



ATA Nº 44, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2022
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Walton Alencar Rodrigues e Ministro Bruno Dantas (Presidente)
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa
Subsecretária do Plenário, em substituição: AUFC Aline Guimarães Diógenes

Às 15 horas e 3 minutos, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira; dos Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer Costa, convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes, e Weder de Oliveira, convocado para substituir o Ministro Antonio Anastasia; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes o Ministro Augusto Nardes, em licença para tratamento de saúde, o Ministro Antonio Anastasia, em missão oficial, e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 43, referente à sessão realizada em 16 de novembro 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:

Convite para o evento Prêmio Reconhe-Ser 2022, que ocorrerá no dia 29 de novembro, às 16h, presencialmente no Auditório Ministro Pereira Lira, com transmissão simultânea pelo canal oficial do TCU no Youtube.

Informação de que foi editada a Portaria-TCU 170/2022 com mudança no horário do expediente do TCU nos dias em que houver jogo da Seleção Brasileira na Copa do Mundo FIFA 2022, restando mantidos os prazos processuais no âmbito do TCU. Quando houver jogo da Seleção Brasileira em dia de sessão colegiada, caberá ao respectivo colegiado definir novo horário ou nova data para o julgamento dos processos pautados.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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



TC-006.438/2022-9 e TC-011.441/2022-4, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;
TC-008.287/2015-5, TC-011.490/2022-5, TC-015.128/2020-2, TC-015.154/2021-1, TC-015.561/2021-6, TC-015.692/2019-1, TC-018.755/2019-4, TC-019.946/2020-1, TC-020.426/2020-8, TC-020.963/2022-0, TC-021.499/2018-7, TC-034.271/2019-8, TC-037.486/2021-7 e TC-039.679/2020-9, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

TC-011.684/2021-6 e TC-012.196/2019-3, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo;

TC-027.291/2018-9 e TC-036.622/2019-2, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

TC-015.655/2022-9, TC-018.540/2014-7 e TC-036.895/2018-0, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia; e

TC-010.697/2020-9 e TC-043.063/2021-7, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2566 a 2608.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2524 a 2565, 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 no § 10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-014.955/2012-1, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues foi transferida para a sessão ordinária do Plenário de 1º de fevereiro de 2023. O processo está sob pedido de vista formulado em 4 de maio de 2022 pelo Ministro Vital do Rêgo (Ata nº 16/2022-Plenário). O pedido de adiamento ocorreu após o registro dos votos do relator e do revisor (v. Anexo III desta Ata).

Por deliberação do Colegiado, com base no § 10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-001.722/2022-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler foi transferida para a sessão ordinária do Plenário de 30 de novembro 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 31 de agosto de 2022 pelo Ministro Aroldo Cedraz (Ata nº 34/2022-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11 e 12 do art. 112 do Regimento Interno e na Questão de Ordem 4/2019, a apreciação do processo TC-026.456/2020-6, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas foi transferida para a sessão ordinária do Plenário de 30 de novembro de 2022. A transferência ocorreu antes da realização das sustentações orais que estavam previstas. O processo está sob pedido de vista formulado em 4 de maio de 2022 pelo Ministro Augusto Nardes (Ata nº 16/2022-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no § 10 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 1º de março de 2023. O processo está sob pedidos de vista formulados



em 13 de julho de 2022 pelos Ministros Vital do Rêgo e Walton Alencar Rodrigues (Ata nº 27/2022-Plenário).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Daniel Rodriguez Teodoro Silva em nome de Carlos Moisés da Silva, referente ao processo TC-001.722/2022-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymmler e revisor é o Ministro Aroldo Cedraz, não foi realizada em vista do adiamento da discussão do processo para a sessão ordinária do Plenário de 30 de novembro de 2022.

As sustentações orais solicitadas pelos Drs. Edinei Silva Teixeira, em nome do Banco do Brasil, e Gryecos Attom Valente Loureiro, em nome da Caixa Econômica Federal, referente ao processo TC-026.456/2020-6, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas e revisor é o Ministro Augusto Nardes, não foi realizada em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 30 de novembro de 2022.

Na apreciação do processo TC-004.820/2011-8, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo, o Dr. Adriano Soares Branquinho produziu sustentação oral em nome de Paulo Afonso Romano. Acórdão 2528.

Na apreciação do processo TC-016.274/2019-9, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo, a Dra. Camila Maria Marinho Lisboa Alves não compareceu para produzir a sustentação oral que havia requerido em nome de Joaquim Hugo Vieira Carneiro. Acórdão 2529.

Na apreciação do processo TC-010.472/2016-9, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Dr. Rogério Telles Correia das Neves declinou de produzir a sustentação oral que havia requerido em nome de Jorge Antônio Deher Rachid e Paulo Ricardo de Souza Cardoso. Acórdão 2530.

Na apreciação do processo TC-006.118/2022-4, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, o Dr. Enrique Dorado de Oliveira produziu sustentação oral em nome de Consórcio RAC, KOKOT e RAAA. Acórdão 2531.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão dos seguintes processos:

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-006.002/2022-6, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 1º de março de 2023, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Vital do Rêgo.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-003.364/2019-4, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymmler, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 1º de março de 2023, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Bruno Dantas.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-045.458/2021-9, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 1º de março de 2023, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Vital do Rêgo.



Com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-004.389/2017-4, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 1º de março de 2023, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Vital do Rêgo.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-002.036/2019-3 (Ata nº 38/2022), cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues e revisor é o Ministro Aroldo Cedraz. O Tribunal aprovou o Acórdão 2532/2022, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2524/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.357/2009-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Ataíde de Oliveira (258.528.506-59); Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00); Adelmo Vendramini Campos (162.965.321-72); Francisco Pereira Neto (923.040.361-04); José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72); José Edimar Brito Miranda (011.030.161-72); Luiz Alberto Osório de Castro (167.098.450-87); Consórcio ACL/Magna/Engeplus, composto pelas empresas ACL Assessoria & Consultoria Ltda. (12.529.764/0001-58), Magna Engenharia Ltda. (33.980.905/0001-24) e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda. (90.333.790/0001-10); e CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42).
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério do Desenvolvimento Regional; Estado do Tocantins.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).
8. Representação legal: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF 6.546, e outros (peças 215 a 217), representando CMT Engenharia Ltda.; Emmanuel Guedes Ferreira, OAB/DF 21.393 (peças 129, 151 e 156), representando José Edimar Brito Miranda, Anízio Costa Pedreira e Luiz Alberto Osório de Castro; Élder Castro de Carvalho, OAB/DF 23.666 (peça 154), representando Francisco Pereira Neto; Alessandro de Paula Canedo, OAB/TO 1.334-4, e outros (peça 128), representando José Lincoln Amorim Dantas.
9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário (alterado pelo Acórdão 581/2009-TCU-Plenário) em razão de possível superfaturamento no Contrato 300/2002, cujo objeto é a complementação das obras e dos serviços, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, do projeto de irrigação da área piloto de 5.000 ha do aproveitamento hidroagrícola do rio Manuel Alves, no âmbito do projeto Propertins,

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

 - 9.1. excluir Adelmo Vendramini Campos e o Consórcio ACL/Engeplus/Magna da relação processual;



9.2. com fundamento no art. 1º, caput e § 1º, da Lei 9.873/1999 c/c os arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória;

9.3. comunicar os responsáveis, o estado do Tocantins e o Ministério do Desenvolvimento Regional; e

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2525/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.948/2018-3.

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

3. Interessado: Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. (40.450.769/0001-26), na condição de líder do Consórcio SP – Corredores.

4. Unidades Jurisdicionadas: Caixa Econômica Federal; Ministério do Desenvolvimento Regional; Prefeitura Municipal de São Paulo - SP.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP), representando Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2018, nas obras do Corredor de Ônibus Leste Itaquerá - Trecho 1, localizado no município de São Paulo/SP,

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

9.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, sobre as seguintes irregularidades verificadas no Edital de Pré-qualificação 004/2012-SPObras e no Contrato 045/Siurb/13, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.1.1. restrição à competitividade da licitação decorrente da:

9.1.1.1. adoção de pré-qualificação, identificada no Edital de Pré-qualificação 004/2012-SPObras, sem comprovar a adequação e necessidade desse procedimento (conforme prevê o art. 114 da Lei 8.666/1993, e os Acórdãos TCU 2.028/2006, 2.005/2007, 1.232/2013 e 3.425/2014, todos do Plenário);

9.1.1.2. vedação a que uma mesma licitante fosse vencedora de mais de um empreendimento licitado simultaneamente (em afronta aos Acórdãos TCU 1.223/2013 e 2.373/2013, ambos do Plenário);

9.1.1.3. limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica (em afronta aos Acórdãos TCU 2.150/2008, 2.882/2008, 1.237/2008, 1.636/2007, 2.359/2007, 2.019/2013, 2.163/2014, todos do Plenário);



9.1.1.4. restrição de atestados por tipologia de obra (em afronta aos Acórdãos TCU 1.023/2013, 1.223/2013, 222/2013, 1.733/2010, 1.998/2013, 1.502/2009, 311/2009 e 1.226/2012, todos do Plenário);

9.1.1.5. exigência de atestados atinentes a serviços de baixa complexidade técnica (em afronta à Súmula do TCU 263/2011);

9.1.1.6. adoção de critérios subjetivos de avaliação de metodologia de execução (procedimento vedado pelo art. 30, § 8º, da Lei 8.666/1993 e que contraria os Acórdãos TCU 2.008/2008, 2.909/2012 e 2.438/2015, todos do Plenário);

9.1.2. deficiências no projeto básico da obra, como:

9.1.2.1. a ausência de estudos de viabilidade e de demanda (em descumprimento do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e ao art. 6º, inciso XXV da Lei 14.133/2021);

9.1.2.2. a ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente (descumprimento do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e contrário ao art. 18, II, da Lei 14.133/2021);

9.1.2.3. a necessidade de alterações substanciais na concepção do empreendimento (descumprimento do 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; Súmula TCU 261/2010; Acórdãos 610/2015, 2.371/2011 (todos do Plenário);

9.1.2.4. a incompletude e inadequação do orçamento do edital, em razão da ausência de detalhamento da administração local, mobilização e desmobilização e instalação de canteiro (afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea “f”, ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, ao art. 6º, XXV, alínea “f”, e 18, IV, da Lei 14.133/2021 e ao Acórdão 325/2007-TCU-Plenário);

9.1.3. a ausência de parecer conclusivo como condição para recepção de licitação pretérita, constatada no termo de compromisso 0425.345-59/2013, afronta a jurisprudência do TCU, conforme disposto nos Acórdãos 2.099/2011, 2.063/2012 e 2.153/2018 (todos do Plenário);

9.2. dar ciência desta deliberação ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2526/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.311/2021-4.

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

3. Interessados: Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. (01.397.753/0001-45).

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Mato Grosso do Sul - DNIT/MT.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Alex Fagundes do Amaral (50550/OAB-GO), Ted Carrijo Costa (23671/OAB-DF) e outros, representando Construtora Caiapó Ltda.

9. Acórdão:



VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2021, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), tendo como objeto os serviços de elaboração dos projetos básico / executivo e execução das obras de implantação e pavimentação de segmento da Rodovia BR-419/MS (Contrato 587/2017),

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

9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes irregularidades verificadas no Edital de licitação RDC Eletrônico 142/2017-19 e no Contrato 587/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.1.1. a orientação feita aos licitantes por meio do 4º Caderno de Perguntas e Respostas e que deveriam ser respeitadas ao menos as espessuras de camadas do pavimento definidas no Anexo VIII - Termo de Referência do anteprojeto teve potencial de caracterizar restrição ao caráter competitivo do certame e afronta ao objetivo de tratamento isonômico entre os licitantes, preconizados no art. 1º, § 1º, incisos I e IV, da Lei 12.462/2011;

9.1.2. a aprovação do projeto alternativo de pavimentação sem comprovação clara de que a solução de engenharia proposta pelo contratado apresenta parâmetros de igual ou melhor desempenho em relação ao anteprojeto pode caracterizar afronta ao princípio da motivação, conforme preconizam os arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999, bem como aos objetivos de tratamento isonômico entre os licitantes e de seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, previstos no art. 1º, §1º, da Lei 12.462/2011;

9.2. comunicar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o consórcio Paviservice / Caiapó / Geosistemas, por meio de sua empresa líder, Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. desta decisão.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2527/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.365/2019-7.

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

3. Interessado: Ministério da Economia.

4. Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Controladoria-Geral da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Secretaria do Tesouro Nacional.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Inspeção, tendo por objeto apurar indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores, notadamente no que se refere ao cumprimento do art. 167, inciso II, da Constituição Federal (CF/1988), como também à observância da legislação infraconstitucional, com destaque para as disposições da Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF),

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

9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) de que:

9.1.1. a existência de passivos sem suporte orçamentário entre essas entidades colide com as normas de Direito Financeiro, criando uma indesejável relação orçamentário-financeira em que serviços são prestados sem a devida contrapartida, fato que contrasta com a vedação disposta no art. 167, inciso II, da CF/1988 e no art. 37, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 (assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços);

9.1.2. a assunção de compromissos sem cobertura contratual firmados pelo INSS com a Dataprev, entre os anos de 2015 e 2016, descumpre regras básicas do Direito Administrativo, contrariando o disposto no art. 60 da Lei 8.666/1993.

9.2. com fundamento 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, dar ciência ao Ministério da Cidadania de que a assunção de obrigações além dos limites orçamentários anuais e suas respectivas leis de créditos adicionais viola o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988 e os pressupostos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

9.3. com fundamento 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, dar ciência ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) de que os atos omissivos ou comissivos praticados por seus administradores em 2018 redundaram na utilização de dotações pertencentes à Lei Orçamentária Anual da União do exercício financeiro de 2019 para o custeio de obrigações atinentes ao exercício encerrado de 2018 (bolsas de estudo referentes a dezembro de 2018), em face de insuficiência orçamentária, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988;

9.4. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 167, inciso II, da CF/88, determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de 60 (sessenta) dias, estabeleçam plano de ação com medidas a serem tomadas, responsáveis por essas medidas e prazos para sua implementação, visando a compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, bem como a relacionar as ações em curso e futuras para solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário existente junto aos organismos internacionais;

9.5. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 167, inciso II, da CF/88, determinar ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de 60 (sessenta) dias, estabeleçam plano de ação com medidas a serem tomadas, responsáveis por essas medidas e prazos para sua implementação, visando a solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário dos exercícios de 2017 e 2018 relativamente ao cofinanciamento federal das Ações de Proteção Social Básica e Especial;

9.6. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 167, inciso II, da CF/88, determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de 60 (sessenta) dias, estabeleça plano de ação com medidas a serem tomadas, responsáveis por essas medidas e prazos para sua implementação, visando a aprimorar a sistemática de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de despesas a título de exercícios anteriores no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, de forma que:



9.6.1. os documentos hábeis decorrentes desses registros contenham a transparência minimamente necessária dos atos e fatos que deram origem a obrigações não lastreadas por dotações suficientes;

9.6.2. as autoridades competentes, ao ordenarem uma despesa a título de exercícios anteriores, insiram todos os requisitos formais e contábeis necessários ao reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e à execução de despesas dessa natureza, à luz do disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e na Macrofunção Siafi 021140 – Reconhecimento de Passivos.

9.7. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.7.1. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, revise seus normativos acerca dos procedimentos contábeis e do suporte documental necessários ao registro de passivos sem lastro orçamentário e à execução de despesas a título de exercícios anteriores, no sentido de robustecer os procedimentos adequados à necessária transparência dos atos que deram origem a obrigações não suportadas por dotações suficientes;

9.7.2. no prazo de 30 (trinta) dias, oriente os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal quanto ao necessário cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, do atendimento aos princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias (art. 2º da Lei 4.320/1964) e da competência da despesa (art. 50 da Lei Complementar 101/2000) e às possíveis cominações a serem aplicadas àqueles que derem causa a atos que não se coadunem com o aludido dispositivo constitucional, de forma a nortear a conduta dos gestores para não serem gerados passivos sem o devido suporte orçamentário.

9.8. recomendar à Controladoria-Geral da União que oriente a Secretaria Federal de Controle Interno, responsável pela Auditoria Interna Governamental no Poder Executivo federal, para considerar, no planejamento de sua atuação, os elevados montantes relacionados à assunção de obrigações sem autorização orçamentária e os fortes indícios de que essa prática irregular vem sendo empregada por diversos órgãos e entidades federais, tendo em vista os riscos dela oriundos para a transparência e o equilíbrio das contas públicas;

9.9. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue processo apartado com vistas a avaliar os possíveis impactos da execução irregular de despesas de exercícios anteriores – observada na presente fiscalização – na fidedignidade das informações contábeis da União, no cumprimento das regras da gestão fiscal responsável e do teto de gastos previsto na EC 95/2016, destacando as possíveis distorções ocasionadas por essas despesas nos agregados fiscais;

9.10. enviar cópia deste acórdão, juntamente com o relatório e voto que o fundamentam:

9.10.1. à Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) para conhecimento das constatações atinentes às unidades jurisdicionadas pertencentes a sua clientela e avaliação da conveniência e oportunidade de analisar os contratos celebrados entre o INSS e a Dataprev no período de 2014 a 2020 e acompanhar a redução do passivo de R\$ 327 milhões do instituto junto à empresa, conforme registros de outubro de 2020;

9.10.2. às Secretarias de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, da Administração do Estado e da Administração Tributária, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para conhecimento.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 2528/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.820/2011-8.
- 1.1. Apensos: 002.709/2018-0; 013.771/2011-6; 011.571/2008-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Paulo Afonso Romano (006.561.276-00).
4. Órgãos: Ministério da Integração Nacional, Estado do Mato Grosso do Sul e Secretaria de Estado de Obras Públicas, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Mato Grosso do Sul.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: Adriano Soares Branquinho (OAB/DF 19.172).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Paulo Afonso Romano contra o Acórdão 1.806/2016-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer do recurso de revisão, por atender aos requisitos de admissão dispostos no art. 35 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornar insubsistente, em relação ao recorrente, o item 9.3 do Acórdão 1.806/2016-TCU-Plenário e julgar regulares as contas do Sr. Paulo Afonso Romano (006.561.276-00), dando-lhe plena quitação;

9.2. notificar o recorrente, o Ministério da Integração Nacional e o procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul da presente decisão.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
- 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2529/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.274/2019-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Representação).
3. Recorrente: Joaquim Hugo Vieira Carneiro (727.843.184-00).
4. Entidade: Município de Riacho dos Cavalos/PB.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal:
- 8.1. Camila Maria Marinho Lisboa Alves (OAB/PB 19.279) e outros, representando o Município de Riacho dos Cavalos/PB e Joaquim Hugo Vieira Carneiro.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto por Joaquim Hugo Vieira Carneiro, então Prefeito do Município de Riacho dos Cavalos/PB, contra o Acórdão 119/2021-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 arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito os itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão recorrida;

9.2. notificar acerca desta deliberação ao recorrente, à Fundação Nacional de Saúde e ao Município de Riacho dos Cavalos/PB.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2529-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2530/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.472/2016-9

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

3. Recorrentes: Jorge Antonio Deher Rachid (637.985.907-10); Paulo Ricardo de Souza Cardoso (285.075.840-04)

4. Unidade: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur)

8. Representação legal: Raul Pereira Lisboa (35.180/OAB-DF) e Vanessa Affonso Rocha (39.069/OAB-DF), representando Jorge Antonio Deher Rachid; Raul Pereira Lisboa (35.180/OAB-DF) e Vanessa Affonso Rocha (39.069/OAB-DF), representando Paulo Ricardo de Souza Cardoso.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto por Jorge Antonio Deher Rachid e Paulo Ricardo de Souza Cardoso contra o Acórdão 967/2022 – Plenário, que lhes aplicou a multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/192.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão 967/2022 - Plenário;

9.2. enviar cópia deste acórdão aos recorrentes, informando-lhes que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2530-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2531/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.118/2022-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Consórcio RAC/KOKOT/RAAA (46.087.382/0001-33); município de Ponta Grossa/PR (76.175.884/0001-87).
4. Entidade: município de Ponta Grossa/PR.
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: Gustavo Schemim da Matta (OAB/PR 60.888), representando município de Ponta Grossa/PR; Gustavo Bonini Guedes (OAB/PR 41.756), representando Consórcio RAC/KOKOT/RAAA; Leonardo Victor Dantas da Cruz (OAB/DF 40.720), representando Empresa Construtora Porto Beton Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Porto Beton Ltda., com pedido de cautelar, noticiando irregularidade ocorrida no âmbito de processo licitatório RDC 1/2021, conduzido pelo município de Ponta Grossa/PR com recursos do termo de compromisso 4/2019, firmado com a União.

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

- 9.1. considerar procedente a presente representação;
- 9.2. revogar a medida cautelar adotada monocraticamente no despacho de 31/5/2022 e referendada por meio do acórdão 1368/2022TCU-Plenário;
- 9.3. determinar ao município de Ponta Grossa/PR, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência deste acórdão, comprove a este Tribunal a adoção de providências com vistas à anulação do ato de desclassificação da empresa Porto Beton Ltda. no âmbito do processo licitatório RDC 1/2021, bem como dos atos subsequentes, e ao retorno do processo à fase imediatamente anterior;
- 9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao município de Ponta Grossa/PR, ao consórcio RAC/KOKOT/RAAA e à representante;
- 9.5. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação está disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
- 9.6. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2531-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2532/2022 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 002.036/2019-3.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: 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, dar-lhes provimento parcial;
- 9.2. tornar insubsistente o item 9.6 do Acórdão 145/2021-TCU-Plenário em favor de Herbert Pereira de Oliveira, Genivaldo Barbosa dos Santos e Marco Antônio Amigo; e
- 9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2532-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Revisor), Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2533/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.809/2021-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto I: Pedido de Reexame em Representação
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:



- 3.1. Interessado: Cla Vigilancia Privada Ltda (26.535.662/0001-50).
- 3.2. Responsável: Cla Vigilancia Privada Ltda (26.535.662/0001-50).
- 3.3. Recorrente: Cla Vigilancia Privada Ltda (26.535.662/0001-50).
4. Órgão/Entidade: Banco da Amazônia S/A.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
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: Matheus Aboud Matos Borges (19.965/OAB-MA), Aline Lima Oliveira Figueiredo (11.492/OAB-MA) e outros, representando Cla Vigilancia Privada Ltda; Alysson Silva Falcao (6158/OAB-AM), representando Amazon Security Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposta pela empresa Cla Vigilancia Privada Ltda., contra o Acórdão 2.534/2021 - 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 no artigo 48 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. dar ciência dessa deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2533-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2534/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.212/2022-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério do Meio Ambiente; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de desestatização que tratam do acompanhamento da outorga de concessão de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara,

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

- 9.1. considerar, com fundamento no art. 1º da Instrução Normativa 81/2018, dado o escopo definido para a análise da presente desestatização, que o Instituto Chico Mendes de Conservação da

Biodiversidade (ICMBio) atendeu, com ressalvas, aos aspectos de completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à desestatização do Parque Nacional de Jericoacoara;

9.2. determinar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara:

9.2.1. insiram, na documentação a ser disponibilizada aos interessados em participar do processo licitatório, informações sobre as questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque, bem como as informações eventualmente consideradas necessárias para evidenciar o baixo risco de impacto relevante dessas questões no processo de concessão;

9.2.2. excluam, com a devida readequação dos valores do CAPEX do projeto de concessão, o item “pavimentação com asfalto”, previsto como sendo um dos itens de investimento na planilha do modelo econômico-financeiro;

9.2.3. revejam e corrijam na minuta de contrato e em seus anexos os seguintes erros de forma e outros porventura identificados na revisão a ser realizada:

9.2.3.1. remissão a fontes de referência não encontradas em subcláusulas da minuta de contrato;

9.2.3.2. inconsistência entre os valores percentuais da área da concessão em relação à área do PNJ, descritos nos itens 1.1 e 2.2 do anexo A da minuta de contrato - Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara;

9.2.3.3. inconsistência entre os prazos e títulos das intervenções obrigatórias descritos nos itens 6.4 e 10.1 (tabela) do anexo B da minuta de contrato – caderno de encargos;

9.3. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 11 da Resolução 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara:

9.3.1. incluam, na minuta de contrato, um item específico que trate da alocação dos riscos relativos às questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque;

9.3.2. adotem as medidas necessárias com vistas a fazer constar prazos máximos de execução dos investimentos previstos nos itens 6.15, 6.16 e 6.18 do anexo B da minuta contratual (caderno de encargos);

9.3.3. disponibilizem, aos interessados em participar do processo licitatório, documentação que contém esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no modelo econômico-financeiro no âmbito do projeto de concessão dos serviços de apoio à visitação do parque;

9.3.4. disponibilizem, aos interessados em participar do processo licitatório, orçamento e projeto detalhados das intervenções previstas no caderno de encargos, inclusive especificações técnicas essenciais para a caracterização dos investimentos mínimos obrigatórios;

9.4. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a antecedem, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI); e

9.5. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente e autorizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2534-44/22-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2535/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.545/2009-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Petróleo Brasileiro S. A
5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOpe).
8. Representação legal: Paola Allak da Silva (142389/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada com o objetivo de apurar possíveis irregularidades no contrato firmado para as obras de edificações da Refinaria Abreu e Lima,

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

9.1. com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, converter os presentes autos em tomada de contas especial;

9.2. determinar à SeinfraOperações que apure eventual sobrepreço, com a consequente identificação dos responsáveis, em decorrência da prática de valores superiores aos de mercado no contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest);

9.3. determinar à SeinfraOperações que, em processo apartado, avalie os novos elementos apresentados pela Petrobras acerca da celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) e proponha as medidas de encaminhamento que entender conveniente;

9.4. realizar a oitiva da Petróleo Brasileiro S.A. para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se sobre os seguintes pontos:

9.4.1. incoerência entre o percentual de execução física do Contrato 8500.0000037.09-2 informado ao TCU (93,43%) e a realidade encontrada pela equipe de inspeção, a qual parecia corresponder a percentual de execução bastante inferior;

9.4.2. valor dos prejuízos advindos da ação das intempéries pela ausência de medidas de conservação;

9.4.3. estimativa dos custos para recuperação das estruturas e acabativa da obra; e

9.4.4. existência de plano de ação para a implementação das medidas necessárias ao pleno funcionamento do complexo de Edificações e Urbanização;

9.5. determinar à Petróleo Brasileiro S.A. que:

9.5.1. adote medidas no sentido de apurar se o procedimento de arbitragem realizado após a rescisão do Contrato 8500.0000037.09-2 foi maculado pela relação societária pretérita entre um dos árbitros constituídos e o patrono do consórcio, e/ou pela conexão existente entre a empresa indicada pela Petrobras para a perícia técnica e a Engevix Engenharia S.A, e avalie a pertinência de eventual questionamento do procedimento arbitral junto às instâncias competentes para o caso; e

9.5.2. informe a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas em função da determinação do subitem anterior para serem apuradas em processo apartado a ser instaurado especificamente para esse fim.



9.6. cientificar o Ministro de Estado de Minas e Energia do teor deste acórdão, nos termos do art. 198 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2535-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2536/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.345/2015-8

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Recurso de Revisão)

3. Recorrente: Judite Maria Botafogo Santana da Silva (170.976.814-20)4.

4. Órgão: Prefeitura Municipal de Lagoa do Carro/PE

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade técnica: não atuou

8. Representação legal: Edson Monteiro Vera Cruz Filho (OAB/PE 26.183)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos ao Acórdão 1.764/2022-Plenário,

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

9.1. nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso;

9.2. quanto ao mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterados os termos do acórdão recorrido; e

9.3. dar ciência à recorrente.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2536-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2537/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.552/2012-1.

1.1. Apensos: TC 045.091/2012-9, TC 004.535/2013-8, TC 012.983/2013-6, TC 004.532/2013-9, TC 000.098/2013-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Congresso Nacional e Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento.



3.2. Responsáveis: Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34) Elianeiva de Queiroz Viana Odísio (CPF 124.093.913-20), Francisco Campos de Abreu (CPF 130.450.405-00), Frederico Fernandes de Oliveira (CPF 025.659.824-02), Jose Gentil (CPF 013.841.203-00), Marcelo Pereira Borges (CPF 132.543.594-53) e Stanley Rodrigues Bastos (2CPF 12.620.078-79).

4. Entidades: Comando do Exército; Ministério da Integração Nacional (extinta).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria realizada no Ministério da Integração Nacional e no Ministério da Defesa/Comando do Exército, no âmbito do Fiscobras de 2012, com o objetivo de fiscalizar as obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional, na região Nordeste;

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. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250 do Regimento Interno e com os arts. 4º e 5º da Resolução-TCU-344/2022, em:

9.1. considerar não mais aplicáveis, nos termos do item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, as determinações contidas nos itens 9.1.2 a 9.1.4 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;

9.2. considerar como cumprida, nos termos do item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, a determinação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;

9.3. considerar como elididas as possíveis irregularidades que foram objeto da oitiva constante do item 9.2 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;

9.4. considerar prescritas as irregularidades que ensejaram as audiências constantes dos itens 9.3 a 9.7 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;

9.5. informar ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Exército Brasileiro do presente Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

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

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2537-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2538/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.370/2016-1.

1.1. Aposos: 024.864/2017-0; 027.471/2017-9

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Concessionaria da Rodovia Osorio Porto Alegre S.A. - Concepa (01.654.604/0005-48); Congresso Nacional (vinculador).



4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).
8. Representação legal: Paulo Sergio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Márcia Fernandes Bezerra (35769/OAB-PR), Bernardo Macul Baggio Pereira (84133/OAB-PR) e outros, representando Concessionária da Rodovia Osorio Porto Alegre S.A. - Concepa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria realizada com foco nas obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, executadas a partir do 13º Termo Aditivo do Contrato de Concessão PG016/97-00;

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. 122, § 4º, da Lei 13.473, de 8/8/2017; e nos arts. 198, parágrafo único, e 252 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. manter a classificação de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) dos achados descritos nos itens 9.1.1., 9.1.2., 9.2.1. e 9.2.2. do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem as irregularidades graves do tipo IG-P apontadas no empreendimento das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, objeto do 13º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-016/97-00, tendo em vista o dano ao Erário mensurado em R\$ 104.706.621,54 (atualizado até 5/2/2021);

9.3. juntar cópia da peça 341 ao TC 013.117/2019-0, para conhecimento do relator da matéria acerca do pedido da Agência Nacional de Transportes Terrestres de levantamento do sobrestamento do processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2538-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2539/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.320/2021-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Base Administrativa da Guarnição de Natal (CNPJ 09.565.307/0001-04).

3.2. Responsável: Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF 201.687.484-87).

4. Entidade: Base Administrativa da Guarnição de Natal.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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 pela Base Administrativa da Guarnição de Natal, em desfavor da Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves, uma vez que a responsável recebeu indevidamente recursos de pensão, no período de agosto de 2016 a junho de 2020, após a cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, Sra. Estelita Freitas de Oliveira, sucedido em 21/7/2016;

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 I; 16, inciso III, alínea “d”, 19, parágrafo único; 23, inciso III; da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1. considerar revel a responsável Tereza Cristina de Freitas Alves para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas da responsável Tereza Cristina de Freitas Alves, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres 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.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
31/08/2016	7.399,37
30/09/2016	7.399,37
31/10/2016	7.399,37
30/11/2016	11.340,06
31/12/2016	7.399,37
31/01/2017	7.847,39
28/02/2017	7.847,39
31/03/2017	7.837,05
30/04/2017	7.837,05
31/05/2017	7.837,05
30/06/2017	11.807,48
31/07/2017	7.837,05
31/08/2017	7.837,05
30/09/2017	7.837,05
31/10/2017	7.837,05
30/11/2017	11.807,49
31/12/2017	7.837,05
31/01/2018	8.321,86
28/02/2018	8.321,86
31/03/2018	8.320,93
30/04/2018	8.320,93
31/05/2018	8.320,93
30/06/2018	12.534,72
31/07/2018	8.320,93
31/08/2018	8.320,93



30/09/2018	8.320,93
31/10/2018	8.320,93
30/11/2018	12.534,72
31/12/2018	8.320,93
31/01/2019	8.804,49
28/02/2019	8.804,49
31/03/2019	8.799,10
30/04/2019	8.799,10
31/05/2019	8.799,10
30/06/2019	13.255,65
31/07/2019	8.799,10
31/08/2019	8.799,10
30/09/2019	8.799,10
31/10/2019	8.799,10
30/11/2019	13.255,65
31/12/2019	8.799,10
31/01/2020	8.799,10
28/02/2020	8.799,10
31/03/2020	8.318,48
30/04/2020	7.895,11
31/05/2020	7.895,11
30/06/2020	12.351,66

9.3. aplicar à responsável Tereza Cristina de Freitas Alves a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais), 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;

9.4. 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 dívida 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 a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

9.6. considerar graves as irregularidades cometidas e, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar a Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves, por 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;



9.7. enviar cópia do Acórdão à Procuradoria da República no Estado do RN, 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

9.8. enviar cópia do Acórdão ao Comando Militar do Nordeste e à responsável, para ciência;

9.9. informar à Procuradoria da República no Estado do RN, ao Comando Militar do Nordeste e à 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;

9.10. informar à Procuradoria da República no Estado do RN 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.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2539-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2540/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.427/2020-9

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Nilson Campos (273.298.106-06).

4. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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 ato de concessão de aposentadoria de Nilson Campos, vinculado à Universidade Federal do Triângulo Mineiro, submetidos, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal; 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992; 260, § 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 19, inciso II, da IN TCU 78/2018, em:

9.1. rever de ofício o Acórdão 8.604/2021-TCU-1ª Câmara para considerar ilegal e recusar registro ao ato de concessão de aposentadoria a Nilson Campos;

9.2. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, consoante o disposto no Enunciado nº 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

9.3. determinar à Universidade Federal do Triângulo Mineiro que:



9.3.1. faça cessar os pagamentos decorrentes do ato impugnado, comunicando ao TCU, no prazo de quinze dias, as providências adotadas, nos termos dos art. 262, caput, do Regimento Interno do TCU, 8o, caput, da Resolução - TCU 206/2007;

9.3.2. emita novo ato de concessão de aposentadoria, no prazo de 30 (trinta) dias, e submeta-o ao Tribunal, após suprimida a irregularidade que ensejou a apreciação pela ilegalidade;

9.3.3. dê ciência do inteiro teor da deliberação ao interessado, no prazo de 15 (quinze) dias, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso perante o TCU não exime a devolução dos valores percebidos indevidamente após as respectivas notificações, caso o recurso não seja provido;

9.3.4. envie a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, documentos comprobatórios da ciência do interessado quanto ao julgamento deste Tribunal.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2540-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2541/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.439/2021-5.

1.1. Apenso: 032.887/2021-3

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério da Infraestrutura.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de desestatização, por meio de arrendamento portuário, dos terminais de graneis líquidos MAC11 e MAC11A localizados no porto de Maceió/AL, sob administração da Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), para movimentação e armazenagem de graneis líquidos, especialmente combustíveis,

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

9.1. dar ciência ao Ministério de Infraestrutura (MInfra) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) de 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 de concessão dos terminais portuários denominados MAC11 e MAC11A localizados no Porto de Maceió/AL;

9.2. determinar ao Ministério da Infraestrutura que, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, se abstenha de publicar o edital do certame do arrendamento MAC11A sem contemplar:

9.2.1. a revisão da quantidade de pessoal da equipe ambiental;

9.2.2. o ajuste do valor do BID mínimo do leilão;



9.2.3. a reavaliação do cálculo da precificação dos bens não reversíveis que deverão ser indenizados à atual arrendatária, de modo a refletir o correto número de anos de depreciação dos equipamentos;

9.3. informar o Ministério da Infraestrutura e à Antaq desta decisão, 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.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2541-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2542/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.186/2021-7.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (14.702.767/0001-77); Valid Soluções S.A. (33.113.309/0001-47).

3.2. Recorrente: Valid Soluções S.A. (33.113.309/0001-47).

4. Órgão/Entidade: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Fernando Vasconcelos Socreppa (69642/OAB-PR), Ramon Matheus Cavalcante Trauczynski (97.413/OAB-PR) e outros, representando Valid Soluções S.A.; Daniele Pimenta Pardim (72.881/OAB-PR), representando Akiyama S.A. - Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, interposta por Akiyama S.A. – Indústria e comércio de equipamentos eletrônicos e sistemas S.A. em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2021, realizado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

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

9.1. conhecer do agravo interposto pela Valid Soluções S.A., por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, nos termos do art. 289 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial, de modo a reformar a medida cautelar constante do item 9.1. do Acórdão 1.460/2022-TCU-Plenário, a fim de que o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR retenha, do valor unitário de R\$ 87,50 (oitenta e sete reais e cinquenta centavos), que vem sendo pago por carteira profissional, a quantia de R\$ 22,32 (vinte e dois reais e trinta e dois centavos), até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço, considerando o risco de dano ao Erário identificado em função do sobrepreço calculado na planilha que compõe o Contrato 4/2021, firmado com a agravante em decorrência do Pregão Eletrônico 2/2021;

9.2. manter os demais itens do Acórdão 1.460/2022-TCU-Plenário;



9.3. dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamenta ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e à Valid Soluções S.A..

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2542-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2543/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.621/2018-9.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (em Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP L5 BR 116-BA (21.065.067/0001-84); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00).

3.2. Recorrente: Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP L5 BR 116-BA (21.065.067/0001-84).

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

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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 Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).

8. Representação legal: Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e Igor Fellipe Araújo de Sousa (41.605/OAB-DF), representando Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP L5 BR 116-BA; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, ora em fase de Embargos de Declaração opostos por HAP ENGENHARIA LTDA., líder do CONSÓRCIO HAP/PLANEX/CONVAP, em face do Acórdão 418/2021–TCU–Plenário, que negou provimento a Pedido de Reexame manejado pela mesma empresa e manteve inalteradas as determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.2.2 do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário (rel. min. subst. Weder de Oliveira).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos por HAP ENGENHARIA LTDA e, no mérito, dar-lhes provimento parcial, com efeitos infringentes, para tornar insubsistente o item 9.1.3 do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário;

9.2. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação (SeinfraRodoviaAviação) que instaure a devida tomada de contas especial para apuração do potencial dano ao erário decorrente dos achados de auditoria relativos ao Contrato SR-05/00878/2014 classificados como IGP.



9.3. remeter os autos ao gabinete do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, para tratamento das propostas contidas nas instruções de peças 207-208;

9.4. dar ciência da presente deliberação ao recorrente e aos interessados.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2543-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2544/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.688/2007-6.

1.1. Processos apensos: 026.487/2020-9; 009.486/2012-7.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19) e Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB (08.778.326/0001-56).

3.2. Responsáveis: Cojuda Construtora Julião Ltda. (CNPJ 09.271.321/0001-03), Construtora Plena Ltda. (CNPJ 41.428.715/0001-27), Cícero de Lucena Filho (CPF 142.488.324-53), Frederico Augusto Guedes Pereira Pitanga (CPF 132.845.684-68), Geronildo Alves Fernandes (CPF 098.386.194-34), José Carlos de Sousa (CPF 046.480.134-68), Oswaldo Pessoa de Aquino (CPF 108.733.334-20), Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB (CNPJ 08.778.326/0001-56) e Rubria Beniz Gouveia Beltrão (CPF 299.581.214-68).

3.3. Recorrente: Cícero de Lucena Filho (CPF 142.488.324-53).

4. Entidade: Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

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

8. Representação legal:

8.1. Filipe de Mendonca Pereira (21046/OAB-PB) e outros, representando Frederico Augusto Guedes Pereira Pitanga.

8.2. Mateus Henrique Chaves Pereira e outros, representando Cícero de Lucena Filho.

8.3. Nadja Maria Mehmeri Lordêlo e outros, representando Ministério do Turismo.

8.4. Eduardo Lima Parente Pinheiro (18093/OAB-CE) e outros, representando Construtora Plena Ltda.

8.5. Jose Edisio Simoes Souto (5405/OAB-PB) e outros, representando Geronildo Alves Fernandes.

8.6. Natália Pires de Sá Nóbrega (16935/OAB-PB) e outros, representando Leonardo Pires de Sá Nóbrega, Maria de Fátima Pires de Sá Nóbrega e Germana Pires de Sá Nóbrega Coutinho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Cícero de Lucena Filho, ex-prefeito de João Pessoa - PB, contra o Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o, solidariamente com outros responsáveis, ao pagamento da quantia apurada nos autos e aplicando-lhe multa no valor de R\$ 100.000,00;



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Cícero de Lucena Filho para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar conhecimento ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba e aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2544-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2545/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.361/2015-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame em Relatório de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Caf Brasil Industria e Comercio Sa (02.430.238/0001-82).

3.2. Responsáveis: Antônio Goncalves de Lima Filho (406.314.007-53); Davidson Tolentino de Almeida (588.656.244-34); Eduardo Ogando Rivas (546.339.077-00); Fernando Barini Rodrigues Alves (038.361.518-63); Frederico Pires da Silva (663.602.507-72); Nara Eni Pacheco de Siqueira (865.682.997-15); Nilo Eduardo Moreira da Silva (469.825.587-20); Pedro Gherardi Neto (495.136.058-68); Ricardo Cezar Britto Lopes (776.228.557-15); Roberto Costa de Souza Leal (362.874.587-04); Rossinelio Lopes da Fonte (596.299.407-87); Sergio Lopes (778.114.967-04); Sérgio Sampaio Sessim (743.871.977-49); Turiano Moss Barroso (795.775.557-72).

3.3. Recorrentes: Frederico Pires da Silva (663.602.507-72); Ricardo Cezar Britto Lopes (776.228.557-15); Roberto Costa de Souza Leal (362.874.587-04); Sergio Lopes (778.114.967-04); Nilo Eduardo Moreira da Silva (469.825.587-20); Turiano Moss Barroso (795.775.557-72); Nara Eni Pacheco de Siqueira (865.682.997-15); Rossinelio Lopes da Fonte (596.299.407-87); Eduardo Ogando Rivas (546.339.077-00); Antônio Goncalves de Lima Filho (406.314.007-53); Pedro Gherardi Neto (495.136.058-68).

4. Órgão/Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).

8. Representação legal: Camila Fernandes Lastra (272518/OAB-SP), Mauricio Boudakian Moyses (221705/OAB-SP) e outros, representando Caf Brasil Industria e Comercio Sa; Ricardo Lopes Godoy (77.167/OAB-MG), Jefferson Barros Figueiredo e outros, representando Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Ricardo Cezar Britto Lopes; Washington Ailton Ferreira (142.026/OAB-SP) e Renata de Oliveira Ferreira (361.285/OAB-SP), representando Pedro Gherardi Neto; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Eduardo Ogando Rivas; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Nara Eni Pacheco de



Siqueira; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Turiano Moss Barroso; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Rossinelio Lopes da Fonte; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Sergio Lopes; Rafael Sganzerla Durand (211648/OAB-SP), Arthur Pimentel Diogo (156788/OAB-RJ) e outros, representando Roberto Costa de Souza Leal; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Nilo Eduardo Moreira da Silva; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Antonio Goncalves de Lima Filho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os Pedidos de Reexame interpostos contra o Acórdão 2672/2017-TCU-Plenário, Min. Relator Augusto Sherman Cavalcanti, por meio do qual o Tribunal aplicou-lhes multas com base no art. 58 da Lei 8.443/1992;

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

9.1. conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Roberto Costa de Souza Leal, Rossinélio Lopes da Fonte, Sérgio Lopes, Nara Eni Pacheco de Siqueira, Antônio Gonçalves de Lima Filho, Nilo Eduardo Moreira da Silva, Turiano Moss Barroso, Eduardo Ogando Rivas e Ricardo Cezar Britto Lopes contra o Acórdão 2.672/2017-TCU-Plenário e dar-lhes provimento para afastar as multas que lhes foram aplicadas por meio dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 da decisão recorrida;

9.2. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Frederico Pires da Silva e Pedro Gherardi Neto para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, à CBTU e aos demais interessados.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2545-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2546/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.941/2022-2.

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

3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do Exmo. Sr. Deputado Federal Áureo Ribeiro, vice-presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 52/2021.



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da Solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos art. 38, incisos I, 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. autorizar a realização de inspeção junto ao Banco do Nordeste do Brasil, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 240, do Regimento Interno/TCU, para que sejam examinadas possíveis irregularidades relacionadas ao processo seletivo para a contratação de parceiro estratégico responsável pelo programa Crediamigo, e sua operacionalização, aí englobado o Termo de Parceria celebrado com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC); o processo seletivo referente ao Edital 141/2021, em que foram inabilitadas as três empresas participantes; e o Acordo Operacional firmado com a Camed Microcrédito, com vistas a subsidiar os trabalhos de fiscalização visando ao atendimento da demanda do Congresso Nacional;

9.3. dar ciência da presente deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando à referida instância que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal de Contas da União.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2546-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2547/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.952/2022-4.

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

3. Interessados/Responsáveis: Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Medicina.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, autuada a partir do Ofício 493/2021-CFFC, por meio do qual o Exmo. Deputado Aureo Ribeiro, Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 62/2021, de autoria do Exmo. Deputado Elias Vaz, que solicita ao TCU a realização de fiscalização “com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na arrecadação de receitas e realização de despesas do Conselho Federal de Medicina (CFM), notadamente, com foco no pagamento de diárias e passagens aéreas aos seus conselheiros titulares, suplentes, servidores, terceirizados e outros; e contratos de soluções tecnológicos nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021”;

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 estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, I, da Lei 8.443/1992; art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. o TCU realiza uma fiscalização contínua de folhas de pagamento da administração pública com o objetivo de acompanhar regularmente os gastos com pessoal, coibir fraudes e irregularidades de forma tempestiva, bem como promover o aperfeiçoamento dos controles internos da administração federal, abrangendo, desde o 4º ciclo de acompanhamento, os conselhos de fiscalização profissional, encaminhando-se ao solicitante o inteiro teor dos Acórdãos 1.032/2019 (4º ciclo), 2.331/2020 (5º ciclo), 1.055/2021 (6º ciclo) e 1.015/2022 (7º ciclo), todos do Plenário;

9.2.2. o TCU realizou uma fiscalização de orientação centralizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas e as transferências de recursos dos conselhos de fiscalização profissional, encaminhando-se ao solicitante o inteiro teor dos Acórdãos 1.925/2019 e 1.237/2022, ambos do Plenário;

9.2.3. o monitoramento das determinações referentes ao sistema medicina ocorrerá no TC 019.834/2020-9, já autuado e aguardando o prazo concedido para a adequação normativa, no qual será emitida opinião conclusiva sobre as medidas adotadas pelo Conselho Federal de Medicina em cumprimento ao Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, a fim de regularizar a realização de despesas quanto a gastos com pagamento de diárias e passagens no âmbito da entidade;

9.3. informar aos relatores dos TC 007.802/2022-6 (8º ciclo de acompanhamento) e TC 019.834/2020-9 (monitoramento do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário referente ao sistema medicina) que os mencionados processos envolvem o objeto destes autos e requisitar que, por ocasião da apreciação do mérito, seja juntada a estes autos cópia do inteiro teor das deliberações proferidas naqueles processos e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento integral da presente solicitação, à luz do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008;

9.4. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo para que, no ano de 2023, defina qual unidade técnica será responsável pela demanda desta SCN acerca dos contratos de soluções tecnológicos do CFM e inclua a devida fiscalização no plano operacional do TCU para o exercício, à luz do art. 14, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º da mesma resolução aos processos TC 007.802/2022-6 e TC 019.834/2020-9, em razão da conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

9.6. juntar cópia desta deliberação aos processos conexos mencionados no item anterior, nos termos do art. 14, inciso V, da Resolução TCU 215/2008;

9.7. considerar parcialmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, registrando-se que o seu atendimento integral ocorrerá quando houver comunicação ao solicitante de deliberação determinando o encaminhamento do resultado do trabalho realizado para atendê-la e demais peças julgadas pertinentes, bem como do primeiro posicionamento do Tribunal;

9.8. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2547-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 2548/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.711/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidades: Banco do Brasil S.A., Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: Não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o Relatório de Acompanhamento referente à verificação da distribuição das transferências constitucionais no primeiro semestre do exercício de 2022;

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

9.1. considerar em conformidade com os dispositivos constantes do caput do art. 159 da Constituição Federal, os montantes arrecadados e destinados, no primeiro semestre de 2022, à composição das seguintes transferências:

9.1.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), consoante o inciso I da referida regra constitucional;

9.1.2. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), conforme o inciso II da referida regra constitucional;

9.1.3. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme o inciso III da referida regra constitucional;

9.2. considerar em conformidade com os coeficientes estabelecidos nos normativos que tratam a matéria os valores distribuídos por beneficiário, no primeiro semestre de 2022, para as seguintes transferências:

9.2.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme a Decisão Normativa TCU 193/2021;

9.2.2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme a Decisão Normativa TCU 196/2021;

9.2.3. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), conforme a Decisão Normativa TCU 195/2021;

9.2.4. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme os seguintes atos normativos: Decisão Normativa - TCU 191, de 10/2/2021 (repasse de janeiro de 2022); e Decisão Normativa - TCU 197, de 9/2/2022 (repasse de abril de 2022);

9.2.5. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme as Portarias Interministeriais MEC/ME 11, de 24/12/2021, e 2, de 29/4/2022;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil S.A., esclarecendo que o Relatório e o Voto podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

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

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.



11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2548-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Aroldo Cedraz (Relator), Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2549/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.158/2020-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/SEDGG/ME).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam Relatório de Acompanhamento acerca da evolução da Plataforma +Brasil, originário da conversão das ações de monitoramento de que trata o item 9.5 do Acórdão 2.551/2017–TCU-Plenário;

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

9.1. recomendar à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia que:

9.1.1. lidere ou coordene os esforços de utilização dos dados disponíveis na Plataforma +Brasil, com a participação dos órgãos concedentes, quando for o caso, na construção de modelos preditivos que avaliem, continuamente, os riscos de falhas na aplicação de recursos transferidos pela União, ao longo do prazo de execução dos instrumentos, de modo a viabilizar a detecção e a correção tempestiva de eventuais falhas, desvios e fraudes;

9.1.2. incentive os entes beneficiados a utilizar as informações sobre as Transferências Especiais disponíveis na Plataforma +Brasil para a construção de modelos preditivos que avaliem continuamente os riscos de que tais recursos sejam utilizados em desacordo com o disposto no art. 166-A da CF/88, de modo a viabilizar a detecção e a correção tempestiva de eventuais falhas, desvios e fraudes;

9.1.3. estabeleça, como meta, a internalização de todas as modalidades de transferências de recursos federais na Plataforma +Brasil, de modo a avançar na transparência ativa, na comparabilidade, na rastreabilidade e na avaliação da aplicação dos recursos de natureza federal;

9.2. encaminhar os autos à SecexAdmin para prosseguimento deste Acompanhamento, inclusive quanto à implementação das recomendações contidas no item 9.1.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2549-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Aroldo Cedraz (Relator), Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 2550/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.724/2020-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsável: Construtora Norberto Odebrecht S.A. (15.102.288/0001-82).
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações).
8. Representação legal: Nayron Sousa Russo (OAB/DF 35.147) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada, de forma apartada do processo TC 010.816/2017-8, para apurar a ocorrência de fraudes praticadas pela Construtora Norberto Odebrecht S.A. (atual CNO S.A.) nas licitações do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras),

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

9.1. sobrestar, com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, a apreciação da participação da Construtora Norberto Odebrecht S.A. nas fraudes ocorridas nas licitações do Comperj para a construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), de Hidrocraqueamento Catalítico (UHCC), de Coqueamento Retardado (UCR) e de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), até a demonstração de que a sociedade empresarial cumpriu suas obrigações no Acordo de Leniência firmado com o Ministério Público Federal (MPF), no Acordo de Leniência firmado conjuntamente com a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), e no Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) firmado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);

9.2. suspender a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, com relação aos fatos designados em análise neste processo, até que haja manifestação dos órgãos signatários dos acordos de colaboração especificados no item anterior quanto ao cumprimento ou descumprimento das obrigações pactuadas pela Construtora Norberto Odebrecht S.A., com fulcro no art. 7º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022;

9.3. determinar à SeinfraOperações que:

9.3.1. promova o acompanhamento periódico dos atos processuais relativos aos compromissos designados no subitem 9.1, realizando as diligências que entender cabíveis junto aos órgãos competentes;

9.3.2. promova a imediata instrução da matéria, caso não mais subsistam as condições para o sobrestamento do presente processo;

9.4. indeferir o pedido de sigilo formulado pela CNO S.A. com relação ao grau de confidencialidade das peças juntadas como resposta à oitiva, por não preencherem os requisitos do art. 6º, inciso III, da lei 12.527/2011;

9.5. notificar a CNO S.A., a Petrobras, o sucessor da Força Tarefa da Operação Lava-Jato do MPF no Paraná, o juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, o Cade, a CGU, e a AGU sobre esta deliberação.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2550-44/22-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2551/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.802/2022-6.

1.1. Apensos: 022.202/2019-6; 016.176/2022-7.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Agência Espacial Brasileira; 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; 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 Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; 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 Pará; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Companhia Docas do Rio Grande do Norte; 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 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, ES); Conselho Regional de Biologia - 3ª Região (RS, 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, 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 Rondônia; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Roraima; 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 Maranhão; 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 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 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 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 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 Paraná; 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 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 Tocantins; 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 de Goiás; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Mato Grosso do Sul; 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 Maranhão; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Mato Grosso; 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 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; 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 da Paraíba; 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; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Pesca e Aquicultura (extinta); Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações (extinto); Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinta); Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Turismo; 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 Transporte S.A. - MME; Petróleo Brasileiro S.A.; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Distrito Federal; Presidência da República; Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital; 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.; 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.; Vice-Presidência da República.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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 relativos à primeira etapa da auditoria concernente ao 8º Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento realizado por esta Corte de Contas desde 2015;

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

9.1. com fundamento no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, determinar:

9.1.1. à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME) que, no prazo de trinta dias, confira nova redação ao art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021, com vistas a adequá-la ao disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, com interpretação dada pelo STF, conforme jurisprudência fixada nos Temas 359, 377 e 384, aprovados em sede de repercussão geral;

9.1.2. à Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica, à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), à Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ao Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) e à Universidade Federal de Roraima (UFRR), unidades com indícios detectados em exercícios anteriores a serem esclarecidos e que não apresentaram qualquer resposta sobre os fatos em 2022, que, no prazo de sessenta dias,



enviem, por meio do Módulo Índícios do e-Pessoal, esclarecimentos sobre os fatos, conforme prerrogativa assegurada ao TCU no art. 42 da Lei 8.443, de 16/7/1992;

9.2. considerar que a determinação integrante do subitem 9.4 do Acórdão 2.814/2021-TCU-Plenário perdeu o objeto;

9.3. determinar à Sefip que, quando da apresentação dos resultados finais do presente ciclo de fiscalização, informe acerca da implementação da solução de acesso pelo TCU às bases de dados do eSocial, por parte da Receita Federal do Brasil – RFB;

9.4. notificar a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME), a Receita Federal do Brasil (RFB), o Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica, a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) e a Universidade Federal de Roraima (UFRR) da presente decisão.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2551-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2552/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.196/2019-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Secretaria Especial de Comunicação Social (extinta).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Eduardo Luis Fernandez Moncalvo (772.566.707-53) e Ricardo Willy Franco de Menezes (260.700.088-20), representando Artplan Comunicacao S/A.

8.2. Emerson Franco de Menezes (52.306/OAB-DF) e outros, representando Calia/ Y2 Propaganda e Marketing Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do TCU Lucas Rocha Furtado acerca de eventuais irregularidades em gastos com campanhas de publicidade na Secretaria Especial de Comunicação Social, do Ministério das Comunicações;

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 81, I, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º,



inciso II da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, os encaminhamentos realizados:

9.2.1. com base no art. 49, 50 e 53 da Instrução Normativa 3, de 20 de abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, na Lei 8.666/1993, art. 67, §1º, c/c o art. 1º, §2º da Lei 12.232/2010 e nos princípios da transparência, isonomia e publicidade, incluir no Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade a obrigatoriedade registrar e, sempre que possível, dar publicidade no portal eletrônico (internet), dos seguintes documentos/informações relativos a todas as campanhas publicitárias que contratar:

9.2.1.1. versões inicial, intermediárias e final dos planos de mídia;

9.2.1.2. para cada versão apresentada, ato emitido pela fiscalização do contrato (Secom) em que conste a aprovação formal da versão apresentada e/ou as alterações requisitadas para a agência contratada;

9.2.1.3. para cada nova versão apresentada, ficha resumo ou documento equivalente elaborado pela agência contratada, na qual constem, em consonância com as solicitações da fiscalização, as alterações realizadas na estratégia de mídia e na tática de mídia. Nesse documento devem constar clara e objetivamente as ações de publicidade retiradas, reduzidas, incluídas ou aumentadas na campanha publicitária em relação à versão anterior; e

9.2.1.4. critérios técnicos e objetivos utilizados para a divisão das verbas publicitárias entre os veículos de comunicação – dentre os quais as emissoras de TV aberta, inclusive para as ações de merchandising, contemplando necessariamente o indicador eficiência, o qual pode, exemplificativamente, ser obtido a partir da evidenciação, nos planos de mídia, de critérios comumente utilizados no mercado publicitário, como: investimento/TRP, investimento/GRP, custo por ponto e/ou custo por mil;

9.2.2. com base no art. 8º da Lei 12.257/2011, publicar no portal eletrônico (internet) do Ministério e/ou no Portal da Transparência, no prazo de 30 (trinta) dias, os planos de mídia das campanhas publicitárias do governo federal em veiculação ou veiculadas nos últimos 24 meses, bem como os documentos que os fundamentam;

9.3. encaminhar cópia desta decisão à Secretaria Especial de Comunicação Social/Ministério das Comunicações e ao representante;

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação ora realizada.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2552-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2553/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.941/2020-6.

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

3. Interessada: Secretaria Especial de Comunicação Social.

4. Órgão: Secretaria Especial de Comunicação Social.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).



8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de autoria do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, em que noticia diversos indícios de irregularidades na veiculação de campanhas publicitárias do Governo Federal, em especial aquelas relacionadas à divulgação da PEC da Reforma da Previdência;

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

9.1. conhecer da presente representação, uma vez que satisfeitos os requisitos de ingresso previstos no art. 237, inciso III, c/c art. 235 do RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. revogar parcialmente a medida cautelar que integra a letra “b” do Despacho de peça 13, referendada pelo Plenário desta Corte de Contas mediante Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário e modificada pelo Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário, para tornar sem efeito a proibição endereçada ao Ministério das Comunicações, nos contratos sob sua responsabilidade, de direcionar recursos de campanhas publicitárias para mídias e plataformas cujas audiências sejam estranhas ao que se pretende comunicar;

9.3. nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, determinar ao Ministério das Comunicações que:

9.3.1. faça cessar, nos contratos sob sua responsabilidade, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias que se relacionem a atividades ilegais, tornando definitiva a parte da cautelar concedida pelo subitem 9.1, letra “b”, do Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário que tratou da referida proibição;

9.3.2. no prazo de trinta dias, seja expedida orientação a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta para que, nos contratos por eles celebrados com agências de publicidade, sejam previstas cláusulas que incentivem a identificação e o combate a veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais associadas a fake news, considerando para tanto, entre outras, a possibilidade de parametrização dos atributos da campanha, caso a comunicação se dê pela utilização do Google Adsense, de sorte a, por exemplo, excluir a veiculação em mídias digitais que mencionem determinadas palavras-chave a serem selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no “Painel de Checagem de Fake News” organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

9.4. determinar ao Ministério da Comunicações, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, defina diretrizes/e ou instrumento normativo com orientações e definições de responsabilidades no acompanhamento dos contratos firmados com agências de publicidade, em especial quanto à aderência dos sites que veiculam anúncios de campanhas aos critérios definidos pela administração.

9.5. indeferir o pedido de admissão no processo na condição de amicus curiae feito pela Associação Brasileira de Agentes Digitais;

9.6. notificar da presente decisão o Representante, a Secretaria Especial de Comunicação Social, o Ministério das Comunicações, a Advocacia-Geral da União, a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público Federal e a Associação Brasileira de Agentes Digitais;

9.7. encaminhar cópia da presente decisão à Controladoria-Geral da União e à Casa-Civil, como subsídio para o cumprimento da recomendação de que trata o item 9.3 do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário;

9.8. determinar à Segecex a criação de grupo de trabalho (GT) com vistas a estudar a legalidade da contratação pela administração pública de programas de publicidade online do tipo Google Ads, Yahoo Bing Network, Media.net, dentre outros, para veicular publicidade institucional e de utilidade



pública, bem como levantar os riscos envolvidos nesse tipo de contratação e possíveis instrumentos de controle, encaminhando o relatório, no prazo de 90 (noventa) dias, ao gabinete do Relator.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2553-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2554/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.212/2011-6.
 - 1.1. Apensos: 020.516/2021-5; 019.747/2021-7; 020.519/2021-4; 019.764/2021-9; 020.695/2021-7; 019.730/2021-7; 019.575/2021-1; 019.728/2021-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: espólio de Humberto Ivar Araujo Coutinho (027.657.483-49).
4. Entidade: Município de Caxias/MA.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymmler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: James Lobo de Oliveira Lima (OAB/MA 6.679), Ademilton Cipriano de Sousa (OAB/MA 11.709-A) e Anderson Medeiros Soares (OAB/MA 12.128).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo espólio de Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-Prefeito do Município de Caxias/MA, contra o Acórdão 1.778/2015-TCU-Plenário;

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

- 9.1. conhecer do recurso de revisão, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. notificar o recorrente e os demais interessados da presente decisão.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2554-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2555/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.731/2019-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o segundo acompanhamento da auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), com vistas a avaliar o atual cenário das obras paralisadas no país (ANO 2022), financiadas com recursos da União, em atendimento ao subitem 9.3. do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário;

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

9.1. considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária;

9.2. considerar parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional) e Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações);

9.3. considerar não cumprida a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste;

9.4. considerar parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário pelo Ministério da Economia, uma vez que os contratos de obras extraídos da Plataforma Mais Brasil ainda não possuem a situação “paralisada” como opção de preenchimento do campo “situação da execução do empreendimento”;

9.5. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União aos órgãos e entidades listados a seguir e a todos os demais cujas informações estejam pendentes que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem ao Ministério da Economia para publicação no Pannel de Obras do Governo Federal, no formato definido por essa pasta, informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, indicando aquelas constantes do art. 2º, inciso VII, do Decreto 10.012/2019:

Ministério de Minas e Energia;

Departamento Nacional de Obras Contra Secas;

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba;

Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste;

9.6. determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe informações sobre o cumprimento do disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei Complementar 101/200, em especial acerca da ampla divulgação do relatório de que trata aquele dispositivo;

9.7. recomendar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que avalie a conveniência e oportunidade de incluir o Pannel de Obras como um módulo do CIPI e garantir que todos os recursos federais para obras sejam concentrados em um só sistema, com fidedignidade e integralidade dos dados;

9.8. dar ciência, com base no art. 2º, II, da Resolução 315/2020, ao Ministério da Economia, de que foram constatadas impropriedades no Pannel de Obras previsto no inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019 que prejudicam a integralidade e a fidedignidade dos dados das obras constantes do pannel, o que contraria o §1º do art. 1º da Portaria 17.951/2020 e Art. 5º, art. 6º e inciso IV, art. 7º da Lei 12.527/2011;



9.9. dar ciência, com base no art. 2º, II, da Resolução 315/2020, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério da Infraestrutura, de que a não atualização periódica e semestral dos dados constantes do Painel de Obras contraria o artigo 4º, § 2º da Portaria 17.951, de 28 de julho de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia;

9.10. orientar a unidade técnica a incluir no próximo ciclo de acompanhamento:

9.10.1. procedimentos para aprofundar as análises na metodologia usada pela Funasa e pelo Ministério da Saúde para o preenchimento do campo situação da execução da obra ao classificar que uma obra/contrato de seus bancos estaria paralisada, inacabada ou em execução;

9.10.2. verificação de quais os métodos e critérios objetivos utilizados para verificação do cumprimento do artigo 45 da LRF por parte ao menos de cada ente listado no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário;

9.11. encaminhar a presente deliberação à Casa Civil, ao Ministério da Economia, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, à Frente de Obras Paralisadas e/ou Inacabadas da Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Comitê Interministerial de Governança e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2555-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2556/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 042.669/2021-9.

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

3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

4. Órgão: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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, pela qual se requer a fiscalização dos contratos de Parceria de Desenvolvimento Produtivo (PDP) aprovados no Ministério da Saúde em 2017.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com base no art. 18, caput, e de seu parágrafo único, da Resolução TCU 215/2008, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em complemento ao Acórdão 475/2022-TCU-Plenário, que:

9.1.1 o TC 034.653/2018-0 e o TC 003.190/2019-6 já possuem análise de mérito concluída e, tão logo sejam apreciados pelo TCU, as deliberações ser-lhe-ão encaminhadas;

9.1.2 o TC 018.120/2018-0 se encontra em fase de saneamento;



9.2. autorizar a prorrogação, por 180 (cento e oitenta) dias do prazo fixado no item 9.4 do Acórdão 475/2022-TCU-Plenário para o atendimento desta SCN, a fim de permitir a conclusão da análise do objeto do TC 018.120/2018-0; e

9.3. notificar a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados sobre o teor desta deliberação.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2556-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2557/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.099/2022-0

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Banco Central do Brasil e Ministério da Economia

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de acompanhamento com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2022, com atenção especial no exame do nível de atingimento das metas fiscais e da conformidade do contingenciamento de despesas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso V, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com os arts. 9º, inciso I; 11 e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência ao Poder Executivo, de que os bloqueios incidentes sobre as programações orçamentárias, visando à supressão de dotações do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, devem restringir-se às exceções autorizadas por lei, em especial na Lei 11.540/2007, bem como nas respectivas alterações legais, consoante disposto no § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 e nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 da Lei 11.540/2007;

9.2. recomendar à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia que:

9.2.1. ao realizar a reclassificação das receitas e despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos, amparada na Nota Técnica SEI 5/2022/Cesef/Supeq/STN/Seto-ME, fundamente-se, para fins de classificação econômica das receitas e despesas orçamentárias, na legislação nacional sobre finanças públicas e nas orientações constantes do Manual on Government Finance Statistics – GFSM 1986, do Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014 e do System of National Accounts – SNA 2008 (item 161);

9.2.2. oportunamente às ações de reclassificação das receitas e despesas e ao estabelecimento da nova sistemática de registros patrimoniais, orçamentários e financeiros relacionados às ações comerciais de estoques estratégicos e reguladores no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos, adéque as rotinas de registro contábil da Companhia Nacional de Abastecimento, de forma a

que o custo de aquisição de seus estoques se conforme às definições estabelecidas no item 19 da “NBC TSP 04 – Estoques”, c/c o item 5.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, garantindo-se, ainda, que as publicações das “Estatísticas Fiscais do Governo Geral” reflitam adequadamente os montantes dos estoques adquiridos e alienados no período contábil, consoante orientações constantes do Manual on Government Finance Statistics – GFSM 1986, do Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014 e do System of National Accounts – SNA 2008 (item 176);

9.3. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2022:

9.3.1. os resultados primários do Governo Central acumulados até abril de 2022 a preços correntes (superávit de R\$ 80,1 bilhões) e das empresas estatais federais (superávit de R\$ 6,0 bilhões), segundo a apuração oficial do Bacen (metodologia “abaixo da linha”), afiguram-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2022, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 170,5 bilhões e de R\$ 4,4 bilhões, estipuladas, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício de 2022 (item 51);

9.3.2. a projeção do resultado primário de 2022 das empresas estatais federais, com base no Demonstrativo da Necessidade de Financiamento Líquido, indica déficit expressivo das seguintes empresas: Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), R\$ 1.840,5 milhões; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), R\$ 260,5 milhões; Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras), R\$ 253,2 milhões; Empresa Gestora de Ativos (Emgea), R\$ 158,7 milhões; Casa da Moeda do Brasil (CMB), R\$ 70,4 milhões; Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), R\$ 85,7 milhões; e Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), R\$ 50,3 milhões. (item 72);

9.3.3. não obstante as projeções de receitas e despesas primárias da avaliação do 2º bimestre de 2022, consideradas a meta de resultado primário e a dedução referente a restos a pagar de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia no valor de R\$ 6.724,4 milhões, indicarem a possibilidade de ampliação de R\$ 111.708,1 milhões nas despesas primárias discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU, tal ampliação não ocorreu, em virtude da imposição de observância do “Teto de Gastos” (ADCT, art. 107), haja vista que as projeções das despesas primárias sujeitas ao regime do “Teto de Gastos” estão acima daquele limite de gastos em R\$ 6.954,4 milhões, com um excesso no Poder Executivo de R\$ 9.961,4 milhões e um espaço nos demais Poderes, MPU e DPU de R\$ 3.016,0 milhões (item 40);

9.3.4. em razão da EC 113/2021, a LOA 2022 foi sancionada estabelecendo-se o “Teto de Gastos” para 2022 de R\$ 1.679,6 bilhões, porém, com a reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, o montante passaria a ser de R\$ 1.681,0 bilhões (item 120);

9.3.5. os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram compatíveis com a meta de resultado primário e com o “Teto de Gastos” (item 180);

9.3.6. o Poder Executivo substituiu os R\$ 125,7 bilhões em fonte de recursos de operações de crédito (944) que amparavam a dotação condicionada destinada ao pagamento de despesas obrigatórias do Regime Geral de Previdência Social (item 187);

9.3.7. as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 15,7 bilhões no exercício de 2022 (item 189);

9.3.8. há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 123,0 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias (item 195);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério da Economia, à Controladoria-Geral da União, à Companhia Nacional de Abastecimento, à Casa Civil da Presidência da República e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional,



informando-lhes que o inteiro teor da referida decisão poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2557-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2558/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.164/2020-8

2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Revisão de Ofício (Pensão civil)

3. Interessados: Francisca Martins de Sousa (446.090.353-91) e Jose Vieira de Moura (008.646.503-10)

4. Unidade: Gerência Executiva do INSS - Teresina/PI

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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:

VISTA, relatada e discutida esta revisão de ofício dos atos de concessão de pensões civis instituídas por Ana Lucia de Santana Moura e Renato Jose Costa Sousa, consideradas tacitamente registradas pelo Acórdão 18.374/2021 - 2ª Câmara e nas quais foi apontada a inclusão de parcela que deveria ter sido absorvida por reajustes salariais posteriores.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal; nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443/1992; nos arts. 260, § 1º; e 262 do Regimento Interno e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. rever de ofício os atos de pensão civil de Ana Lúcia de Santana Moura e Renato José Costa Sousa, em benefício de José Vieira de Moura e Francisca Martins de Sousa, respectivamente, considerá-los ilegais e negar-lhes registro;

9.2. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos pelos interessados até a data da ciência deste Acórdão pela unidade jurisdicionada, nos termos da Súmula TCU 106;

9.3. determinar à Gerência Executiva do INSS - Teresina/PI que:

9.3.1. no prazo de quinze dias a contar da ciência deste Acórdão, cesse pagamentos decorrentes dos atos impugnados e comunique a esta Corte as providências adotadas;

9.3.2. no prazo de trinta dias a contar da ciência deste Acórdão, cadastre no Sistema E-Pessoal novos atos relativos aos interessados, livres da irregularidade apontada, e remeta a esta Corte comprovantes da data em que eles foram e/ou foram notificados do teor desta deliberação, com o devido alerta de que o efeito suspensivo decorrente da eventual interposição de recurso junto ao TCU não os eximirá da devolução de valores indevidamente percebidos após tal notificação, em caso de não provimento do apelo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.



11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2558-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler e Jorge Oliveira (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2559/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.567/2014-6
 - 1.1. Apenso: 009.572/2021-0; 016.300/2021-1; 003.991/2016-4
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Recurso de Reconsideração (em Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial)
 3. Recorrente: Antonio Roque Longo (017.843.409-44)
 4. Unidade: Município de Apuí/AM
 5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
 6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
 7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos – Serur
 8. Representação legal: Alberto Cesar Hister Pamplona (10427/OAB-AM), representando Antonio Roque Longo; Thiago Lelis de Freitas (48.856/OAB-DF), Dilma Lira Porto Botton (A-627/OAB-AM) e outros, representando Antonio Marcos Maciel Fernandes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que, na presente fase processual, se examina recurso de reconsideração interposto por Antonio Roque Longo contra o Acórdão 2.608/2020-Plenário, que lhe aplicou multa em razão do não atendimento a diligências efetuadas por esta Corte.

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. 33 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento parcial.
- 9.2. reduzir o valor da multa a ele aplicada pelo item 9.2 do Acórdão 2.608/2020-Plenário para R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);
- 9.3. encaminhar cópia deste acórdão ao recorrente, 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.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2559-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler e Jorge Oliveira (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2560/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC-036.684/2019-8.
 - 1.1. Apenso: TC-034.623/2016-7.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.



4. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Especial da Cultura.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se analisa o monitoramento das medidas adotadas por força do Acórdão 2.513/2018 – Plenário, proferido nos autos do TC-034.623/2016-7, o qual cuidou de auditoria realizada em projetos culturais financiados pela Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) e mencionados na Operação Boca Livre, da Polícia Federal.

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

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

9.2. considerar em cumprimento as determinações constantes dos subitens 9.1.2, 9.1.6, 9.1.10 e 9.2 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

9.3 considerar implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.7, 9.3.8 e 9.3.9 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

9.4. considerar prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.9, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.3.10 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

9.5. fixar o prazo de 90 (noventa) dias à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo, para que sejam concluídos os exames das prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 15.4674, 16.2180, 15.4225, 09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298 e 14.10875, devendo ser apurados eventuais danos ao erário, e instauradas, se for o caso, as devidas Tomadas de Contas Especiais, com vistas ao atendimento da determinação constante do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário, enviando ao TCU, ao final do aludido prazo, informações a respeito do cumprimento da referida determinação;

9.6 dar ciência à Secretaria Especial da Cultura, do Ministério do Turismo, com fundamento no art. 9º da Resolução/TCU 315/2020, acerca das seguintes impropriedades:

9.6.1. deixar de fazer constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas, realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991, com base em elementos como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas, instrumentos matemáticos elaborados por aquela Secretaria e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, conforme disposto no art. 6º, caput e § 3º, do Decreto 10.755/2021;

9.6.2. falta de efetiva segregação das despesas administrativas dos projetos financiados pela Lei 8.313/1991 analisados nas prestações de contas constantes da amostra da auditoria realizada, o que impossibilita verificar se essas despesas estão em conformidade com o limite imposto pelo art. 26 do Decreto 10.755/2021;

9.6.3. nas prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991, a não apresentação de documentação comprobatória de gastos de maneira segregada, de modo a facilitar a verificação quanto ao cumprimento legal, devendo a segregação ser em dois grupos: a) despesas finalísticas, dividindo-as em: i) remuneração do proponente e de pessoas vinculadas ao proponente (art. 16 da IN/SECULT/MTUR 1/2022), ii) remuneração de terceiros sem vínculo com o proponente; e, b) despesas não finalísticas, separando-as em: i) despesas administrativas (art. 26 do Decreto 10.755/2021 e art. 15 da IN/SECULT/MTUR 1/2022), ii) remuneração para captação de recursos (art.



25 do Decreto 10.755/2021 e art. 12 da IN/SECULT/MTUR 1/2022), iii) custos de divulgação (art. 14 da IN/SECULT/MTUR 1/2022), iv) destinação de produtos resultantes do projeto cultural ao patrocinador, v) custos com direitos autorais, de modo que a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura possa comprovar que esses tipos de despesas ocorreram dentro dos limites legais, bem como se torne mais eficiente o processo de análise de prestação de contas realizado;

9.6.4. não devolução dos saldos não utilizados na execução dos projetos incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela Lei 8.313/1991 ao Fundo Nacional da Cultura – FNC, ao qual pertencem referidos saldos, em desacordo ao disposto no art. 5º, inciso V, da Lei 8.313/1991;

9.6.5. ausência de previsão, na Instrução Normativa/SECULT/MTUR 2/2022, da disponibilização de informações de consumo referentes aos projetos culturais incentivados com base na Lei 8.313/1991 no Portal da Transparência, contemplando as etapas de execução do objeto, de acordo com o que foi estabelecido no plano de execução, cenário que dificulta o controle social e que havia sido afastado pela previsão constante do art. 43, § 1º, da revogada Instrução Normativa MC 2/2019;

9.7 dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo e à Secretaria Especial da Cultura, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que a não disponibilização dos documentos relativos ao processo de aprovação e execução dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991 (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) no portal www.versallic.cultura.gov.br está em desacordo com o preceito geral de transparência do gasto público insculpido no art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88 e na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

9.8 encaminhar cópia deste Acórdão à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo e à Secretaria Especial da Cultura, informando que o Relatório e o Voto que o fundamentam estão disponíveis no Portal do Tribunal (www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.9 encaminhar os presentes autos à SecexEducação, para continuidade do monitoramento.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2560-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2561/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.483/2022-1.

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

3. Interessado: Guelli Comércio e Indústria de Alimentação Ltda. (73.416.083/0001-78).

4. Órgão/Entidade: Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron).

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Bruno Machado Gonçalves dos Santos (OAB/RJ 220.101) e Katherine Andrade Osório da Fonseca, representando Vitta – Soluções Em Alimentação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Vitta – Soluções em Alimentação Ltda., com pedido de medida cautelar, noticiando falhas na condução do pregão eletrônico para registro de preços 30/2022, por menor preço global, conduzido pela Empresa



Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), com vistas à contratação de serviço para preparação e fornecimento de refeições.

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

9.1. com fulcro no art. 276, caput, do RI/TCU, referendar, até o pronunciamento deste Tribunal a respeito do mérito da representação, a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 30 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), à empresa Guelli Comércio e Indústria de Alimentação Ltda. e à representante.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2561-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2562/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.829/2016-7.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).

3.2. Recorrente: Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).

4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

5.1. Relator da deliberação recorrida: 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; Marcelo Cama Proença Fernandes (OAB/DF 22.071) e outros, representando Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se apreciam embargos de declaração opostos pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. contra o acórdão 2168/2022-TCU-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RI/TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. enviar cópia deste acórdão ao embargante, nas pessoas de seus representantes legais;



9.3. 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.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2562-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2563/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 042.783/2021-6.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do ofício 13/2021-CTFC, de 26/10/2021, pelo presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, com base nas propostas de fiscalização e controle 3/2019 e 3/2020, ambas de autoria da senadora Leila Barros.

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

9.1. levantar o sobrestamento destes autos, ordenado no item 9.6 do acórdão 140/2022-TCU-Plenário;

9.2. informar ao presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal que:

9.2.1. foi concluído o levantamento realizado no âmbito do TC 016.591/2021-6, apreciado mediante o acórdão 1884/2022-TCU-Plenário, em que foram identificadas diversas iniciativas relevantes da administração pública federal, nos três Poderes, e três são passíveis de eventual fiscalização, considerados os critérios de risco, materialidade e relevância, e esta Corte avaliará a inclusão de ação de controle prioritariamente no Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio/PNEF (Decreto 10.906/2021) no plano operacional em 2023;

9.2.2. foi concluída a auditoria na Central de Atendimento à Mulher, conhecido como serviço “Ligue 180” do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/MMFDH, processo TC 017.499/2021-6, apreciada por intermédio do acórdão 1520/2022-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação ao presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, encaminhando-lhe cópia dos acórdãos 1520/2022-TCU-Plenário e 1884/2022-TCU-Plenário, bem como cópia da instrução de peça 26, informando que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;



9.4. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, II, do RI/TCU e 17, II, da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2563-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2564/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.822/2022-7

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, Secretaria de Gestão e Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin)

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento com o objetivo de se obter um diagnóstico preliminar acerca da implementação de teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 238 e 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência aos 195 órgãos federais que integram as estruturas organizacionais do Governo Federal, inclusive àqueles que já implantaram o PGD, de que a não observância das regras e procedimentos dispostos no Decreto 11.072/2022 e na IN-SGP 65/2020 impede a adoção de outro regime de trabalho, senão o presencial e com controle de ponto, e que o descumprimento desses normativos comporta a aplicação da sanção prevista no art. 58, inc. II, da Lei Orgânica do TCU;

9.2. determinar a realização, no 1º semestre de 2023, de auditorias na Advocacia-Geral da União – AGU, no Banco Central do Brasil – Bacen, na Controladoria-Geral da União – CGU, no Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – SRF, com vistas a avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao Programa de Gestão e Desempenho – PGD, com ênfase no acompanhamento e avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo e na fiel observância das normas aplicáveis;

9.3. determinar à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado que atualize, ao término do primeiro semestre de 2023, o presente levantamento, fixando o prazo de até 45 dias, contado a partir do dia 1º de julho de 2023, para o encaminhamento do trabalho a este Relator;

9.4. recomendar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP e à Secretaria de Gestão – Seges do Ministério da Economia que considerem, como premissa de trabalho, que o teletrabalho é



uma ferramenta de gestão e deve estar conectada com as peculiaridades da atuação de cada instituição, bem como com os resultados almejados e o interesse público a ser efetivamente alcançado, não constituindo, portanto, direito adquirido dos servidores públicos;

9.5. autorizar a realização de acompanhamento na Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP e na Secretaria de Gestão – Seges do Ministério da Economia ou nos órgãos que venham a sucedê-las, para avaliar a evolução normativa e a implantação do PGD no âmbito da Administração Pública Federal;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação à SGP, para que examine a possibilidade de considerar as críticas e sugestões contidas no voto que a fundamenta nas próximas evoluções normativas acerca do assunto, e à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, informando-lhes que seu inteiro teor pode ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. levantar o sigilo que recai sobre o processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2564-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2565/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.461/2021-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto: III - Consulta.

3. Consulente: Ministério da Defesa.

4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

7. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina consulta encaminhada pelo Ministro da Defesa, com o objetivo de esclarecer dúvidas acerca da reforma de militares com remuneração calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato, de que trata o art. 110 da Lei 6.880/1980.

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

9.1. não conhecer da consulta, por não atender aos requisitos de admissibilidade elencados nos arts. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992, e 264, IV, §§ 1º e 2º, do RI/TCU;

9.2. remeter cópia desta deliberação ao Ministro da Defesa;

9.3. arquivar os autos e encerrar o presente processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2565-44/22-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 2566/2022 - TCU - Plenário

VISTOS, relacionados e discutidos estes autos de denúncia acerca de suposto represamento de verbas do Fundo Nacional de Educação, destinadas ao fornecimento de alimentação escolar aos estudantes da educação básica, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae);

Considerando que os pareceres precedentes demonstram que a denúncia não está acompanhada de indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade apontada, portanto não preenche todos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, “a”, e 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 105 da Resolução TCU 259/2014, em não conhecer da presente denúncia, por não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do RITCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, dar ciência deste acórdão ao denunciante e determinar o arquivamento dos autos, como proposto pela SecexEduc.

1. Processo TC-016.036/2022-0 (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. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação.

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: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2567/2022 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de embargos de declaração opostos pelo denunciante contra o Acórdão 1.817/2022-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, que conheceu da denúncia, considerou-a parcialmente procedente e promoveu o envio de ciência à Câmara dos Deputados sobre as falhas identificadas nos Pregões Eletrônicos 65/2020 e 34/2021;

Considerando que, em linhas gerais, a denúncia versava sobre o requerimento feito pela Câmara dos Deputados às contratadas para que elas fornecessem materiais em quantidade superior à prevista nos termos de referência dos PE 65/2020 e 34/2021, que tinham como objeto a contratação, respectivamente, de serviços de manutenção de instalações elétricas e hidrossanitárias e de serviços de manutenção, com a execução de serviços gerais, entre outras intervenções civis, nos edifícios e nas áreas da Câmara dos Deputados;

Considerando que, em sede recursal, o embargante alega a contradição no acórdão, uma vez que reconhecido o excesso na solicitação de determinados materiais em desfavor das contratadas, mas o Tribunal não adotou ações diretas e imediatas em relação aos contratos em curso, limitando-se ao envio de ciência preventiva e corretiva;



Considerando, por outro lado, que o denunciante não é considerado, automaticamente, parte no processo, devendo, para tanto, demonstrar razão legítima para ser habilitado nos autos, nos termos dos artigos 144, §2º, e 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

Considerando que o denunciante não requereu a sua admissão como parte processual, tampouco demonstrou motivo legítimo para ser habilitado nos autos, razão pela qual não houve nenhuma manifestação do Ministro-Relator ou do Colegiado sobre a sua cogitada habilitação;

Considerando que ao denunciante não admitido como parte, não cabe o exercício de prerrogativas processuais, como, por exemplo, a interposição de recursos, por falta de legitimidade, em sintonia com os enunciados da jurisprudência selecionada do TCU extraídos dos Acórdãos 380/2022-Plenário, relator o E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, e 1.955/2017-Plenário, relator o E. Ministro Bruno Dantas;

Considerando, ainda, que, no caso concreto, o embargante tem como objetivo provocar a atuação deste Tribunal em litígio privado entre as empresas contratadas para a prestação dos serviços objeto dos PE 65/2020 e 34/2021 e a Câmara dos Deputados;

Considerando não ser o Tribunal de Contas da União instância revisora de decisões administrativas adotadas por órgãos e entidades que lhes são jurisdicionados em relação a terceiros, salvo se, de forma reflexa, esses litígios atinjam o patrimônio público ou lesem o Erário, o que não se verifica no caso em análise;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 143, inciso V, alínea “f”, do Regimento Interno deste Tribunal, em não conhecer dos embargos de declaração, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 144, §2º, 146, § 1º, e 282 do Regimento Interno do TCU; retirar a chancela de sigilo oposta aos autos, exceto no que se refere à identificação do denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do Regimento Interno do TCU; e dar ciência desta deliberação ao denunciante, acompanhada da instrução da unidade técnica:

1. Processo TC-040.779/2021-1 (DENÚNCIA)
- 1.1. Recorrente: Identidade Reservada (999.999.999-99).
- 1.2. Órgão: Câmara dos Deputados.
- 1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
- 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 2568/2022 - TCU - Plenário

VISTOS, relacionados e discutidos estes autos de denúncia sobre a demissão de empregados públicos, sem o devido processo administrativo disciplinar, pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro (Cremerj);

Considerando que a análise das razões de justificativa apresentadas pela Gerente Operacional Administrativo, Ana Marta da Silva, e pela Gerente de Recursos Humanos, Liliane Faria da Silva, evidenciou que estas não detinham competência para a tomada de decisão, tampouco participaram das apurações ou emitiram manifestação quanto às demissões em análise;

Considerando que, apesar de o Cremerj não ter observado o devido processo legal com relação as demissões que originaram a presente denúncia, como demonstrado pelos pareceres precedentes, havia evidente conflito interno, especialmente em relação ao funcionário Anderson Taboada Carballo de Araújo e o seu chefe imediato, Hyago Luiz Tisse Fritz;



Considerando que no caso do ex-presidente do Cremerj, Walter Palis Ventura, embora caracterizada sua participação direta nos fatos narrados na denúncia, os pareceres precedentes demonstram que os fatos narrados nestes autos não são suficientes para impor a penalidade de multa ao ex-presidente, especialmente por se tratar de caso isolado, originado de conflitos internos que ensejaram a atuação da autoridade competente;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, “a”, e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103 da Resolução TCU 259/2014, em conhecer da presente denúncia, acolher as razões de justificativa apresentadas por Ana Marta da Silva e Liliâne Faria da Silva; considerá-la procedente, acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Walter Palis Ventura, dispensando-se a aplicação da penalidade de multa pelos fundamentos indicados neste acórdão e na instrução de peça 39; adotar as medidas descritas no item 1.8 a seguir, dar ciência deste acórdão ao denunciante e ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro e determinar o arquivamento dos autos, como proposto pela SecexAdmin.

1. Processo TC-043.174/2021-3 (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 Rio de Janeiro.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. dar ciência ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro, para prevenir ocorrências futuras, da seguinte irregularidade verificada no presente processo: ausência de prévia instauração de processo administrativo para a demissão de empregados, com o oferecimento de oportunidade para o exercício da ampla defesa e contraditório pelos interessados, em afronta aos princípios insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal, em especial os da impessoalidade e da moralidade, aos princípios da administração pública, notadamente o relativo à motivação dos atos administrativos, bem como aos entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União;

1.8.2. informar ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 106, § 6º, inciso I, da Resolução TCU 259/2014, com redação dada pela Resolução TCU 323/2020, que:

1.8.2.1. os registros sintéticos das providências adotadas, assim como o desfecho das ações judiciais relacionadas aos fatos tratados nestes autos, devem ser publicados na seção “transparência e prestação de contas” de seus sítios oficiais na internet e que os referidos registros devem ser encaminhados à unidade técnica em meio eletrônico, por intermédio do sistema Conecta, conforme previsto no § 4º do art. 9º da Instrução Normativa TCU 84/2020, e no § 2º do art. 8º da Decisão Normativa TCU 187/2020.

ACÓRDÃO Nº 2569/2022 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do Acórdão 2.934/2021-TCU-Plenário, proferido no TC 019.948/2018-2, que tratou de representação e confirmou irregularidades ocorridas no processamento da Tomada de Preços 2/2018, promovida pelo município de Bodoquena/MS, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para a implantação do sistema de abastecimento de água no Assentamento Serro Alegre, naquele município, financiada pelo Convênio/Funasa 240/2017;



Considerando que, em que pese as pendências apontadas, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) atestou a funcionalidade do sistema de abastecimento de água e a regular aplicação dos recursos do Convênio/Funasa 240/2017 no objeto financiado, em conformidade com o mandamento do subitem 9.5 do Acórdão 2.934/2021-TCU-Plenário;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos 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 considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.5 do Acórdão 2.934/2021-TCU-Plenário e apensar definitivamente estes autos ao TC 019.948/2018-2, originador deste monitoramento, nos termos dispostos nos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014, conforme parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-014.083/2022-1 (MONITORAMENTO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Fundação Nacional de Saúde.
- 1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2570/2022 - TCU – Plenário

VISTO, relacionado e discutido estes autos de representação formulada pela empresa C. M. Couto Sistemas Contra Incêndio Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 84/2022, conduzido pela Eletrobrás Termonuclear S.A., cujo objeto foi a prestação de serviços de manutenção de extintores, mangueiras de incêndio e cilindros de CO2.

Considerando que a recorrente interpôs pedido de reexame, por meio do qual requer a reforma do Acórdão 2.083/2022-TCU-Plenário;

Considerando que no Acórdão, ora guerreado, entendeu o Tribunal conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente.

Considerando que a mera participação na licitação não gera direito subjetivo a ser defendido perante o TCU e, portanto, não confere a licitante, mesmo como autora da representação, a condição de parte no processo que apura eventuais irregularidades no certame, especialmente no caso em que não houve contratação nem mesmo adjudicação em favor da licitante;

Considerando que a jurisprudência do TCU é firme ao entender que o reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo;

Considerando que a demonstração de legítima e comprovada razão para intervir na causa está, em regra, condicionada à possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo seu em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal;

Considerando que a recorrente não logrou demonstrar razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo próprio;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso, IV, 282 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 146 e art. 2º, § 2º, da Resolução TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do pedido de reexame e determinar o seu arquivamento, após comunicação ao recorrente, do teor deste acórdão, bem como do exame de admissibilidade às peças 34 e 35.



1. Processo TC-017.026/2022-9 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Recorrente: C. M. Couto Sistemas Contra Incendio Ltda (34.115.188/0001-35).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Eletrobrás Termonuclear S.A.
 - 1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Relator da deliberacao recorrida: Ministro Augusto Nardes
 - 1.6. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
 - 1.7. Representação legal: Suzana Cristina Pereira Novais (234128/OAB-RJ), Rafael Grumach Genuino de Oliveira (147983/OAB-RJ) e outros, representando C. M. Couto Sistemas Contra Incêndio Ltda.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2571/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em razão de irregularidades na execução física do objeto do Convênio 1.550/2009,

Considerando a comprovação de que o Sr. Luiz Gustavo Machado faleceu em 25/1/2018, antes, portanto, do trânsito em julgado de sua condenação no Acórdão 170/2017-Plenário;

Considerando o disposto no § 2.º ao art. 3.º da Resolução-TCU 178/2005, no sentido de que “o Tribunal, mediante proposta do relator, da unidade técnica ou do Ministério Público, poderá rever, de ofício, o acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação”;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, em rever, de ofício, o Acórdão 170/2017-Plenário, com fulcro no § 2º do art. 3º da Resolução-TCU 178/2005, a fim de excluir a multa imposta ao Sr. Luiz Gustavo Machado no subitem 9.5 daquele decism, tendo em vista o seu falecimento antes do trânsito em julgado de sua condenação, de acordo com os pareceres anteriores.

1. Processo TC-007.519/2014-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Responsáveis: Edimar Gomes da Silva (134.463.088-06); Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentavel (07.054.515/0001-13); Kerima Silva Carvalho (066.401.516-69); Luiz Gustavo Machado (813.598.538-04); Marcus André Almeida (778.995.121-15).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável.
 - 1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.3.1 Ministro que se declarou impedido nos autos: Aroldo Cedraz.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
 - 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
 - 1.6. Representação legal: Julio Cesar Chaves Cocolichio (303423/OAB-SP), representando Luiz Gustavo Machado; Lucas Ferreira Paz Rebua (28950/OAB-DF), representando Marcus André Almeida; Rodrigo Molina Resende Silva (28.438/OAB-DF), Leonardo Oliveira Albino (15.821-E/OAB-DF) e outros, representando Edimar Gomes da Silva; Julio Cesar Chaves Cocolichio (303423/OAB-SP), representando Nathália Paschoal Machado.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2572/2022 - TCU - Plenário



Considerando que, por meio do Acórdão 6.622/2019, a Primeira Câmara desta Corte, ao apreciar tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério do Trabalho e Emprego, julgou irregulares as contas da sra. Dinalva Garcia Lemos de Moraes Mourão e do Instituto de Cultura e Desenvolvimento Solidário Máxima Social, condenando-os em débito e aplicando-lhes multa;

Considerando que o julgado em referência foi objeto de recurso de reconsideração interposto pelo Instituto de Comunicação, Marketing e Empreendedorismo Máxima Social, o qual foi apreciado pelo Acórdão 8.395/2020-1ª Câmara, que negou provimento ao pleito;

Considerando que os argumentos ora apresentados em recurso de revisão não se encaixam nas hipóteses que permitem o seu conhecimento, nos termos dos arts. 32 e 35 da Lei 8.443/1992 c/c arts. 277 e 288 do RITCU;

Considerando a manifestação da Serur, ratificada pelo MP/TCU, que, em sede exame de admissibilidade, recomendou o não conhecimento do recurso ante o não preenchimento dos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do já citado art. 35 da Lei 8.443/1992 (peças 127-129 e 132);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, ante o acolhimento, pelo relator, dos pareceres uniformes constantes dos autos e com fundamento nos arts. 32 e 35 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso IV, alínea “b”, 277 e 288, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer do presente recurso de revisão, em razão do não preenchimento dos requisitos específicos de admissibilidade exigidos, nos termos abaixo:

1. Processo TC-023.736/2016-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Apensos: 000.483/2022-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 000.475/2022-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 000.481/2022-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)
 - 1.2. Responsáveis: Dinalva Garcia Lemos de Moraes Mourão (199.928.151-91); Instituto de Cultura e Desenvolvimento Solidário Máxima Social (09.375.853/0001-82)
 - 1.3. Recorrente: Dinalva Garcia Lemos de Moraes Mourão (199.928.151-91)
 - 1.4. Órgão: Prefeitura Municipal de Coxim/MS
 - 1.5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 1.6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé
 - 1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo
 - 1.8. Unidade técnica: Secretaria de Recursos (Serur)
 - 1.9. Representação legal: Jordelino Garvia de Oliveira (OAB/MS 5.971), João Paes Monteiro da Silva (OAB/MS 10.849), Meyrivan Gomes Viana (OAB/MS 17.577), Fernando da Costa Santos Menin (OAB/MS 14.430-B) e outros
 - 1.10. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.10.1. dar ciência da presente decisão à recorrente, enviando-lhe cópia da instrução técnica inserta à peça 127; e
 - 1.10.2. determinar à Serur que, após as devidas comunicações, remeta os autos ao relator do Acórdão 6.622/2019-1ª Câmara, para apostilamento com vistas à correção do erro material assinalado pela unidade técnica.

ACÓRDÃO Nº 2573/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 43, inciso I, 53 e 55 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, 234 a 236, e 250, inciso II, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia; determinar o seu arquivamento com fundamento no inciso II do § 4º do art. 106, da Resolução – TCU 259/2014; levantar o sigilo dos autos, nos termos do art. 6º-A da Resolução – TCU 259/2014 e dar ciência ao denunciante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:



1. Processo TC-011.460/2022-9 (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: Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 4ª Região (MG).
 - 1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2574/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 43, inciso I, 53 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143 e 235, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU e art. 103, § 1º, 104, §1º, 105 e 108 da Resolução - TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da denúncia, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade; em levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante; em arquivar os presentes autos e em dar ciência ao denunciante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-020.761/2022-8 (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: Universidade Federal de Itajubá.
 - 1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 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 2575/2022 - 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, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-013.295/2021-7 (MONITORAMENTO)
 - 1.1. Apenso: 020.846/2019-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
 - 1.2. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.a..
 - 1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOpe).
 - 1.6. Representação legal: Rafael Zimmermann Santana (154238/OAB-RJ), representando Petróleo Brasileiro S.A.



1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, em relação ao indicador “Tempo de Responsividade”, (i) passe a coletar de forma estruturada a data de ocorrência do fato (ou de início, caso ainda em curso), com a opção de o colaborador informar que não a conhece, e a data em que tomou ciência, (ii) considere refinar a métrica do tempo de responsividade dos processos internos, dividindo-a em dois períodos: o tempo de responsividade da área de apuração e o tempo de responsividade do órgão deliberativo;

1.7.2. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, objetivando otimizar a apuração das denúncias e garantir a aplicação justa e consistente das ações disciplinares, crie e passe a monitorar o indicador “Taxa de Conversão das Sanções Propostas”;

1.7.3. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que estruture e disponibilize as informações acerca de sanções propostas e não aplicadas para fins de análise de background check;

1.7.4. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que incorpore novos métodos de avaliação dos treinamentos ofertados, de modo a obter retorno sobre seu impacto nas condutas e tarefas executadas por seus colaboradores e retroalimentar o planejamento de novos treinamentos de compliance.

1.7.5. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que monitore o indicador “Nível de Engajamento dos Denunciantes” com base no retorno dos informantes à denúncia realizada, como uma medida do engajamento do denunciante.

1.7.6. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, em relação ao indicador “Nível de Aproveitamento das Denúncias Realizada”, continue monitorando o número de denúncias arquivadas, utilizando os filtros que entender necessários, a fim de aferir a necessidade de treinamentos específicos aos usuários.

1.7.7. Dar ciência desse processo, e propor à Secretaria de Controle Externo responsável pelo jurisdicionado – Petrobras, que avalie a pertinência de efetuar verificações periódicas do Programa de Compliance da Estatal e assim constatar sua evolução.

1.7.8. Arquivar o presente monitoramento.

ACÓRDÃO Nº 2576/2022 - 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 IV, 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, em:

1. Processo TC-003.190/2019-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (03.112.386/0001-11); Fundação Oswaldo Cruz (33.781.055/0001-35); Secretaria Federal de Controle Interno - Cgu/pr ().

1.2. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

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

1.7.2. determinar à Controladoria-Geral da União que encaminhe a este Tribunal as conclusões do processo 00190.107599/2020-73 quando do término de sua análise;



1.7.3. dar ciência à Fundação Oswaldo Cruz, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020, de que a ausência da especificação do valor relativo à transferência de tecnologia, acrescido em cada frasco de insulina, verificada no Acordo de Cooperação Técnico-Científica para Transferência de Tecnologia de Insulina Humana Recombinante e Importação de Materiais, firmado com o Indar S.A. em 18/7/2006, descumpra o disposto no art. 54, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 89, § 2º, da Lei 14.133/2021;

1.7.4. juntar ao processo de Solicitação do Congresso Nacional, objeto do TC 042.669/2021-9, cópia deste acórdão e da instrução à peça 95;

1.7.5. encaminhar cópia deste acórdão e da instrução à peça 95 ao Ministério da Saúde, ao Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz (Farmanguinhos/Fiocruz) e ao representante;

1.7.6. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 2577/2022 - 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, 237, parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la procedente, fazer as seguintes determinações, ordenar a adoção das seguintes medidas e determinar o seu arquivamento, dando ciência ao(s) representante(s), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-010.758/2022-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região (mg).

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: Jean Carlos Rocha Fernandes de Brito, representando Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região (mg).

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. determinar ao Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no prazo de sessenta dias, os encaminhamentos realizados:

a) ultime imediatamente os procedimentos necessários à adoção de pregões eletrônicos como regra para a contratação de bens e serviços comuns, em atenção ao disposto no art. 1º, §§ 1º e 4º do Decreto 10.024/2019;

1.6.2. dar ciência ao Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Presencial 5/2019, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de pesquisa de preço considerando somente as propostas apresentadas por fornecedores afronta o art. 3º da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1460/2022, 1445/2015 e 2816/2014, todos do Plenário); e

b) a adoção do pregão na forma presencial afronta o art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005; e

c) a utilização do critério de julgamento “técnica e preço” afronta o art. 4º, inciso X, da Lei 10.520/2002;

1.6.3. dar ciência desta deliberação ao Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais.

ACÓRDÃO Nº 2578/2022 - 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, 235, 237, inciso I e parágrafo único, e 250 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la improcedente e determinar o seu arquivamento, dando ciência ao(s) representante(s), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-013.419/2022-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora-mg - Ebserh.

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: Fernanda Menezes Gomes (10606E/OAB-MG), representando Ministério Público Federal.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2579/2022 - TCU – Plenário

Cuidam os autos de solicitação da 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Goiás, por meio do por meio de despacho exarado nos autos do processo nº 1034849-88.2020.4.01.3500, de 15/9/2022, para que esta Corte de Contas se manifeste acerca do valor do dano a ser ressarcido, nos termos do art. 17-B, § 3º, da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), como um dos requisitos de admissão de acordo de não persecução civil (ANPC).

A unidade responsável pela instrução verificou, em resumo, que a Caixa Econômica Federal realizou apuração de toda a cadeia de atos lesivos praticados pelo Sr. Francioni Alves Staciarini. A partir das informações levantadas, a empresa consolidou os valores desviados.

Considerando que o §3º e o art. 17-B da Lei 8.429/1992 assim dispuseram:

“Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I - o integral ressarcimento do dano;

II a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

(...)

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias;”

Considerando que ainda não há regulamentação da matéria neste Tribunal, tendo sido criado grupo de trabalho cujos estudos levaram à criação de projeto de resolução apresentado no âmbito do TC 000.216/2022-4, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que ainda se encontra em tramitação;

Considerando que, enquanto não aprovado referido projeto de resolução, e havendo necessidade de disciplinar e uniformizar a forma como este tipo de demanda deve ser tratada, foi expedido o Memorando-Circular 9/2022-Segecex;

Considerando que feitos como este não são precedidos das etapas de um típico processo de controle externo e que, em razão do prazo exíguo para o TCU se manifestar, tem-se que a manifestação da unidade instrutora no tocante à apuração de valor tem natureza estimativa, pois sujeita a modificações decorrentes de eventual processo de controle externo que, após o devido processo legal, venha a ser julgado por esta Corte de Contas;

Considerando que o cálculo do valor do dano apurado pela Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças), utilizando-se o Sistema Débito do TCU, concluiu que o saldo do débito atualizado monetariamente, até 10/11/2022, é de R\$ 119.839,50.



Considerando que esta Corte não está examinando de forma expressa e conclusiva os fatos que deram ensejo à ação civil, mas tão somente se manifestando com base nas informações apresentadas nos autos para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido em sede de Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) a ser celebrado entre o Ministério Público Federal e o responsável;

Considerando, finalmente, os pareceres uniformes da SecexFinanças,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143 e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU e no art. 62 c/c o art. 65, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) conhecer da presente solicitação de manifestação do Tribunal para fins do disposto no art. 17-B, §3º, da Lei 8.429/1992, com fundamento nos itens 2 e 3 do Memorando-Circular 9/2022- Segecex;
- b) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhados dos pareceres que a fundamentam e do demonstrativo de débito acostado inserto à peça 10 ao Juízo da 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Goiás, informando-lhe que o valor a ser ressarcido à Caixa Econômica Federal pelo Sr. Sr. Francioni Alves Staciarini, atualizado até a data de 10 de novembro de 2022, é de R\$ 119.839,50 (cento e dezenove mil oitocentos e trinta e nove reais e cinquenta centavos);
- c) esclarecer que os exames realizados pelo TCU não se deram em processo de controle externo e que as análises e conclusões levaram em conta exclusivamente as informações que constam dos autos e os parâmetros indicados nos demonstrativos de débito, não se tratando de perícia, parecer técnico ou julgamento quanto aos fatos narrados; e
- d) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-021.152/2022-5 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2580/2022 - TCU - Plenário

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Fundação Universidade de Brasília (FUB) contra os termos do Acórdão 1.357/2022-TCU-Plenário (Peça 44), integrado pelo Acórdão 1.714/2022-TCU-Plenário (Peça 52), prolatado na sessão de 27/7/2022.

considerando que o interessado acima nominado foi notificado da deliberação recorrida na data de 22/6/2022 - DF (Peça 48);

considerando que o prazo para a interposição de pedido de reexame é de quinze dias, nos termos do art. 48, parágrafo único, c/c o art. 33, da Lei 8.443/92;

considerando que o recorrente apresentou o recurso em 23/8/2022 - DF, sendo, portanto, intempestivo;

considerando, que a peça recursal não apresenta fatos novos supervenientes, para que venha a ser admitida nos termos do parágrafo único do art. 32 da Lei 8.443/92, c/c o art. 285, § 2º, e 286 do Regimento Interno;

considerando, ainda, os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao TCU, no sentido do não-conhecimento do presente recurso;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso IV, alínea “b” e § 3º; 285 e 286 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do pedido de reexame interposto pela Fundação Universidade de Brasília (FUB), e em determinar o arquivamento do



processo a seguir indicado, após enviar ao recorrente cópia desta deliberação, bem como do exame de admissibilidade efetuado pela Secretaria de Recursos.

1. Processo TC-012.000/2020-5 (APOSENTADORIA)

1.1. Recorrente: Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43).

1.2. Interessados: Antonia Alice de Araujo Porto (206.095.904-72); Antonia Alice de Araujo Porto (206.095.904-72); Antonio Albertino Sobrinho (225.436.271-20); Antonio Albertino Sobrinho (225.436.271-20); Antonio Alberto Nepomuceno (043.472.691-53); Antônio Cândido Ribeiro (120.477.241-04).

1.3. Órgão/Entidade: Fundação Universidade de Brasília.

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo

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: Jose Luis Wagner (17183/OAB-DF), representando Antonio Candido Ribeiro; Rodrigo da Silva Castro (22829/OAB-DF), representando Antonio Alberto Nepomuceno; Bruno Conti Gomes da Silva (44.300/OAB-DF), Luiz Antonio Muller Marques (33.680/OAB-DF) e outros, representando Antonia Alice de Araujo Porto.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2581/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XVI, e 53 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno, em não conhecer da presente denúncia, ante a inexistência dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 235 do RI/TCU, retirar-lhe a chancela de sigilo, bem como determinar o seu arquivamento, devendo-se dar ciência desta deliberação aos interessados.

1. Processo TC-008.663/2022-0 (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. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2582/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso I, do Regimento Interno, em considerar cumprida a determinação constante do subitem 1.8.1 do Acórdão 2233/2021–TCU-Plenário, e determinar o apensamento do processo a seguir relacionado aos autos do TC 26.830/2020-5, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação aos interessados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.



1. Processo TC-040.594/2021-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência do Norte de Minas.

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 2583/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92; c/c os arts. 1º, inciso III, 17, inciso VI, 143, inciso III, 241 e 254 do Regimento Interno, em:

1. Processo TC-016.795/2020-2 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 019.913/2020-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ().

1.3. Órgão/Entidade: Fundação Oswaldo Cruz; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Saúde.

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. dar ciência à Fiocruz, com fundamento no art. 9º, inciso I, Resolução-TCU 315/2020, que a contratação do Centro Hospitalar de Atenção Especializada e Apoio às Pesquisas Clínicas para Pacientes Graves - Sars-Cov-2:

1.8.1.1. foi realizada sem prévia autorização legal em desconformidade com o que determinam o art. 167, inciso II da CF/88 e os arts. 15 e 16 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

1.8.1.2. foi realizada sem estimativas de preços para subsidiar a contratação do seu projeto básico, via dispensa de licitação, conforme determina o art. 26 da Lei de 8.666/1993;

1.8.1.3. foi realizada em desconformidade com os preceitos do Regime de Contratação Integrada, conforme disposto no §1º do art. 9º e no art. 35 da Lei 12.462/2011;

1.8.1.4. foi realizada sem a composição de todos os custos unitários, bem como com uso de itens expressos em unidades genéricas, como “verba” e “projeto”, em desconformidade com o art. 7º, §2º, inciso II da Lei 8.666/93, o caput do Decreto 7.983, de 8 de abril de 2013 e a súmula 258 do TCU.

1.8.2. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, Resolução-TCU 315/2020, das seguintes irregularidades em relação à contratação do Hospital de Campanha em Águas Lindas de Goiás/GO:

1.8.2.1. autorização da implantação sem avaliação de alternativas, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, ao art. 12, inciso III da Lei 8.666/1993 e ao art. 4º-C da Lei 13.979/2020;

1.8.2.2. atraso na formalização do termo contratual para a implantação do hospital de campanha, em desconformidade com o art. 62, caput e § 4º, da Lei 8.666/93 e Acórdão 3.176/2016-TCU-Plenário;

1.8.2.3. atraso na formalização do Acordo de Cooperação para transferência do hospital de campanha ao estado de Goiás, atrasando o início da operação em 43 dias, o que afronta o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput da Constituição Federal.

ACÓRDÃO Nº 2584/2022 – TCU – Plenário



Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinado com os arts. 1º, inciso II, 143, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em levantar o sigilo do presente processo no que se refere especificamente à presente deliberação, uma vez que não há motivo para seja ela proferida em sessão reservada, reconhecer a perda de objeto dos comandos contidos no Acórdão 2.631/2020-TCU-Plenário em face da desestatização da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), ocorrida em junho/2022, e determinar o arquivamento do feito.

1. Processo TC 031.986/2017-0 (ACOMPANHAMENTO)
 - 1.1. Órgãos/Entidades: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras).
 - 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica).
 - 1.5. Representação legal: não há.
 - 1.6. Outros encaminhamentos:
 - 1.6.1. não há.

ACÓRDÃO Nº 2585/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridas as determinações contidas nos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.570/2018-TCU-Plenário, sem prejuízo das determinações relacionadas no subitem 1.8 desta deliberação.

1. Processo TC-009.206/2017-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
 - 1.1. Responsável: Luiz Carlos Cancellier de Olivo (417.667.419-91).
 - 1.2. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Salver Construtora e Incorporadora Ltda (00.521.113/0001-32); Universidade Federal de Santa Catarina (83.899.526/0001-82).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina.
 - 1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
 - 1.7. Representação legal: Tamiris Regina Machado (29.775/OAB-SC) e Marcos Luis Wagner (29504/OAB-SC), representando Salver Construtora e Incorporadora Ltda.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.8.1 determinar à Universidade Federal de Santa Catarina que, no prazo de 90 dias contados da ciência deste Acórdão, encaminhe a comprovação da existência de processo judicial da dívida de R\$ 1.029.164,38 da Empresa Salver Construtora e Incorporadora Ltda. (CNPJ 00.521.113/0001- 32), anexando suas movimentações e eventuais decisões;
 - 1.8.2 encaminhar cópia da presente instrução à Universidade Federal de Santa Catarina; e
 - 1.8.3 autorizar desde já o arquivamento dos presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo do monitoramento da determinação do subitem 1.8.1, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 315/2020 c/c os arts. 3º e 4º, I, da Portaria Segecex nº 27, de 19 de outubro de 2009.

ACÓRDÃO Nº 2586/2022 - TCU - Plenário



Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 169, inciso V, c/c art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, em determinar o arquivamento do processo a seguir indicado, devendo ser dada ciência desta deliberação à Furnas Centrais Elétricas S.A (Eletrobras Furnas), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-027.006/2018-2 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
- 1.1. Apensos: 015.320/2018-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
- 1.2. Responsáveis: Flávio Decat de Moura (060.681.116-87); Luiz Carlos Ciocchi (374.232.237-00); Ricardo Medeiros (778.342.088-53).
- 1.3. Órgão/Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.a..
- 1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraEle).
- 1.7. Representação legal: Gustavo André Gomes (155.301/OAB-RJ), Gisela Moreira Mendes de Oliveira (151.443/OAB-RJ) e outros, representando Furnas Centrais Elétricas S.a..
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: 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 deste Acórdão a Furnas Centrais Elétricas S.A (Eletrobras Furnas), 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).

ACÓRDÃO Nº 2587/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; 235 e 237, todos do Regimento Interno; e art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014, em conhecer da presente representação e determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de se efetivar as determinações propostas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-004.788/2022-2 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Araraquara - SP.
- 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.6.1. encaminhar, nos termos do art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, cópia da presente deliberação, acompanhada de reprodução da instrução de peça 24 dos autos, para adoção de providências internas de sua alçada:
 - 1.6.1.1. à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde, Departamento de Atenção Especializada e Temática, Política Nacional de Atenção à Oftalmologia do Ministério da Saúde (MS/SAES/DAET - Política Nacional de Atenção à Oftalmologia);
 - 1.6.1.2. à Secretaria Estadual de Saúde do Estado de São Paulo - SES/SP - Rede Estadual e Regional de Atenção em Oftalmologia do Estado de São Paulo;
 - 1.6.1.3. ao Conselho Municipal de Saúde de Araraquara/SP;



1.6.2. comunicar a representante o teor da presente deliberação;

1.6.3. comunicar à Unidade Prestadora de Contas (UPC) do Ministério da Saúde, que as providências adotadas devem ser publicadas na seção “Transparência e prestação de contas” de seus sites oficiais, e encaminhados à SecexSaúde por intermédio do sistema Conecta, em obediência ao § 4º do art. 9º da Instrução Normativa-TCU 84, de 2020, e no § 2º do art. 8º da Decisão Normativa-TCU 187, de 9 de setembro de 2020.

ACÓRDÃO Nº 2588/2022 – TCU – Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinado com os arts. 1º, inciso XXIV, 143, inciso III, 169, inciso II, 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e com o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, em conhecer da Representação abaixo identificada, considerá-la improcedente quanto ao mérito, indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelos representantes e determinar o apensamento dos presentes autos ao TC 008.845/2018-2, após cumpridos os encaminhamentos adiante consignados.

1. Processo TC 005.028/2022-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Autores da Representação: Reginaldo Lopes (CPF 903.308.626-34) e outros (peça 1, p. 1); Leonardo Andrade Simon (CPF 002.351.871-51) e outros (peça 26, p. 1).

1.2. Órgãos/Entidades: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), Furnas Centrais Elétricas S.A. (Furnas), Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (Chesf), Ministério de Minas e Energia (MME) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Encaminhamentos:

1.7.1. dar ciência à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) da peça encaminhada a esta Corte de Contas pelo representante para que avalie as questões narradas na referida representação e, caso entenda pertinente, adote as medidas de sua competência que entender cabíveis;

1.7.2. dar ciência desta decisão aos representantes.

ACÓRDÃO Nº 2589/2022 - TCU – Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas na Licitação 7002931749, promovida por Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, em 9/7/2020, concluída em 29/10/2020, para contratação da prestação de serviço de assessoria em salvatagem, controle de estabilidade de embarcação e de marinharia de convés;

Considerando que o representante alegou, em breve síntese, que a “Petrobras, sem motivação adequada e regular, aplicou a penalidade de multa, no valor de R\$ 144.772, 93, cumulada com a suspensão de participar de licitação, impedimento de contratar com a Petrobras” pelo período de 24 meses e que, ao final, pleiteou a concessão de medida cautelar com o fito de suspender os efeitos das penalidades aplicadas pelo PAR-PB.025.06492/2021;

Considerando que no âmbito de outro processo conexo, o TC 034.567/2020-8, o representante ECT já havia contestado os motivos de sua desclassificação daquele certame, mas que ao analisar a



questão, no mérito, o Tribunal, por meio do Acórdão 11.899/2020-TCU-1ª Câmara (Min. Walton Alencar Rodrigues), considerou improcedente a representação;

Considerando que na análise da admissibilidade da presente representação, apesar de estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, não se verificou a presença de indícios aptos a perfazer interesse público, não restando atendidos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno, em não conhecer da representação; indeferir o ingresso do representante aos autos; determinar o arquivamento do processo e dar ciência da deliberação à Petrobrás e à ETC Empreendimentos Transportes Comércio Ltda, de acordo com o parecer emitidos nos autos à peça 7.

1. Processo TC-011.390/2022-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.a..

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: Alexandre Mars Carneiro (078275/OAB-RJ), representando Etc - Empreendimentos Transportes Comercio Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2590/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 113, § 1º, da Lei 8.666/93; artigo 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; 235 e 237, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação; indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela empresa Ekipsul Comércio de Equipamentos Educacionais Eireli, ante a inexistência dos requisitos necessários à sua concessão; encaminhar cópia desta deliberação e da instrução de peça 18 dos autos, que fundamentou este Acórdão, ao Departamento Regional do Sesi no Estado de São Paulo e ao representante, informando-lhes que o conteúdo desta deliberação poderá ser consultado, também, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e determinar o arquivamento do feito, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-013.499/2022-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Departamento Regional do Sesi no Estado de São Paulo.

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: Eliza Tiyoko Cavalcante Trauczynski (38957/OAB-PR), representando Ekipsul Comercio de Equipamentos Educacionais Eireli.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2591/2022 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no pregão eletrônico 33/2022, sob a responsabilidade de Companhia Docas do Rio Grande do Norte, com valor estimado de R\$ 76.800,00, cujo objeto é contratação de empresa para implantação e operação de sistema informatizado para fornecimento de combustíveis, por um período de 12 (doze) meses.



Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, por tratar-se de matéria da competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade;

Considerando que a representação e o pedido de cautelar podem ser considerados prejudicados por perda de objeto, uma vez que a entidade decidiu revisar as condições do edital do certame e republicá-lo em atendimento aos pedidos da representante na apreciação de sua impugnação.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, 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 representação; indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda (CNPJ: 05.340.639/0001-30), ante a perda do objeto do processo; encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da Unidade Técnica, peça 9, que fundamentou este Acórdão, à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CNPJ: 34.040.345/0001-90); e fazer a determinação sugerida, de acordo com os pareceres emitidos nos autos; arquivar o processo, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-027.699/2022-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio Grande do Norte.

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: Renner Silva Mulia (471087/OAB-SP), representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. reforçar a informação já comunicada, por meio dos Acórdãos 1405/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Augusto Nardes), 572/2022 – TCU - Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo) e 2134/2022 - TCU – Plenário (relator Ministro Marcos Bemquerer), à sociedade empresarial Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. acerca da possibilidade da aplicação da multa prevista nos arts. 80 e 81 do Código de Processo Civil, tendo em vista o emprego subsidiário, pelo Tribunal, das disposições advindas das normas processuais em vigor, nos termos do art. 15 do CPC c/c o art. 298 do Regimento Interno/TCU (v.g. Acórdão 611/2020-TCU-Plenário e 18.557/2021 - 2ª Câmara, ambos relatados pelo Ministro Raimundo Carreiro, e Acórdão 11287/2021-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo), pela prática de litigância de má-fé ao reiteradamente, apesar dos diversos alertas emitidos por esta Corte de Contas, não acionar inicialmente a primeira e a segunda linhas de defesa, no âmbito do próprio órgão/entidade, antes do ingresso junto à terceira linha de defesa, constituída pelo órgão central de controle interno e tribunais de contas, acarretando, dessa forma, duplos esforços de apuração, em desfavor do erário e do interesse público, conforme previsto no princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e nas disposições previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

ACÓRDÃO Nº 2592/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso V, alínea “a”, 234, 235 e 237, do Regimento Interno/TCU, em conhecer da representação adiante indicada, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, tendo em vista que os procedimentos questionados, à época em que praticados, careciam de adequado embasamento legal, sendo posteriormente elididos pela evolução da



jurisprudência e dos marcos legais aplicáveis à espécie; bem como determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de fazer as determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-028.647/2015-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Ativos S.a. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros.

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: Cinthia Tufaile (159.842/OAB-SP), Luciana Borges Honorato (28510/OAB-DF) e outros, representando Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. deferir o pedido de solicitação de informações/vistas/cópias dos autos, à exceção das peças classificadas como sigilosas, formulado por Cínthia Tufaile (peça 36), nos termos do art. 62, caput e parágrafo único, c/c o art. 93 da Resolução-TCU 259/2014;

31.4. informar à Ativos S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros e ao representante o teor da presente deliberação, destacando que o seu conteúdo pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

ACÓRDÃO Nº 2593/2022 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de documentação encaminhada pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal – MPC/DF, para que esta Casa adote as medidas que entender cabíveis, acerca de representação por ele encaminhada ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, versando sobre a Dispensa de Licitação 10/2020, cujo objeto é a contratação emergencial de empresa especializada em engenharia civil para construção de unidade de atendimento hospitalar no Complexo Penitenciário da Papuda, no valor estimado de R\$ 5.825.649,60, com recursos próprios e do Fundo Nacional de Saúde, promovida com base no art. 4º da Lei 13.979/2020, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

Considerando que não foi objeto desta análise avaliar o modo de atuação do TC/DF, uma vez que não há previsão constitucional ou legal que atribua ao TCU a função de órgão revisor de ações desencadeadas por outros tribunais de contas;

Considerando que o preço praticado pela empresa vencedora do certame para o fornecimento e instalação dos containers que formam o hospital de campanha da Papuda foi considerado adequado pelo TC/DF;

Considerando que a qualidade e a funcionalidade do empreendimento foram consideradas aceitáveis;

Considerando que o baixo risco de irregularidade materialmente relevante não justifica a sobreposição ou duplicidade de esforço pelo TCU e TC/DF;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II; 41, da Lei 8.443/92; artigos 143, V, “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno; c/c o artigo 40, inciso V, da Resolução TCU 191/2006, em determinar o arquivamento do processo, devendo ser dada ciência desta deliberação ao representante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-039.178/2020-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.



- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2594/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 212 c/c o art. 237, parágrafo único e o art. 250, inciso I do RITCU, em determinar o arquivamento do processo a seguir indicado, dada ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo devida à prescrição dos atos relatados, devendo ser dada ciência desta deliberação à Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

- 1. Processo TC-039.221/2020-2 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras Estabelecimentos Unificados.
 - 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 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: não há.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2595/2022 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de consulta formulada pelo Exmo. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina-TJSC, Yhon Tostes acerca dos controles adotados pelo Banco do Brasil S.A na gestão de contas bancárias da União utilizadas para recebimento de valores depositados em juízo.

Considerando que a consulta não preenche os requisitos de admissibilidade subjetivos constantes no art. 264 do Regimento Interno do TCU, haja vista que o consulente não se encontra entre os legitimados previstos no rol do mencionado artigo;

Considerando ainda que a consulta não contém a indicação precisa do seu objeto;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 38 da Lei 8.443/92, c/c os artigos 143, incisos III e V, alínea “a”, 264 e 265 do Regimento Interno, em não conhecer da presente documentação como consulta, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 264 do Regimento Interno do TCU; e dar ciência desta deliberação ao Exmo. Juiz de Direito Yhon Tostes, de acordo com o parecer emitido nos autos (peças 4-5).

- 1. Processo TC-013.102/2022-2 (CONSULTA)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A..
 - 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: não há.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2596/2022 - TCU - Plenário



Considerando tratar-se de Solicitação de acesso aos autos, peças e informações processuais do TC-013.293/2021-4;

Considerando que aludido processo trata de Denúncia sobre possíveis irregularidades na emissão de ofícios da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Economia, nos quais solicita a bancos custodiantes de valores mobiliários o encerramento de contas de acionistas, a desapropriação e a transferência, em favor do Tesouro Nacional, das ações e dos créditos a elas vinculados que foram bloqueados por força do Decreto-Lei 4.166/1942, mas não foram objeto de pedido de liberação ou restituição até o último prazo decadencial concedido no art. 7º do Decreto 59.661/1966;

Considerando que o papel do denunciante consiste em iniciar a ação fiscalizatória, quando, então, o próprio Tribunal toma o curso das apurações;

Considerando que o representante, tal como o denunciante, embora deflagrador da fiscalização, não é considerado automaticamente parte no processo;

Considerando que a jurisprudência pacífica deste Tribunal é no sentido de que:

“O deferimento do pedido de ingresso nos autos do representante ou denunciante, na qualidade de interessado, somente deve ocorrer de forma excepcional quando comprovada sua razão legítima para intervir no processo, bem como evidenciada a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio em decorrência da deliberação a ser adotada (...).” (v.g. Acórdão 1.992/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz;

Considerando o previsto expressamente no caput do art. 163 do Regimento Interno do TCU de que “As partes poderão pedir vista ou cópia de peça do processo, mediante solicitação dirigida ao relator, segundo os procedimentos previstos neste capítulo”;

Considerando que, em análise das peças do TC-013.293/2021, bem como destes autos, não restaram demonstrados nem razão legítima para intervir neste processo de controle externo nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio decorrente de decisão desta Corte de Contas, entende o relator não atendidos os requisitos autorizadores do ingresso do denunciante como parte no processo, Assim, não dispõe o denunciante de legitimidade para solicitar vista e cópia dos autos, deve, portanto, ser indeferido o pedido de vista e cópia formulados, por estar em desacordo com as exigências constantes do art. 146 do Regimento Interno desta Corte;

Considerando o pedido do representante do denunciante 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;

Considerando que o solicitante é representante legal do denunciante no âmbito do TC-013.293/2021-4, de maneira que deve ser preservada sua identidade, em conformidade com (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a" e 163, do Regimento Interno do TCU, c/c arts. 91 a 94 da Resolução-TCU 259/2014, em indeferir a solicitação de vista e cópia do 013.293/2021-4 requerida pelo solicitante, indeferir o pedido de realizar sustentação oral, preservar a identidade do solicitante, em conformidade com o disposto no art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992 e arquivar o presente processo.

1. Processo TC-022.604/2022-7 (SOLICITAÇÃO)

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

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

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.



1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2597/2022 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação constituída como processo apartado do TC 039.693/2020-1, cuja admissibilidade já foi reconhecida no processo originador, destinada a obter informações sobre a atuação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) em aeroportos junto a passageiros de voos internacionais, com o intuito de melhor acompanhar a governança da instituição sobre as atividades dessa natureza e eventualmente propor melhorias, corrigir rumos e prevenir desvios de conduta;

Considerando que o exame técnico calcado em informações coletadas pela unidade instrutora por meio de duas diligências permitiu traçar panorama sobre a atuação da RFB no controle aduaneiro de passageiros internacionais e verificar que tanto a pandemia do coronavírus como a última mobilização de cunho grevista dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil não trouxeram impactos na atividade em questão (instrução de peça 16);

Considerando que as informações quanto à governança da RFB sobre as atividades de controle aduaneiro em aeroportos, junto a passageiros de voos internacionais, revelaram haver adequados controle e alocação de recursos para essa atividade, o que dispensa a necessidade de propor melhorias, corrigir rumos e prevenir desvios de conduta para o referido processo de trabalho do fisco federal;

Considerando que o Ministério Público junto ao TCU, em manifestação nestes autos, acompanhou o exame técnico da unidade instrutora no sentido de que não foram identificadas irregularidades ou mesmo falhas passíveis de correção (parecer de peça 20);

Considerando que o processo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído;

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, nos arts. 143, inciso III, 169, inciso I e V, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da representação e considerá-la improcedente; remeter cópia deste acórdão e da instrução de peça 16 à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e apensar os autos ao TC 039.693/2020-1.

1. Processo TC-045.800/2021-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária e Supervisão de Contas (SecexTributária).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2598/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Amadeu de Almeida Boeira (CPF 337.225.100-82); e

b) apensar definitivamente os presentes autos ao TC 016.327/2017-9, nos termos dos arts. 36 e 40, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014.

1. Processo TC-029.340/2017-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)



1.1. Responsáveis: Amadeu de Almeida Boeira (337.225.100-82); Eloi Poltronieri (659.727.400-87); Paulo Roberto da Luz – Eireli (16.674.159/0001-21); Prefeitura Municipal de Vacaria/RS (87.866.745/0001-16).

1.2. Interessados: Paulo Roberto da Luz – Eireli (16.674.159/0001-21); Prefeitura Municipal de Vacaria/RS (87.866.745/0001-16).

1.3. Órgãos: Ministério das Cidades (extinto); Prefeitura Municipal de Vacaria/RS.

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2599/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, em relação ao monitoramento do Acórdão 1.524/2019-TCU-Plenário (peça 47), com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 243 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- a) considerar implementada a recomendação constante do item 9.1;
- b) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
- c) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-043.261/2018-3 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO)

1.1. Responsável: não há.

1.2. Interessado: não há.

1.3. Órgão: Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinta).

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2600/2022 - TCU - Plenário

Trata-se de pedido de reexame interposto pela empresa São Geraldo Services/SGHN - Higienização Têxtil e Nutrição Hospitalar Ltda. contra o Acórdão 2.024/2022-TCU-Plenário (peça 46), por meio do qual esta Corte de Contas julgou improcedente a representação por ela apresentada.

Considerando que a recorrente não figura como responsável nem como interessada, de modo que não é considerada como parte no processo e, assim, não pode praticar atos processuais, nos termos do art. 144, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU;

Considerando que a jurisprudência do TCU é bem clara ao entender que o reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo (Acórdão 6.348/2017-TCU-2ª Câmara e Acórdãos 1.955/2017 e 455/2019, do Plenário);

Considerando, portanto, que o recurso interposto não atende aos requisitos de admissibilidade, por estar caracterizada a falta de legitimidade para recorrer;



Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso I e parágrafo único, 33 e 48, caput e parágrafo único, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 143, inciso IV, alínea “b”, e § 3º, 144, 277, inciso II, e 286 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- a) não conhecer do pedido de reexame interposto pela empresa São Geraldo Services/SGHN - Higienização Têxtil e Nutrição Hospitalar Ltda., por ausência de legitimidade recursal; e
- b) dar ciência da presente deliberação à recorrente e aos órgãos/entidades interessados.

1. Processo TC-008.246/2022-0 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Recorrente: SGHN - Higienização Têxtil e Nutrição Hospitalar Ltda. (11.083.162/0001-57).
- 1.2. Interessados: Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Ferlim Serviços Técnicos Ltda (42.116.376/0001-06).
- 1.3. Entidade: Hospital Naval Marcílio Dias.
- 1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
- 1.8. Representação legal: Marcello Rocha de Luna Freire (OAB/RJ 66.766).
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2601/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- a) conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) revogar a medida cautelar adotada;
- c) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Caixa Econômica Federal e à representante; e
- d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-016.902/2022-0 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Interessados: Powersafe Importação, Exportação Ltda. (06.282.480/0001-07); SPR Baterias Comércio e Importação Eireli (13.303.289/0001-60).
- 1.2. Entidade: Caixa Econômica Federal.
- 1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.6. Representação legal: Elias Menegale (OAB/SP 342.306), Lenymara Carvalho (OAB/DF 33.087) e outros.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2602/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relatados estes autos de representação, formulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre –TCE/AC, quando do exame de denúncia sobre possíveis irregularidades no Pregão Presencial



5/2020 realizado pelo Município de Sena Madureira/AC para aquisição de implementos agrícolas e motoniveladora, no âmbito do Convênio 883642/2019, celebrado entre a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e a referida municipalidade.

Considerando que a instrução identificou baixo risco de ocorrência de irregularidade, insuficiência de materialidade e ausência de relevância que não justificam a atuação desta Corte de Contas;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea “a”; e 237, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la prejudicada, arquivando-a, sem prejuízo de encaminhar cópia desta deliberação ao representante e de cópia integral dos autos à Sudam para a adoção das providências de sua alçada.

1. Processo TC-021.393/2022-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Tribunal de Contas do Estado do Acre

1.2. Unidade: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: não há

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2603/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relatados estes autos de representação formulada pelo Senador da República Randolph Rodrigues, com pedido de cautelar, versando sobre a redução de capital do BNDESPAR, mediante a restituição, em espécie, de capital ao BNDES (detentor de 100% das ações de emissão da BNDESPAR) no montante de R\$ 40 bilhões, sem cancelamento das ações.

Considerando que a mencionada operação visa, segundo a representação, ao cumprimento de decisão do Tribunal de Contas da União, que trata da devolução de recursos à União por instituições financeiras federais;

considerando que a cautelar solicitada pretendia obstar a transferência dos recursos, por suposto descumprimento de prazo estabelecido na Lei 6.404/1976; e

considerando que a operação subsequente, que foi a transferência dos recursos do BNDES para a União, no valor de R\$ 45 bilhões, já havia sido realizada às 10h44 do último dia 11 de novembro, antes, portanto, da autuação deste processo nesta Corte de Contas;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; e 237, III e seu parágrafo único, do Regimento Interno, ACORDAM em:

conhecer da representação;

considerar prejudicado o pedido de cautelar, por perda de objeto;

restituir o processo à SecexFinanças para continuidade da instrução, autorizando a realização das diligências necessárias; e

encaminhar cópia da representação inicial (peça 1), bem como da instrução (peças 12 e 13) ao BNDES, para conhecimento e apresentação de informações complementares, se assim o desejar, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-028.926/2022-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Senador Randolph Frederich Rodrigues Alves



- 1.2. Unidade: BNDES Participações S/A
- 1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 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: não há
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2604/2022 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la prejudicada, ante a perda do seu objeto, tendo em vista a republicação do edital do Pregão Eletrônico 5/2020, escoimado das irregularidades alegadas pelo representante, e em encaminhar cópia desta deliberação à Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Maranhão – Dnit/MA e ao representante, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da unidade técnica:

- 1. Processo TC-019.553/2022-6 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Representante: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.
 - 1.2. Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Maranhão – Dnit/MA.
 - 1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
 - 1.6. Representação legal: Renner Silva Mulia (471087/OAB-SP), representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2605/2022 - 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 cumprida a determinação constante do item 9.7 do acórdão 1.302/2021-TCU-Plenário, encaminhar cópia desta decisão, assim como da instrução da unidade técnica, (peça 265), à Administração Regional do Senac/DF e ao Departamento Regional do Sesi/DF, e determinar o arquivamento do presente processo.

- 1. Processo TC-025.813/2016-1 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Responsáveis: Ellen Martins Rodrigues Pasqualotto (619.159.556-53); Roberto Simões (007.299.146-15).
 - 1.2. Interessados: Administração Regional do Senac no Distrito Federal (03.296.968/0001-03); Administração Regional do Sesc no Estado do Amazonas (03.965.963/0001-18); Administração Regional do Sesc no Estado do Ceará (03.612.122/0001-27); Departamento Regional do Sesi no Estado da Bahia (33.641.358/1669-80); Graziela Dias de Oliveira (725.869.581-87); Jose Roberto Sfair Macedo (042.802.881-00); Maria Celia Nacfur Sfair Macedo (029.321.481-68); Patricia Costa Oliveira Santos (805.138.671-04); Roberta Nacfur Macedo (646.380.901-25); Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional (00.330.845/0001-45).



1.3. Órgão/Entidade: Administração Regional do Senac no Distrito Federal; Administração Regional do Sesc no Distrito Federal; Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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

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

1.7. Representação legal: Felipe Tobias Costa de Almeida (59082/OAB-DF), Leonardo Martins Oliveira Cavalcante (18.554/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Senac No Distrito Federal; Marcus Vinicius Beserra de Lima (126.446/OAB-RJ), Alain Alpin Mac Gregor (101.780/OAB-RJ) e outros, representando Serviço Social do Comércio - Administração Nacional; Ana Claudia Teixeira de Macedo (38.346/OAB-DF), Luciana Ferreira Braga (32.037/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Sesi No Distrito Federal; Kissyla Kyvea Contarini Faria (180.490/OAB-MG), Juliana Faria Marcincowski (172.177/OAB-MG) e outros, representando Roberto Simões; Wilker Wagner Santos Carvalho (43682/OAB-DF), Jackeline Grace Martins da Silva (38773/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Sesc no Distrito Federal; Karine Blamires Komka Teixeira (29.592/OAB-DF), Laura Delalibera Mangucci Rodrigues (47.835/OAB-DF) e outros, representando Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2606/2022 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 1º, XXIV, na forma do art. 143, V, 'a', ambos do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente denúncia, para considerá-la prejudicada diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto, retirar a chancela de sigiloso, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante, encerrar o processo e arquivar os autos, dando-se ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 18), ao denunciante, e fazer a determinação conforme proposto nos autos.

1. Processo TC-027.953/2022-0 (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. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações:

1.8.1. comunicar os fatos ao Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, sem prejuízo de encaminhar-lhes cópia da denúncia tarjada (peça 16), desta instrução e deste acórdão.

ACÓRDÃO Nº 2607/2022 - TCU - Plenário

Considerando que, mediante o item 9.2, o acórdão 446/2021-TCU-Plenário fixou novo e improrrogável prazo de 120 (cento e vinte) dias para que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da



Educação (FNDE) ultimasse a repactuação do termo de compromisso PACII 10284/2014 ou instaurasse e enviasse a este Tribunal a tomada de contas especial;

Considerando que, ante o insucesso na referida repactuação, o FNDE instaurou a TCE, autuada neste Tribunal sob o TC 044.756/2021-6, atendendo ao determinado pelo acórdão ora monitorado.

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 cumprida a determinação do item 9.2 do acórdão 446/2021-TCU-Plenário e determinar o apensamento definitivo destes autos de monitoramento ao processo originador TC 003.358/2017-8.

1. Processo TC-005.841/2022-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Município de Caiçara do Rio do Vento/RN.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2608/2022 - 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 contida no item 1.8.1 do Acórdão 1945/2022 – TCU – Plenário, dispensando a continuidade do presente monitoramento, encaminhar cópia desta decisão, assim como da instrução da unidade técnica, (peça 11), ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro – Cremerj, autorizar o apensamento dos autos ao processo original TC 039.740/2020-0, e fazer as determinações conforme proposto.

1. Processo TC-020.593/2022-8 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações:

1.6.1. conforme instruções contidas no Memorando-Circular 01/2021 – Segecex, e com fundamento no art. 106, § 6º, inciso I, da Resolução TCU 259/2014, com redação dada pela Resolução TCU 323/2020, que seja informado ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro - Cremerj que os registros sintéticos das providências adotadas, assim como o desfecho de eventuais ações judiciais relacionadas aos fatos tratados nestes autos, devem ser publicados na seção “Transparência e prestação de contas” de seus sítios oficiais, bem como que os referidos registros devem ser encaminhados à unidade técnica por meio eletrônico, no caso por intermédio do sistema Conecta, conforme previsto no § 4º do art. 9º da Instrução Normativa-TCU 84, de 2020, e no § 2º do art. 8º da Decisão Normativa-TCU 187, de 9 de setembro de 2020.

ENCERRAMENTO



Às 17 horas e 23 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)

ALINE GUIMARÃES DIÓGENES

Subsecretária do Plenário, em substituição

Aprovada em 30 de novembro de 2022.

(Assinado eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 44, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2022

(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

O Tribunal de Contas da União promoverá no próximo dia 29 de novembro, às 16h, o evento **Prêmio Reconhe-Ser 2022**, que ocorrerá presencialmente no Auditório Ministro Pereira Lira, com transmissão simultânea pelo canal oficial do TCU no Youtube.

Convido os senhores Ministros, Ministros-Substitutos, Procuradores e demais servidores a participarem.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2022.

MINISTRO BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, a fim de possibilitar aos servidores e colaboradores do Tribunal assistirem às partidas da Seleção Brasileira na Copa do Mundo FIFA 2022, editei a Portaria-TCU 170/2022, com as seguintes mudanças no horário de expediente desta Casa:

- nos dias em que os jogos se realizarem às 12h, não haverá expediente;
- nos dias em que os jogos se realizarem às 13h, o expediente se encerrará às 11h; e



- nos dias em que os jogos se realizarem às 16h, o expediente se encerrará às 14h.

Esclareço que o referido normativo dispõe também sobre o cumprimento da jornada de trabalho, inclusive o remoto, bem como demais particularidades relativas aos dias de participação do Brasil na competição.

Registro ainda que ficam mantidos os prazos processuais no âmbito do TCU e que, quando o dia do jogo da Seleção do Brasil coincidir com o de alguma sessão colegiada, o respectivo colegiado definirá novo horário ou nova data para o julgamento dos processos pautados.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2022.

MINISTRO BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

ANEXO II DA ATA Nº 44, DE 23 DE NOVEMBRO 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 2524 a 2565, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 011.357/2009-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidades Jurisdicionadas: Ministério do Desenvolvimento Regional; Estado do Tocantins

Responsáveis: Ataíde de Oliveira (258.528.506-59); Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00); Adelmo Vendramini Campos (162.965.321-72); Francisco Pereira Neto (923.040.361-04); José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72); José Edimar Brito Miranda (011.030.161-72); Luiz Alberto Osório de Castro (167.098.450-87); Consórcio ACL/Magna/Engeplus, composto pelas empresas ACL Assessoria & Consultoria Ltda. (12.529.764/0001-58), Magna Engenharia Ltda. (33.980.905/0001-24) e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda. (90.333.790/0001-10); e CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42)

Representação legal: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF 6.546, e outros (peças 215 a 217), representando CMT Engenharia Ltda.; Emmanuel Guedes Ferreira, OAB/DF 21.393 (peças 129, 151 e 156), representando José Edimar Brito Miranda, Anízio Costa Pedreira e Luiz Alberto Osório de Castro; Élder Castro de Carvalho, OAB/DF 23.666 (peça 154), representando Francisco Pereira Neto; Alessandro de Paula Canedo, OAB/TO 1.334-4, e outros (peça 128), representando José Lincoln Amorim Dantas.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FISCOBRAS 2007. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (EXTINTO) E ESTADO DO TOCANTINS. IMPLANTAÇÃO DO PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO PROPERTINS. SUPERFATURAMENTO. CITAÇÃO. EXCLUSÃO DE DOIS RESPONSÁVEIS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO



Trata-se de tomada de contas especial constituída em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário (alterado pelo Acórdão 581/2009-TCU-Plenário), por meio do qual foi julgado o relatório de auditoria realizada nas obras de implantação do Perímetro de Irrigação Propertins no âmbito do Fiscobras 2007 (TC 007.059/2007-7).

2. A auditoria realizada no empreendimento abrangeu três convênios e oito contratos, dentre os quais o Contrato 300/2002, que é o objeto destes autos.

3. Adoto como parte deste relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução da secretaria responsável pela demanda (peça 211), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 212-213):

“HISTÓRICO

2. O Contrato 300/2002, a cargo da empresa CMT Engenharia Ltda., destinava-se à complementação das obras e dos serviços, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, do projeto de irrigação da área piloto de 5.000 ha do aproveitamento hidroagrícola do rio Manuel Alves.

3. O valor total desse contrato, após quatro termos aditivos, foi de R\$ 88.881.023,39, com data-base em novembro de 2001. O primeiro termo aditivo (TA), celebrado em 26/8/2005, teve por objeto a adequação da planilha orçamentária. O segundo, celebrado em 19/1/2007, prorrogou a sua vigência por mais 24 meses (a partir de 3/2/2007). O terceiro e quarto termos aditivos, celebrados em 13/11/2007 e 30/6/2008, respectivamente, promoveram a adequação da planilha orçamentária, acarretando acréscimos e supressões de quantitativos em itens existentes e inclusão de novos itens (os termos aditivos constam de CD-ROM - item não digitalizável - peça 2, p. 20). Somente o terceiro termo aditivo promoveu acréscimo no valor contratual, na quantia de R\$ 17.412.578,36.

4. O contrato recebeu recursos do Convênio 1/2001-MI (Siafi 416584), firmado entre o governo do estado do Tocantins e o Ministério da Integração Nacional. Esse convênio tem vigência compreendida entre 8/6/2001 e 4/11/2017, com prazo final para a prestação de contas em 3/1/2018. Por esse ajuste, que tem por objeto o aproveitamento hidroagrícola do rio Manuel Alves, foram previstos R\$ 238.162.466,18, dos quais R\$ 214.072.059,67 são recursos federais. A totalidade dos recursos federais já foi liberada, sendo que já foi objeto de aprovação por parte do MI o valor de R\$ 177.459.215,71, restando R\$ 36.612.843,96 a comprovar (peça 194).

5. O processo que deu origem a esta tomada de contas especial foi o TC 007.059/2007-7, que tratou de relatório de levantamento de auditoria no Programa de Trabalho (PT) 20.607.0379.5932.0017, referente à implantação do Perímetro de Irrigação Propertins, com 20.000 ha, entre as cidades de Dianópolis e Porto Alegre do Tocantins, no estado do Tocantins.

6. A conversão do processo em tomada de contas especial foi inicialmente determinada pelo Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário. Posteriormente, o Acórdão 581/2009-TCU-Plenário deu nova redação ao item 9.7 do mencionado acórdão e determinou a criação de um apartado para o Contrato 300/2002 e outro para o Contrato 92/2001.

7. Após análise do processo, a unidade técnica, cumprindo as determinações do Acórdão 581/2009-TCU-Plenário e com o objetivo de promover a citação dos responsáveis, recalculou os valores de superfaturamento apurados anteriormente e prolatados no Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário (peça 2, p. 1-16).

8. Em sequência, foi emitido despacho do ministro relator (peça 2, p. 22), autorizando a citação dos responsáveis, que apresentaram tempestivamente as suas alegações de defesa. Dessa forma, manifestaram-se: a empresa CMT Engenharia Ltda., mediante expediente e documentos juntados aos autos nas peças 73 a 83; o Consórcio ACL/Engeplus/Magna, em defesa juntada na peça 72; e, em conjunto, os Srs. Ataíde de Oliveira, Adelmo Vendramini Campos e Anízio Costa Pedreira, mediante documentação carreada na peça 4 (p. 43-52) e na peça 5 (p. 1-11).

9. Posteriormente, em nova instrução preliminar (peça 5, p. 12-49), verificou-se, no curso das análises de parte das alegações de defesa até então apresentadas, que, com os novos valores de referência adotados após o acatamento parcial das alegações apresentadas, o superfaturamento no Contrato 300/2002 surgiu não do orçamento de referência utilizado na licitação, mas em consequência dos aditivos firmados. Nesse sentido, a Secob-4 concluiu que:

‘206. Inicialmente cabe ressaltar que, frente às alegações apresentadas pelo Consórcio ACL / Engeplus / Magna, tornou-se imperativo para a instrução reavaliar o valor do débito apurado, sua gênese e consequente responsabilização. Assim, somente parte das alegações de defesa apresentadas, mais especificamente aquelas



que impactam nos custos dos serviços, foi analisada na presente instrução.

207. Como sobredito, os responsáveis já citados apresentaram alegações de defesa sobre a irregularidade de superfaturamento. Entretanto, a análise das origens do débito apurado mostra que ele surgiu em consequência dos termos aditivos firmados. Desse modo, em vista da alteração do valor total e da gênese do débito, propõe-se, em atendimento aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, a realização de nova citação dos responsáveis para que apresentem novas alegações de defesa. Na oportunidade, cumpre informar aos defendentes que as argumentações já apresentadas por ocasião da resposta dos ofícios de citação anteriormente encaminhados também serão levadas em conta por esta unidade técnica, quando da análise de mérito a ser empreendida.'

10. Por conseguinte, a proposta de encaminhamento da unidade técnica foi a de promover citações complementares, atribuindo o débito decorrente dos termos aditivos a seus respectivos responsáveis, solidariamente à empresa CMT Engenharia Ltda. Dessa forma, foram apontados como responsáveis pelo dano os agentes públicos que aprovaram as planilhas orçamentárias dos 1º e 3º termos aditivos ao Contrato 300/2002, na medida em que validaram a alteração de quantitativos de serviços e a inclusão de novos serviços com sobrepreço. Ademais, a considerar a materialidade das alterações empreendidas, os gestores que assinaram os termos aditivos supracitados também deveriam ser citados, porquanto, ao assinarem os referidos ajustes, permitiram que se efetivasse o desequilíbrio econômico do contrato e, após a sua execução, que se concretizasse o superfaturamento.

11. Ato contínuo, em novo despacho apostado à peça 5 (p. 53), o ministro relator determinou as novas citações. Também nessa ocasião, as alegações de defesa foram apresentadas tempestivamente, conforme documentação integrante das peças 124 a 127, 149, 150, 152, 153 e 155.

12. No objetivo de promover a análise das novas alegações de defesa, a unidade técnica elaborou instrução (peça 161) em que constatou que os responsáveis requereram a citação de outros agentes que também teriam dado causa ao superfaturamento na execução do Contrato 300/2002, notadamente os pareceristas técnicos do Ministério da Integração Nacional e a empresa projetista. Nessa oportunidade, foram analisados unicamente os argumentos e os novos documentos que poderiam levar à identificação desses outros agentes causadores do dano, especificamente a suficiência e a pertinência desses novos elementos. Pôde-se verificar que os elementos não se mostraram suficientes para a conclusão quanto à responsabilidade desses agentes. Assim, foi proposta a realização de diligência ao MI e à Secretaria de Infraestrutura do estado do Tocantins para que apresentassem cópias digitais dos processos administrativos relacionados ao Convênio 1/2001-MI e às alterações das planilhas orçamentárias dos 1º e 3º termos aditivos ao Contrato 300/2002.

13. Observa-se, por fim, que a empresa CMT Engenharia Ltda. apresentou novos elementos, autuados na peça 193. Contudo, trata-se apenas de um resumo das alegações de defesa apresentadas à peça 149.

14. Desse modo, para a instrução de mérito dos presentes autos, restam pendentes as seguintes medidas a cargo desta unidade técnica: i) analisar as alegações de defesa decorrentes das citações determinadas pelo despacho da peça 5, p. 53; e ii) analisar a necessidade de responsabilização dos pareceristas do Ministério da Integração Nacional e da empresa projetista, com base nos documentos fornecidos após realização da diligência proposta na instrução da peça 161.

15. Destaca-se que a análise das alegações de defesa anteriormente apresentadas, decorrentes das citações determinadas no despacho da peça 2, p. 22, é desnecessária, tendo em vista que não remanescem as irregularidades pelas quais aqueles agentes foram citados, conforme esclarecido na instrução da peça 5, p. 12-53. Além disso, os argumentos que poderiam impactar nos preços referenciais adotados já foram analisados naquela mesma instrução.

EXAME TÉCNICO

16. Inicialmente, faz-se necessário corrigir o CPF de um dos responsáveis citados nos autos, o ex-Secretário de Infraestrutura do Estado do Tocantins, José Edimar Brito Miranda. A instrução que propôs nova citação de responsáveis registrou como CPF do mencionado gestor o número 439.694.961-87 (peça 5, p. 49). Esse CPF constou no ofício de citação à peça 90, bem como em despacho e instrução subsequentes (peças 135 e 161). No entanto, ao comparecer aos autos (peça 129), o responsável registrou como seu CPF o número 011.030.161-72.

17. De fato, em consulta à base da Receita Federal, o CPF 439.694.961-87 corresponde a José Edmar Brito Miranda Júnior, enquanto o CPF 011.030.161-72 corresponde a José Edimar Brito Miranda. Ademais, diversas decisões do TCU em outros processos já assinalaram o CPF 011.030.161-72 como correspondente a José Edimar Brito Miranda, ex-Secretário de Infraestrutura do Estado do Tocantins (Acórdãos 2.511/2015, rel.



Min. Subst. André de Carvalho, 3.215/2014, rel. Min. Bruno Dantas, 716/2014, rel. Min. José Jorge, 397/2013, rel. Min. Valmir Campelo, 543/2011, rel. Min. Subst. Augusto Sherman, todos do Plenário do TCU). Dessa forma, a presente instrução passou a consignar o correto CPF do responsável, bem como procedeu-se à retificação no sistema e-TCU.

18. Cabe ressaltar, no entanto, que o comparecimento espontâneo do responsável aos autos, tendo apresentado procuração (peça 129) e alegações de defesa (peça 152), tem o condão de suprir eventual vício da citação, conforme o § 1º do art. 239 do Código de Processo Civil, bem como jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 323/2008, rel. Min. Subst. Augusto Sherman, 1.514/2008, rel. Min. Guilherme Palmeira, e 4.193/2011, rel. Min. Ubiratan Aguiar, todos da Primeira Câmara do TCU; e Acórdão 2.041/2008-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz).

19. Passa-se agora à análise das alegações de defesa decorrentes das citações determinadas pelo despacho da peça 5, p. 53.

I. CMT Engenharia LTDA (peça 149)

I.1 - Alegações preliminares

20. Inicialmente, o defendente aborda a tempestividade de suas alegações de defesa e tece breve histórico sobre o processo.

21. Em sequência, passa a tratar da necessidade de intimação dos membros do Ministério da Integração Nacional, em virtude das meticulosas análises de preços empreendidas para a liberação dos recursos do convênio. Trata também da necessidade de responsabilização do consórcio ACL/Engeplus/Magna, pela elaboração dos projetos básico e executivo e, conseqüentemente, pela necessidade de celebração dos aditivos.

I.1.1 - Análise

22. Os argumentos apresentados pela defendente em relação à necessidade de responsabilização desses dois atores já foram tratados na instrução da peça 161 e não há necessidade de nova reprodução. A referida instrução concluiu pela necessidade de realização de diligência junto ao Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Infraestrutura do estado de Tocantins, a fim de obter documentação complementar capaz de formar convicção acerca dessas responsabilidades. A análise dessa documentação será realizada nos itens V e VI do presente trabalho.

I.2 - Da coisa julgada administrativa

23. O defendente entende que, pelos princípios da segurança jurídica e da coisa julgada administrativa, não pode a Administração decidir revisar contratos que há muito já tiveram suas contas analisadas e aprovadas. Nesse sentido, traz excerto do Acórdão 2.222/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Substituto Augusto Sherman, em que, na sua compreensão, o TCU afastou supostas irregularidades do Contrato 300/2002 e de seu 3º termo aditivo, quando da auditoria realizada no âmbito do TC 012.690/2009-7.

24. Aduz que é incabível proceder a uma nova discussão, atemporal, acerca do 3º termo aditivo, uma vez que ocorreu a coisa julgada. Destaca, ainda, que foram realizadas diversas auditorias em relação ao Contrato 300/2002, sendo todas objeto de apreciação anterior pelo TCU.

25. Nesse sentido, cita ainda lições de Clarissa Sampaio Silva e de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, além de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

26. Conclui que, por ter sido o contrato objeto de outras análises exaustivas, que não verificaram qualquer irregularidade, tendo inclusive o exame realizado por este Tribunal confirmado tais fatos, não cabe alternativa senão a extinção do feito.

I.2.1 - Análise

27. Como afirmado por este e também por outros responsáveis, o TCU já fiscalizou esse mesmo objeto em outras oportunidades, notadamente no âmbito do TC 012.690/2009-7. Questionam o respeito aos princípios da segurança jurídica e da coisa julgada administrativa, posto que as irregularidades agora discutidas não haviam sido colocadas nas análises anteriores.

28. Sobre esse aspecto, o entendimento desta Corte de Contas é de que auditorias realizadas pelo TCU não conferem atestado de regularidade ao período ou ao objeto de inspeção, pois apresentam exames específicos realizados de acordo com o escopo de cada fiscalização, não abrangendo necessariamente todo o exame documental exigido para celebração dos contratos e aditivos. Desse modo, julgamentos pretéritos não fazem coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas, por quaisquer motivos, na auditoria apreciada e posteriormente verificadas em novas fiscalizações (Acórdãos 78/2017, rel. Min. Bruno Dantas, 1.001/2015 e 1.989/2015, rel. Min. Benjamin Zymler, todos do Plenário do TCU).

29. Ademais, especificamente quanto à fiscalização objeto do TC 012.690/2009-7, foi consignado no

relatório do Acórdão 2.222/2009-TCU-Plenário, no item 4, ‘Achados graves tratados em outros processos’, que o sobrepreço referente ao Contrato 300/2002 estava sendo tratado no processo 007.059/2007-7 e os eventuais prejuízos ao erário seriam tratados em processo de tomada de contas especial deflagrada pelo item 9.5.1 do Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário. Portanto, fica claro que a fiscalização realizada em 2009 não se propôs a reavaliar os fatos que já estavam sendo tratados no processo que deu origem à presente TCE.

I.3 - Da necessidade de celebração dos aditivos

30. Prossegue afirmando que não houve irregularidade na celebração dos aditivos, visto que eles decorreram de fundada necessidade de alteração nos projetos básicos da obra, e deixar de fazê-lo é o que seria equivocado e prejudicial ao interesse público, pois comprometeria o resultado final.

31. Reprisa o entendimento da Secob de que o desequilíbrio das contas seria decorrente das alterações do projeto básico, que resultaram na realização dos aditivos, o que, em seu entender, não condiz com a verdade. Afirma ter havido no presente caso uma análise isolada de determinados fatores, com o intento de se comprovar o desequilíbrio. Todavia, vislumbra que a contratação deveria ser olhada como um todo, não tendo ocorrido uma análise global.

32. Reitera que a CMT não foi responsável pela elaboração dos aditivos ou das planilhas, mas sim a equipe técnica da projetista e do Ministério da Integração Nacional. Ressalta, ainda, que não houve demonstração de qualquer conduta arbitrária da CMT.

33. Frisa que, em momento algum, restou comprovado pela Secob serem desnecessários os aditivos contratuais. Pelo contrário, verifica que a celebração dos aditivos foi essencial para o prosseguimento da obra, inexistindo qualquer indicativo ou demonstração de que o aditivo seria dispensável ou poderia ser substituído por outra medida.

34. Assim, conclui que não pode ser responsabilizada pela assinatura de aditivos ao contrato, primeiramente porque não agiu de forma temerária à Administração e sim a favor dela, cumprindo o objeto contratado; e depois porque a celebração de aditivos foi necessária para que a obra pudesse ser corretamente executada.

I.3.1 - Análises

35. A equipe do TCU não questiona em momento algum a necessidade de celebração dos termos aditivos firmados, menos ainda a de revisão dos projetos básicos elaborados. Como bem colocado pelo defendente, trata-se de dever do agente público, na medida em que eram providências essenciais para o resultado final do objeto. Contudo, esse argumento não afasta a ilicitude tratada nos autos causadora de dano ao erário, como se passa a demonstrar.

36. Especificamente em relação à CMT Engenharia, clarifica-se mais uma vez a conduta pela qual foi citada: ter assinado o 1º e o 3º termos aditivos ao contrato 300/2002, que promoveram a alteração de quantitativos de serviços e a inclusão de novos serviços com sobrepreço, e daí concorrido para a consumação do dano ao erário (peças 88 e 92).

37. Sobre esse tema, o art. 16, § 2º, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 4º, inciso II do Regimento Interno do TCU regram que, ao julgar as contas irregulares, o TCU deverá fixar a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. Ainda no mesmo sentido, a ementa do Acórdão 454/2014-TCU-Plenário, rel. Min. Substituto Augusto Sherman, assim estabelece: ‘A responsabilização solidária pelo dano resta sempre evidenciada quando, recebedora de pagamentos por serviços superfaturados, a empresa contratada contribui de qualquer forma para o cometimento do dano, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992’.

38. Dessa forma, em regra, a verificação de superfaturamento configura a participação da empresa contratada na consumação do prejuízo apurado e permite sua responsabilização em solidariedade com os agentes públicos que concorreram para o cometimento do dano, para o devido ressarcimento.

39. Sobre ter havido uma análise isolada de determinados fatores, cumpre observar que, para o cálculo do superfaturamento que ora se discute, a equipe técnica utilizou o Método da Limitação do Preço Global, que parte da premissa de que o preço final de uma obra não pode ser injustificadamente superior ao orçamento paradigma, considerando-se somente os valores globais do contrato. Por consequência, nesse método há compensação entre os serviços com sobrepreço e aqueles que se encontram com preços inferiores aos valores de referência (cálculo do sobrepreço na peça 71, p. 28-35). Ademais, a amostra avaliada alcançou cerca de 70% do total pago acumulado até a última medição (peça 71, p. 35). Assim, não há como desconstituir o caráter global e representativo da análise empreendida, sendo improcedente a linha de raciocínio apresentada pelo defendente.



I.4 - Da regularidade na aprovação dos preços pela secretaria contratante e pelo Ministério da Integração Nacional

40. O defendente trata novamente das análises empreendidas pelo Ministério da Integração Nacional, o que será objeto de análise do item V desta instrução, não cabendo aqui maiores considerações.

I.5 - Da legalidade dos aditivos do contrato firmado pela contratada

41. Reitera que o contrato e os aditivos foram objeto de diversos exames dos órgãos desta Corte de Contas, notadamente aqueles empreendidos no âmbito do TC 012.690/2009-7, além das análises realizadas pelo Ministério da Integração Nacional. Observa que somente após quase dez anos da contratação é que há a alegação de suposta ilegalidade, sendo esta imputada à contratada, que apenas cumpriu com os termos do contrato, o que permitiria constatar patente insegurança jurídica gerada à empresa contratada. Além disso, entende que, quanto mais tempo se demora para realizar a auditoria, mais imprecisa ela se torna, visto que os parâmetros comparativos precisam ser inflacionados ou deflacionados à medida que o tempo passa, não condizendo mais com a realidade em que a obra foi executada.

42. Afirma que não há que se falar em irregularidade cometida pela CMT. Ela teria sido contratada para realizar a obra e assim o fez. Não haveria razões de fato ou de direito para se recusar a assinar os aditivos, porque seriam necessários para se atingir o objeto contratado e teriam sido devidamente elaborados pela contratante.

43. Além disso, a defendente traz o entendimento do Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, de que ‘não é toda e qualquer alteração do ajuste que resulte na redução da vantagem comparativa da proposta vencedora do certame que autoriza, por si só, a conclusão da ocorrência de manipulação da planilha’.

I.5.1 - Análise

44. Sobre o fato de o TCU já ter realizado fiscalizações anteriores sobre o mesmo objeto e sobre sua segurança jurídica, esses argumentos já foram analisados no item I.2.1 desta instrução.

45. No que se refere à imprecisão da auditoria em função do tempo transcorrido, avalia-se que em nada resta prejudicada a conclusão da unidade técnica, posto que as bases para a apuração do superfaturamento foram firmadas nas mesmas datas utilizadas pelo contrato, a partir de sistemas de custos oficiais da administração. Desse modo, não houve necessidade de inflacionar ou deflacionar qualquer valor. Se há algum fato específico que desabone essa metodologia e conte em prejuízo do defendente, tais como variações de preços de mercado significativamente superiores aos índices de correção contratuais, isso não foi abordado em suas alegações.

46. Com relação à ausência de conduta irregular da CMT e à pertinência dos aditivos para se atingir o objeto contratado, esses assuntos já foram abordados no item I.3.1 desta instrução.

47. Quanto ao entendimento do Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário, registra-se que não se trata aqui de ‘qualquer alteração’ empreendida no ajuste. Os apontamentos realizados pela unidade técnica foram fundamentados em critérios objetivos, quais sejam, os referenciais de preços oficiais de mercado, os quantitativos e os valores efetivamente pagos e os termos aditivos firmados. Resguardados os direitos ao contraditório e à ampla defesa dos responsáveis, ora exercidos, esses critérios permitiram concluir pela ocorrência de jogo de planilha a ser confirmado na presente instrução, nos termos da análise realizada na peça 5, p. 42-43. Assim, não procede a tentativa de aplicar o mesmo entendimento da referida decisão ao presente caso.

I.6 - Da imprecisão dos valores dos serviços propostos pela Secob

48. Assevera que a Secob não conseguiu demonstrar quais seriam os preços paradigmas dos serviços. Afirma que foi estabelecida inicialmente uma série de preços tidos como referências para tentar comprovar o suposto sobrepreço no contrato e que, posteriormente, após a análise da defesa apresentada pela CMT, diversos preços acabaram por ser acolhidos pela Secob. Por isso, entende não haver qualquer consistência nos valores apontados. Afirma haver variações de mais de 100% entre a primeira e a segunda análise, o que não pode ser considerado coerente.

49. Destaca que os custos unitários de todos os serviços estavam dentro dos ditames legais e do edital. Aduz que, para apresentar um custo de um serviço qualquer, a empresa deve considerar sempre sua disponibilidade, seus custos internos, mobilização, dentre outros, e que tais valores não são passíveis de análise. O que caberia à contratante seria verificar a adequação do custo final ofertado para o serviço. Traz então o entendimento do então Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, no âmbito do TC 014.507/2007-5, de que ao órgão estatal cabe fiscalizar a obra e não a margem de lucro ou prejuízo da empresa.

50. Afirma que a Secob deveria sim verificar o projeto realizado, os custos da região, para aí verificar a necessidade de alterações do sistema referencial para aquela obra específica e não apenas decretar qual o limite



máximo de qualquer preço. Pelo exposto, entende que deve ser ignorada a proposta de simples aplicação do valor de preço unitário encontrado pela Secob.

1.6.1 - Análises

51. Sobre a alegada inconsistência nos valores referenciais apontados pela Secob, destaca-se que a metodologia utilizada encontra amparo nas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, bem como no Decreto 7.893/2013 e na jurisprudência desta Corte de Contas. Os preços referenciais de mercado foram obtidos a partir dos custos de insumos e serviços constantes do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Apenas nos casos em que esses sistemas não apresentavam composições de custos compatíveis com o serviço analisado, foram adotadas composições de órgãos ou entidades subsidiárias.

52. Observa-se, ainda, que foram realizadas diversas adaptações nessas composições oficiais, quando pertinentes, a fim de adequá-las à realidade da obra ou de contemplar alguma condição específica.

53. E, por último, o debate de preços empreendido nos autos (na peça 5, p. 12-49, e na presente instrução) permite não só o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos defendentes, mas também que se alcancem preços referenciais da forma mais próxima possível da realidade da obra. A alteração dos preços referenciais após a análise dos argumentos trazidos pela defendente decorre do reconhecimento de especificidades em relação à execução dos serviços e, de forma alguma, denota imprecisão dos valores. Assim, reiteram-se a consistência e a confiabilidade da análise de preços empreendida, ao passo que se refutam os argumentos apresentados de que a Secob simplesmente decretou ‘os limites máximos de qualquer preço’.

54. Entende-se que a empresa deve sim considerar as suas peculiaridades na formação dos preços de sua proposta, e não se discute aqui qual deve ser o lucro ou o prejuízo da empresa. O superfaturamento não foi apontado no lucro da empresa, e sim no conjunto formado pela associação de um custo e um BDI referenciais. Assim, pouco importa se a empresa optou por onerar o custo e diminuir o BDI, ou o contrário; o que se avalia é o conjunto formado por essas duas variáveis, que é o preço do serviço. Esse entendimento pode ser melhor clarificado no item I.7, em que se trata exclusivamente dos argumentos apresentados para o BDI.

1.7 - Dos preços referenciais e preços praticados

55. Alega que os preços estabelecidos pela Secob são referenciais, e não o teto máximo admissível para os serviços. Portanto, para a obtenção do custo real dos serviços deve ser considerada a realidade da obra, podendo aquele ser maior ou menor que o referencial, que deve ser um valor médio. Entende que isso difere do que está sendo praticado pelo TCU, que insiste em fixar um valor referencial como sendo o máximo permitido. Complementa que o custo da obra deve ser avaliado como um todo, e não por preços unitários de cada serviço.

56. Afirma que a Secex/TO considerou que os ajustes nos preços do contrato em tela eram necessários. Com isso, foram realizadas adaptações nos sistemas referenciais existentes, considerando as especificidades da obra. Entretanto, tal procedimento não aduziria a ocorrência de qualquer superfaturamento, uma vez que essas adaptações teriam sido aprovadas pela secretaria contratante, pelo Ministério da Integração e pelo próprio TCU em auditorias anteriores. Assim, entende que teria recebido o aval da Administração para o prosseguimento da obra.

57. Em sua opinião, o superfaturamento apontado se dá principalmente pela inclusão de serviços novos e serviços ‘sem comparativo’, além de reduções de produtividade em função da realidade da obra.

58. Quanto à inclusão de serviços novos e serviços ‘sem comparativo’, entende que foi necessária devido às alterações trazidas pelo projeto executivo, que não era de responsabilidade da CMT.

59. Sobre a redução de produtividade, alega que foi necessária em função da realidade da obra e não acarretaria qualquer ônus para a contratante. Apesar dessa redução de produtividade, o preço orçado não seria alterado. Além disso, para manter o cronograma com a referida redução de produtividade, a contratada teria um maior custo.

60. Assim, conclui que não cabe a análise sistemática realizada pela Secob, em que se impõem os preços referenciais como máximo a ser praticado. A realidade da obra e as nuances do projeto também devem ser analisados para que haja equilíbrio, e, sobretudo, justiça na realização dos comparativos de preços.

1.7.1 - Análise

61. Sobre o entendimento do defendente de que o preço referencial deve ser considerado um valor médio, cabe transcrever o que dispunham a Lei 10.394/2004 (LDO 2005) e a Lei 11.439/2006 (LDO 2007), referentes aos anos em que foram celebrados o 1º e o 3º termos aditivos, respectivamente, bem como o Decreto 7.983/2013:

Lei 10.394/2004 (LDO 2005):



‘Art. 105. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal.

§1º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos ultrapassar o limite fixado no caput, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.’

Lei 11.439/2006 (LDO 2007):

‘Art. 115. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet.

§1º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos ultrapassar o limite fixado no caput deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.’

Decreto 7.983/2013:

‘Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

(...)

Art. 4º O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.’

62. Os trechos supratranscritos são claros ao determinar que os valores dos orçamentos referenciais devem ser menores ou iguais aos estabelecidos nos sistemas Sinapi e Sicro, resguardadas as possibilidades de ajustes, quando necessários à realidade da obra. De outra parte, o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas (Súmula-TCU 259/2010) não deixam dúvidas de que a proposta da empresa contratada deve ser inferior ao orçamento de referência da Administração, tanto de forma unitária quanto global.

63. Ainda no mesmo sentido, não se deve deixar de observar aquilo que dispõe o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993:

‘Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;’

64. De forma complementar, o recente Acórdão 1.304/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, trouxe em seu voto condutor o entendimento de que é responsabilidade da licitante, *sponte propria*, cumprir a regra deduzida do artigo supratranscrito, qual seja, ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado, independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento.

65. A necessidade de estabelecer critérios de aceitabilidade de preços unitários será melhor ilustrada no item I.13.1 desta instrução.

66. Sobre as análises anteriores realizadas pelo TCU no mesmo objeto, o assunto já foi tratado no item I.2.1. Quanto à responsabilidade dos agentes do Ministério da Integração Nacional, o presente trabalho dedicou o item V para tratar desse aspecto.

67. Em relação à gênese do superfaturamento em questão, após análise detalhada (peça 5, p. 43), a unidade técnica concluiu que o débito final é consequência dos termos aditivos ao contrato. A inclusão de novos itens com sobrepreço, o aumento no quantitativo de serviços com sobrepreço e a redução de quantitativos com



subpreço levaram ao desequilíbrio da relação econômico-financeira do contrato, o que caracteriza o chamado jogo de planilha.

68. Reitera-se que não se discute aqui a pertinência da inclusão desses serviços novos no contrato, que, como coloca o defendente, foi necessária devido às alterações trazidas pelo projeto executivo. A própria Lei 8.666/1993 assevera, em seu art. 58, inciso I, que a Administração possui prerrogativa de alterar os contratos unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado. Por outro lado, o § 2º do mesmo artigo impõe que as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual, que, no caso concreto, foi rompido em desfavor da Administração.

69. Também é nesse sentido a jurisprudência desta Corte de Contas, que entende ser dever da Administração manter estrita observância do equilíbrio de preços fixados nos contratos e originalmente constantes das ofertas das empresas vencedoras da licitação, evitando a celebração de termos aditivos contendo acréscimo de itens de serviços com preços supervalorizados ou supressão de itens com preços depreciados. Nesse caso, o fato de terem sido mantidos os preços unitários dos itens inicialmente contratados não afasta o desequilíbrio econômico-financeiro, fruto do 'jogo de planilha' (Acórdãos 86/2013, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.749/2007, rel. Min. Ubiratan Aguiar, ambos do Plenário do TCU).

70. Quanto às alegações de necessidade de redução de produtividade, entende-se que, quando necessária, deve ser contemplada nas composições de custos unitários de cada item. Além disso, deve ser debatida serviço a serviço, onde devem ser apresentadas as razões que possam sustentar essa tese. Não há como avaliar essa situação de forma global para o orçamento como um todo.

I.8 - Dos preços unitários - análise detalhada dos serviços que compõem a curva ABC

71. Rememora que, no entender da equipe de auditoria, os preços contratuais baseados no orçamento da licitação não continham o suposto sobrepreço, o que teria ocorrido apenas após a celebração dos primeiro e terceiro termos aditivos.

72. Alega que o contrato em tela refere-se à construção de uma obra de irrigação e, nesse sentido, os preços referenciais que melhor justificam os orçamentos são aqueles elaborados justamente para a construção de obras de irrigação, no caso o sistema de preços adotado pela Codevasf, referência utilizada preferencialmente pelo defendente. Em alguns casos, recorreu ao sistema Sicro de obras rodoviárias.

73. Afirmar que buscará em sua defesa demonstrar que os preços contratuais encontram-se devidamente balizados por algum preço referencial, estando de forma global abaixo dos preços referenciais.

I.8.1 - Análise

74. Em complemento ao trazido pelo defendente, esclarece-se que o contrato original não apresentava sobrepreço de forma global. Contudo, devido ao sobrepreço unitário de alguns itens e ao subpreço de outros, a revisão de quantitativos e o acréscimo de serviços novos empreendidos pelos 1º e 3º termos aditivos alteraram esse cenário.

75. Quanto à obra ser de irrigação, isso não necessariamente significa que o referencial de preços mais adequado é o da Codevasf. Conforme estabelecem as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2005 e 2007, anos em que foram celebrados o 1º e o 3º termos aditivos, respectivamente, bem como os artigos 3º e 4º do Decreto 7.893/2013, os custos globais de referência devem ser estabelecidos com base nos sistemas Sicro e Sinapi (ver transcrições no item I.7.1). Esse decreto dispõe, ainda, no parágrafo único do art. 5º, que 'novos sistemas de referência de custos **somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º**, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro' (grifo acrescido). Dessa forma, a metodologia de análise de preços está em total consonância com os regramentos legais sobre a matéria. O sistema da Codevasf tem ainda a desvantagem de não contar com uma pesquisa de preços de abrangência nacional e temporalidade mensal. Dessa forma, nos casos excepcionais em que se admite sua utilização, é recomendável que os insumos sejam substituídos por aqueles constantes das tabelas do Sicro e do Sinapi.

76. Além disso, o entendimento desta Corte de Contas é de que o sistema referencial oficial de preços (Sicro ou Sinapi) a ser utilizado deve ser escolhido em função do tipo dos serviços a serem executados na obra que se aprecia. Nesse sentido, transcreve-se trecho do relatório do Acórdão 2.993/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz:

'35. Adicionalmente, quanto ao argumento de que o Sicro não pode ser utilizado como referencial em obras de barragens, esclarece-se que a sua utilização se deve ao fato de que para a construção de uma barragem são realizados diversos serviços de terraplenagem, similares aos executados para a construção de uma rodovia.

Esse é o motivo que fundamentou outros acórdãos deste Tribunal que consideraram o Sicro aplicável em obras que não as rodoviárias, como as obras ferroviárias e as aeroportuárias, já que compostas de serviços similares, notadamente quanto ao grande volume de serviços de terraplanagem (Acórdãos 1.947/2007, 2.843/2008 e 2.603/2007, todos do Plenário do TCU).’

77. Dessa mesma forma, para a obra de perímetro de irrigação que ora se discute, são realizados diversos serviços de terraplanagem, conceitualmente similares aos executados para a construção de uma rodovia. Em direção oposta, o Manual de Metodologias e Conceitos do Sinapi, Versão 5, no Tópico 3.2.4 - Características e condicionantes de Uso (peça 195), aduz que as referências desse sistema buscam retratar intervenções urbanas, as quais possuem características específicas, como interferências decorrentes de trânsito de veículos, redes de concessionárias de serviços públicos, disponibilidade de áreas para logística de canteiros, dentre outros. Pelo exposto, avalia-se que o Sicro é o referencial oficial de preços que deve ser preferencialmente utilizado na apuração do superfaturamento do Contrato 300/2002, e não o da Codevasf.

I.9 - Dos serviços que a CMT utiliza como comparativo o mesmo valor apresentado pela Secob

78. Alega que, dos setenta serviços que compõem a curva ABC, em 46 a CMT adota para efeito de comprovação da inexistência de sobrepreço o mesmo valor apresentado pela Secob.

79. Argumenta ainda que, desse grupo, quinze itens referem-se ao fornecimento de tubos. Prossegue com o raciocínio de que o debate de sobrepreço em tubos está precluso, uma vez que já houve a referida discussão no âmbito do TC 012.690/2009-7. Nessa oportunidade, o Acórdão 2.222/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Substituto Augusto Sherman, teria apresentado entendimento de que o referencial da Codevasf não seria adequado para balizar os preços referenciais dos tubos de ferro fundido PB DN 300 a 700 mm.

80. Ainda assim, a CMT concordaria e adotaria para os serviços desse grupo os valores dos comparativos propostos pela Secob, incluindo-se os fornecimentos de tubos cujos preços não poderiam mais ser debatidos.

I.9.1 - Análises:

81. Como já colocado no item I.2.1, o fato de o TCU já ter discutido a matéria anteriormente não perfaz coisa julgada administrativa e não inviabiliza novas discussões. Contudo, o que se verifica na amostra dos quinze itens selecionada pelo defendente é que esse grupo apresenta um subpreço de R\$ 177.531,40 (ver preços na peça 71, p. 28-35), o que conta em benefício do defendente no cômputo total do superfaturamento apurado. Por óbvio, o defendente optou por conservar essa amostra em conformidade com o que foi avaliado pela Secob, o que será mantido na presente análise.

I.10 - Dos serviços que a CMT utiliza como comparativo a mesma CPU utilizada pela Secob, porém promove alteração para adequar com a realidade da obra

82. Serviço 6 - Fornecimento e colocação de geomembrana E=1mm: propõe a mesma composição adotada pela Secob, acrescentando um insumo, qual seja, a geomembrana necessária para a realização do serviço. Observa que a data de cotação do insumo utilizado pela equipe de auditoria é junho/2001 e não foi corrigida para a data da proposta, que é novembro/2001.

83. Análise: procedem os argumentos apresentados pelo defendente. O insumo será corrigido da data de junho/2001 para novembro/2001, pelo Índice de Obras Rodoviárias - Obras de Arte Especiais, previsto no item 5.4 da Cláusula 5ª do Contrato 300/2002 para o reajustamento dos preços. Com essa correção, o preço unitário do serviço passa de R\$ 26,89/m² para R\$ 28,12/m² (nova composição na peça 196).

84. Serviço 12 - Momento Extraordinário de Transporte de Material 1ª ou 2ª Categoria: alega que o TCU, em análise anterior, utilizou o fator 2,4 para a conversão de t x km para m³ x km. Assim, requer essa mesma consideração.

85. Análise: a consideração requerida pelo defendente é improcedente. Como se pode observar no Manual de Custos Rodoviários do DNIT, Volume 4, Tomo I, *Terraplanagem e Pavimentação* (peça 197), o peso específico correto a ser considerado para solos é de 1,6 ton/m³ e para brita e areia é de 1,5 ton/m³. Dessa forma, considerando que foi adotado o fator de 1,84, resta evidenciado o caráter conservador da análise de preços empreendida a favor do defendente, o que será mantido.

86. Serviço 22 - Concreto projetado com fibra, Fck = 24 MPa: entende necessário incluir insumos não considerados pelo auditor, quais sejam, o transporte e a fabricação do concreto.

87. Análise: entende-se que são parcialmente procedentes as alegações apresentadas. Para aqueles insumos em que se avalia serem necessários, esses elementos serão incluídos na composição, não com os coeficientes apresentados pelo defendente, e sim com base nos coeficientes da composição Codevasf 100.25.42 (peça 196) e nos preços unitários do Sicro.

88. Assim, cabem as seguintes considerações: i) será adicionada a Central de Concreto; ii) em lugar do

caminhão basculante pleiteado, para o qual não se vislumbra qualquer utilidade, será inserido o caminhão betoneira, a fim de contemplar os tempos de carga e descarga; iii) será adicionado o grupo gerador, com o coeficiente apresentado pelo defendente, visto que esse equipamento não consta na composição da Codevasf; iv) os transportes de areia e brita não serão considerados, pois os preços adotados para esses insumos são para o fornecimento de forma comercial, a serem adquiridos na própria região da obra, além de haver item específico de ‘Momento extraordinário de transporte de agregados’ na planilha orçamentária da obra; e v) será incluído o transporte do cimento. Com essas alterações, o preço unitário do serviço passa de R\$ 388,45/m³ para R\$ 427,26/m³ (nova composição na peça 196).

89. Serviço 25 - Pré-fissuramento: propõe a inserção do insumo ‘mangueira pneumática 2’, que teria sido desconsiderada pelo auditor.

90. Análise: frisa-se que a composição do Sinctran, utilizada como referência, não previu esse insumo para a execução do serviço. E nem mesmo o defendente demonstrou a necessidade da inclusão. Consultou-se, ainda, a composição Codevasf 100.25.14 - Prefissuramento e fogo cuidadoso (peça 198), onde também não consta o insumo requisitado. Observa-se que devem integrar a composição referencial somente os itens essenciais para a execução do serviço. Desse modo, não procedem os argumentos apresentados para esse serviço.

91. Serviço 32 - Execução da conformação e regularização da aba interna, taludes internos e fundo dos canais de irrigação: alega que os auditores utilizaram o comparativo com custos de materiais e equipamentos do Sinapi, o que não seria cabível, posto que a obra não pode ser comparada à construção civil de edificações urbanas. Nesse sentido, propõe que sejam utilizados os insumos do Sicro.

92. Análise: procedem os argumentos apresentados, dado o entendimento de que o Sicro deve ser o sistema referencial oficial preferencialmente utilizado nesta obra. Com essas alterações, o preço unitário do serviço passa de R\$ 3,74/m³ para R\$ 4,60/m³ (nova composição na peça 196).

93. Serviço 35 - Escoramento: a defendente concorda com a composição de preços indicada pelo TCU, contudo requer a atualização dos valores com índices mais adequados (em seu entender) - ‘Obras de Arte’, em lugar de ‘Terraplenagem’.

94. Análise: serão acatadas as razões apresentadas pelo defendente para esse serviço, por se considerar que o escoramento se aplica à execução de obras de arte especiais e que o índice pleiteado encontra previsão contratual. Assim, com essa correção, o preço unitário do serviço passa de R\$ 16,70/m³ para R\$ 17,12/m³ (nova composição na peça 196).

95. Serviço 41 - Momento extraordinário de transporte de material de 3ª categoria: assim como no Serviço 12, propõe a correção do fator de conversão de t x km para m³ x km, para melhor representar o serviço realizado. Requer a multiplicação pelo fator 3,36, em lugar de 2,4 utilizado pelo TCU.

96. Análise: está equivocado o raciocínio do defendente. Conforme consignado na composição de preços unitários e na ficha da equipe mecânica do serviço Sicro - 2 - S 01 102 02 Esc. carga transp. mat 3a cat DMT 50 a 200m (peça 199), um caminhão para transporte de rocha possui capacidade de 18 toneladas ou 12 m³. Isso quer dizer que o fator mais adequado seria 1,5 t/m² (18 / 12). Mais uma vez, resta evidente o caráter conservador da análise empreendida ao se utilizar o fator 2,4 t/m³.

97. Serviço 43 - Camada de areia para assentamento: concorda com a composição proposta pelo TCU, porém requer a inclusão do custo de transporte da areia.

98. Análise: o transporte não deve ser considerado na composição de preços unitários desse serviço, pois existe item específico na planilha orçamentária para remunerá-lo, qual seja: ‘Momento extraordinário de transporte de agregados’.

99. Serviço 46 - Concreto estrutural Fck = 18 MPa: entende ser necessária a inclusão do insumo ‘guindaste’, que constava na primeira análise do TCU e foi retirado na segunda avaliação, o que demonstraria que o auditor esqueceu do referido insumo.

100. Análise: esse insumo não foi esquecido. Conforme análise empreendida em instrução anterior (peça 5, p. 39-40, item 155), esse item foi suprimido da composição porque além de a equipe técnica não ter constatado a necessidade, a CMT também não o incluiu na composição que integrou sua proposta de preços.

101. Serviço 55 - Fornecimento e colocação de tubo perfurado de PVC DN 100 mm: novamente propõe a correção por meio de índices mais adequados (em seu entender) - ‘Drenagem’ em lugar de ‘Terraplenagem’, em função da natureza do serviço.

102. Análise: o argumento do defendente não será acatado, pois o índice de ‘Drenagem’ não está previsto no item 5.4 da Cláusula 5ª do Contrato 300/2002 para o reajustamento dos preços.

I.11 - Dos serviços que a CMT irá apresentar novas composições de preços unitários que melhor representam os serviços em questão.

103. Serviço 2 - Escavação mecânica em material de 1ª categoria, incluindo CTD com DMT $L \leq 1,0$ km, em Jazida / Empréstimo: alega que se trata de escavação de material de jazida, e não uma escavação em uma área qualquer. Propõe que seja utilizada a composição do Sicro 1 A 01 120 1 - Escavação e Carga de material de jazidas, com o acréscimo dos equipamentos para o transporte do material escavado.

104. Análise: os elementos apresentados são parcialmente procedentes. O defendente inclui a etapa de transporte na composição sem demonstrar de que forma compatibilizou os caminhões com os demais equipamentos do serviço. Assim, não são transparentes a quantidade de caminhões arbitrada nem os coeficientes utilizados para eles. Contudo, pode-se utilizar a composição proposta pelo defendente, porém sem incluir caminhões na equipe mecânica, e sim adicionando a atividade auxiliar de transporte prevista no Sicro. Com essa alteração, o preço unitário do serviço passa de R\$ 3,59/m³ para R\$ 4,68/m³ (nova composição na peça 196).

105. Serviço 4 - Aterro compactado mecânico, com controle: propõe que seja adotada a composição do sistema referencial da Codevasf, que é o que melhor representa obras de irrigação, com as alterações necessárias.

106. Análise: conforme já tratado no item I.8.1, o sistema referencial oficial de custos que melhor reflete as condições do serviço em análise é o Sicro, que deve ser utilizado preferencialmente em relação ao da Codevasf, que é uma fonte subsidiária. Portanto, não devem ser acatados os argumentos.

107. Serviço 10 - Proteção vegetal dos taludes e fundos dos canais de drenagem - enleivamento: novamente propõe a utilização do sistema referencial da Codevasf que, em seu entender, é o que melhor representa obras de irrigação.

108. Análise: valem aqui as mesmas considerações apresentadas para o Serviço 4, no parágrafo 106.

109. Serviço 13 - Armaduras com vergalhões de aço CA-50: entende que a composição Sicro 1 A 01 580 02 - Fornecimento, preparo e colocação em formas aço CA-50 é mais representativa e melhor se coaduna com o serviço desempenhado, quando comparada à adotada pela Secob (Sinapi).

110. Análise: Pela análise empreendida no item I.8.1, pode-se entender que o Sicro é o referencial que melhor se aplica ao serviço em questão, sendo procedentes os argumentos do defendente. Assim, o preço unitário referencial do serviço passa de R\$ 3,23/kg para R\$ 3,82/kg.

111. Serviço 15 - Escavação mecânica de valas ou drenos em material de 1ª categoria, incluindo CTD com DMT $\leq 1,0$ KM, com presença de água: novamente propõe a utilização do sistema referencial da Codevasf que, em seu entender, é o que melhor representa o serviço em análise.

112. Análise: valem aqui as mesmas considerações apresentadas para o Serviço 4, no parágrafo 106.

113. Serviço 17 - Reaterro manual com controle, com reaproveitamento material escavado: entende mais apropriada a composição Sicro 2 S 03 940 01 - Reaterro e Compactação. Afirma que a composição adotada pela equipe de auditoria desconsidera aspecto relevante do serviço, qual seja, a execução 'com controle'.

114. Análise: avalia-se que a expressão 'com controle' se refere ao controle do grau de compactação do reaterro, e não está associada a equipamentos a serem utilizados, como alega o defendente. A composição adotada pela equipe técnica reflete a própria composição apresentada pela empresa CMT em sua proposta de preços, que considera apenas mão de obra para a execução do serviço. Contudo, por entender que a execução do serviço requer a utilização de equipamento manual de compactação, será acatado o argumento do defendente e a composição referencial do serviço passará a ser a do Sicro '2 S 03 940 01 - Reaterro e compactação'. Com isso, o preço unitário do serviço passa de R\$ 9,00/m³ para R\$ 12,13/m³ (nova composição na peça 196).

115. Serviço 18 - Escavação mecânica de material de 3ª categoria, incluindo carga, transporte e descarga com DMT $\leq 1,0$ km: entende que a composição do Sicro adotada pela equipe de auditoria não é adequada, uma vez que retrata escavação em locais amplos e de fácil acesso, não se tratando de canais. Propõe que seja adotada a composição da Codevasf, que está ligada a obras de irrigação.

116. Análise: conforme já tratado no item I.8.1, o sistema referencial oficial de custos que melhor reflete as condições da obra em análise é o Sicro, que deve ser utilizado preferencialmente em relação ao da Codevasf, que é uma fonte subsidiária. Sobre o Sicro ser inaplicável para escavação de canais, o defendente não trouxe nenhum elemento que demonstrasse objetivamente a existência de restrição à mobilidade, dificuldades de acesso ou outras intercorrências que justificassem a adaptação da composição referencial do Sicro para adequá-la à realidade da obra. Assim, refuta-se o pleito.

117. Serviço 33 - Escavação mecânica de vala para implantação de dreno subterrâneo, escavação mecânica de vala em material de 1ª categoria, profundidade até 3,0m, com deposição lateral: o defendente

propõe a manutenção do valor apresentado em sua defesa anterior, que já foi refutado pela unidade técnica do TCU. Como composição alternativa, considera ainda que é possível manter a composição do Sicro utilizada como referência pela Secob, com a substituição do equipamento ‘Retroescavadeira’ pela ‘Escavadeira Hidráulica’.

118. Análise: sobre utilizar a mesma composição anteriormente refutada pela Secob (peça 5, p. 34), não cabem novas análises, dada a inexistência de novos elementos. O serviço trata de valas de pequena profundidade, até 3,0 m, conforme consta em sua descrição. Assim, o defendente não demonstrou qualquer excepcionalidade que justifique a necessidade de utilização de equipamento maior ou mais produtivo que aquele preconizado na composição do Sicro. Caso a escavadeira hidráulica tenha sido utilizada na execução do serviço, trata-se de uma opção da contratada, cujo ônus não pode ser suportado pela Administração.

119. Serviço 36 - Escavação mecânica canais e drenos, material 2ª categoria, C/T até 1000 m: propõe que seja adotada a composição da Codevasf, uma vez que está ligada a obras de irrigação.

120. Análise: valem aqui as mesmas considerações apresentadas para o Serviço 4, no parágrafo 106.

121. Serviço 51 - Fornecimento de areia grossa e média: propõe que seja adotada a composição da Codevasf, uma vez que está ligada a obras de irrigação. Alega que a auditoria indicou a composição do Sicro, que trata apenas da extração de areia em barranco. Entretanto, a areia utilizada no serviço é proveniente da extração por sucção em leito de rio.

122. Análise: não há possibilidade de acatar a extração de areia por sucção em leito de rio, por ter sido constatado em instrução anterior (peça 5, p. 29, item 102) que a própria composição apresentada pela CMT em sua proposta utiliza, assim como a composição do Sicro, somente a carregadeira para esse serviço. Assim, não há elementos que comprovem ou indiquem a utilização de draga, permanecendo inalterado o preço referencial do serviço.

123. Serviço 57 - Imprimação: novamente o defendente entende ser necessária a utilização do sistema referencial da Codevasf, sem qualquer ajuste, por se tratar de uma obra de irrigação.

124. Análise: valem aqui as mesmas considerações apresentadas para o Serviço 4, no parágrafo 106.

125. Serviço 58 - Estabilização granulométrica de solo sem mistura (sub-base / base): entende como mais adequado o referencial da Codevasf, por se tratar de uma obra de irrigação.

126. Análise: valem aqui as mesmas considerações apresentadas para o Serviço 4, no parágrafo 106.

127. Serviço 63 - Alvenaria de tijolo, espessura 0,20 m: entende que os sistemas referenciais utilizados pela equipe do TCU (Sinapi e Sintran) não se aplicam à obra em questão. Requer que sejam adotados como referenciais o Sicro e a Codevasf. Afirma que o Sinapi é inaplicável, uma vez que os custos para construção civil de edificações urbanas seriam infinitamente inferiores aos de uma construção de canal de irrigação. Quanto ao Sintran, afirma que este não constitui referencial oficial, pois está em fase de consulta pública.

128. Análise: conforme análise apresentada no item I.8.1 do presente trabalho, o entendimento desta Corte de Contas é de que o sistema referencial oficial de preços (Sicro ou Sinapi) a ser utilizado deve ser escolhido em função do tipo dos serviços a serem executados na obra que se aprecia. A natureza do serviço em discussão (alvenaria de tijolo) se aproxima muito mais das características de obras de edificações do que de obras rodoviárias, onde há predominância dos serviços de movimentação de terra, dentre outros. Quanto a utilizar o Sicro como referência, o defendente sequer demonstrou a existência de uma composição desse sistema adequada ao serviço em exame. Assim, reitera-se que o Sinapi é o referencial mais adequado para a formação do preço desse serviço, prevalecendo em relação à composição da Codevasf apresentada na defesa. Quanto à utilização do Sintran, o defendente se equivocou em sua análise, pois, conforme pode ser constatado na peça 71, p. 7, esse referencial de preços não foi utilizado para o serviço em questão.

129. Serviço 64 - fornecimento de microaspersor: alega que o preço sugerido pela Secob refere-se ao produto encontrado em promoção e que é inconcebível a apresentação pelo auditor de um preço encontrado em uma oferta. Ademais, afirma que o modelo indicado no projeto não corresponde ao utilizado na obra, não se valendo para comparação de preço.

130. Análise: avalia-se que não resta prejudicada a cotação realizada pelo fato de o produto estar em promoção. Trata-se de um preço que foi regularmente ofertado ao mercado e que possivelmente a contratada conseguiu alcançar, dado o ganho de escala inerente a suas compras. Quanto à diferença entre o modelo utilizado e o de projeto, o argumento também não merece prosperar. O projeto foi a base utilizada para estabelecer o preço contratual e, se houve alteração, deveria ter sido feito um aditivo, e não medido um produto diferente daquele contratado no mesmo item da planilha orçamentária.

131. Contudo, pelo fato de ter sido uma única cotação, pelo longo período de reajuste e pela possibilidade



de o índice de reajustamento utilizado não refletir a variação de mercado do item, avalia-se que a referência não se reveste da confiabilidade necessária. Por esse motivo, opta-se por adotar como preço de referência o valor trazido pelo defendente, de R\$ 0,65 para o fornecimento de cada unidade do microaspersor.

132. Serviço 68 - Hidrossemeadura: mais uma vez, requer que a composição referencial do Sicro seja substituída pela da Codevasf, por se tratar de uma obra de irrigação.

133. Análise: valem aqui as mesmas considerações apresentadas para o Serviço 4, no parágrafo 106.

134. Serviço 73 - Enleivamento: novamente o defendente entende ser necessária a utilização do sistema referencial da Codevasf em lugar do Sicro, por se tratar de uma obra de irrigação.

135. Análise: valem aqui as mesmas considerações apresentadas para o Serviço 4, no parágrafo 106.

I.12 - Comentário final da análise específica dos serviços

136. Considerando todos os seus argumentos anteriormente expostos, o defendente alega que, ainda que se utilize o BDI incorreto de 35,58%, no cômputo final das considerações e das comparações, a diferença é de apenas 3,53%. Com a utilização do BDI contratual de 40%, a diferença é de mero 0,38%.

137. Defende que essas diferenças seriam perfeitamente aceitáveis, uma vez que os preços contratuais foram baseados no projeto básico, cujo nível de confiabilidade é da ordem de 10%, conforme afirmação da projetista em sua defesa apresentada e acatada pelos auditores.

138. Afirma que, como são preços comparativos, pode haver mais de um preço possível para cada serviço e o preço de mercado variaria dentro de uma faixa de preços máximo e mínimo, dentro da qual o preço contratual poderia estar. Corrobora sua tese com lastro no Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, que colocaria em dúvida o conceito de desconto adotado pela Secob na análise atual.

139. Assevera que a Secob buscou a todo custo o menor preço, tendo acabado por comparar serviços distintos, utilizar sistemas referenciais inaplicáveis ou ainda não referendados e não observar as particularidades e especificidades da obra.

140. Afirma que os preços foram analisados pelo mínimo da faixa de preço de variação de mercado, o que não seria correto e justo, tendo sido apontado o sobrepreço apenas por esse prisma.

141. Reitera que a comparação deve ser realizada com a utilização do BDI contratual de 40,0%. Para isso, cita lição de André Luiz Mendes, de onde depreende não se admitir a impugnação de taxa de BDI consagrada em processo licitatório plenamente válido sem que esteja cabalmente demonstrado que os demais componentes dos preços finais estejam superestimados. Conclui que, com a utilização desse valor de BDI, resta um crédito a favor da empresa de R\$ 1.515.561,48.

I.12.1 - Análise

142. Inicialmente, destaca-se que o BDI utilizado na formação dos preços referenciais será objeto de discussão em item específico deste trabalho (item I.15.1). Quanto à consolidação do valor do superfaturamento, o defendente a realiza com a premissa de que todos os seus argumentos seriam procedentes, o que não se confirmou nas análises anteriores. Assim, o superfaturamento resultante após as análises dos argumentos será consolidado na conclusão do presente trabalho.

143. E, ainda que todos os argumentos apresentados fossem procedentes, não caberia acatar um sobrepreço de 3,53%. O voto condutor do Acórdão 1.155/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, traz claro entendimento de que não procedem argumentos de que, por representar percentual insignificante em relação ao valor global da contratação, o sobrepreço estaria dentro da faixa de aceitação e refletiria oscilações normais de mercado, já que não existe percentual de sobrepreço aceitável.

144. Quanto à alegada confiabilidade de 10% do projeto básico, isso jamais poderia dizer respeito aos preços firmados, muito menos a uma tolerância a sobrepreços, o que colidiria frontalmente com a jurisprudência apresentada. A única tolerância admitida sobre o projeto básico é aquela estipulada pelo art. 65 da Lei 8.666/1993, que diz respeito a acréscimos e supressões que se fizerem nas obras, respeitado o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato.

145. No que tange à metodologia de análise de preços utilizada pela unidade técnica, sua adequação aos normativos legais aplicáveis e à jurisprudência do TCU já foi demonstrada nos itens I.3.1, I.6.1, I.7.1 e I.8.1. As análises empreendidas nesses itens não deixam dúvidas de que os preços contratuais devem respeitar, de forma unitária e global, os limites máximos estabelecidos pelos referenciais oficiais adotados pela Administração Pública, nos termos dos arts. 3º e 4º do Decreto 7.983/2013, do art. 40, inciso X, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, das sucessivas LDOs e da jurisprudência do TCU (Súmula-TCU 259/2010 e Acórdão 1.304/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymmler).



I.13 - Da empreitada por preço global e da análise por preço unitário

146. Trata inicialmente do Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Valmir Campelo, que trouxe a afirmação de que, na concorrência que derivou o Contrato 300/2002, foi constatado que onze dentre dezenove itens verificados apresentaram sobrepreço superior a 25%, quando comparados com os preços unitários constantes do projeto básico (orçamento base). Dessa forma, configurou-se, no edital, a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos, contrariando o disposto no inciso X do art. 40 da Lei 8.666/1993. Por outro lado, alega que no presente processo, a Secob não discute o fato de a licitação ter sido contratada por preço global, afirmando apenas que os débitos decorrem dos aditivos.

147. Passa a discorrer sobre a empreitada por preço global, de acordo com a lição de Hely Lopes Meireles, segundo a qual o julgamento das propostas se daria pela comparação dos preços finais de cada uma, independentemente dos preços unitários que as compõem. Prossegue com entendimento do TCU de que, na empreitada por preço global, o contratado é remunerado pela obra concluída, na sua totalidade. Resume dizendo que aquilo que de fato importa é o preço final ofertado, não sendo a análise isolada dos preços unitários determinante para a constatação de sobrepreço.

148. Assim, entende que, nessa modalidade, cabe à empresa licitante calcular detalhadamente o valor de cada serviço, já sabendo de antemão que o custo deficitário de certo item poderá ser compensado pelo superavitário de outro. À administração não interessaria em qual serviço houve prejuízo ou lucro da empresa, mas tão somente que esta realize o menor preço entre as concorrentes, realizando o projeto da forma contratada. Assim, não caberia a análise individualizada de cada serviço.

149. Conclui que o simples fato de haver preços acima dos comparativos da Secob não teria propiciado o recebimento de valores indevidos pela empresa. Muito pelo contrário, a Administração Pública teria sido beneficiada com a contratação de diversos serviços abaixo do valor de mercado.

I.13.1 - Análise

150. A discussão nesse ponto é centrada na necessidade ou não de atendimento a critérios de aceitabilidade de preços unitários. Assim, passa-se a discorrer sobre os normativos legais que regem a matéria, bem como sobre o entendimento do TCU sobre o tema.

151. Consta do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993:

‘Art. 40. O edital conterá (...) o seguinte:

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;’

152. Da leitura do excerto supra, é possível o entendimento de que seria faculdade do gestor, dentro de sua esfera discricionária, a fixação de preços máximos como cláusula do certame licitatório. Contudo, essa não é a interpretação que melhor se amolda à finalidade da licitação, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa. O ‘poder-dever’ do agente público, nesse caso, indica ser compulsório o estabelecimento de limites unitários e globais de preços (CAMPELO, Valmir; CAVALCANTI, Rafael Jardim, *Obras Públicas - Comentários à Jurisprudência do TCU*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2013, página 188).

153. Esse cuidado representa o primeiro obstáculo ao superfaturamento dos empreendimentos. Independentemente da vantagem inicial ofertada, a proposição de preços unitários com valores díspares em relação ao mercado é a principal causa do chamado ‘jogo de planilha’. Por meio de termos aditivos, suprimem-se itens com desconto relevante para, posteriormente, aumentar as quantidades dos itens com preços superiores. Conforme análise cuidadosa empreendida na instrução da peça 5, p. 42-43, restou configurada irregularidade exatamente nesses moldes no caso em exame.

154. Para consolidar ainda mais esse entendimento, convém transcrever a Súmula-TCU 259/2010:

‘Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.’

155. Assim, não procedem os argumentos do defendente, posto que é de suma relevância a análise individualizada dos preços de cada serviço, não sendo suficiente se ater ao menor preço global. Cabe reafirmar que, para o cálculo do superfaturamento que ora se discute, a equipe técnica utilizou o Método da Limitação do Preço Global, que parte da premissa que o preço final de uma obra não pode ser injustificadamente superior ao orçamento paradigma, considerando-se somente os valores globais do contrato. Por consequência, nesse método há compensação entre os serviços com sobrepreço e aqueles que se encontram com preços inferiores aos valores de referência.

156. Evidência de que foi realizada uma análise global é a não identificação de sobrepreço na planilha



orçamentária do contrato original, mesmo existindo sobrepreço em alguns itens isoladamente. Contudo, como já foi colocado, essa situação não foi mantida após a celebração do 1º e do 3º termos aditivos ao contrato, o que torna impositiva a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual, nos termos do §2º do art. 58 da Lei 8.666/1993 e da jurisprudência do TCU (Acórdãos 86/2013, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues e 1.749/2007, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, ambos do Plenário do TCU).

I.14 - Da concorrência de menor preço

157. Salienta que a CMT restou vencedora do certame justamente por ter ofertado o menor preço total para a obra, reduzindo o valor que inicialmente a contratante previa gastar, o que torna equivocada a análise do contrato apenas sob o enfoque de preço unitário.

158. Dessa forma, entende que não há qualquer irregularidade se um ou outro item da planilha possa ser mais ou menos caro que outros apresentados pelos licitantes ou até mesmo pelo mercado. Embasa sua afirmação pelo entendimento do TCU, no Acórdão 257/2004-TCU-Plenário, de relatoria Min. Marcos Vinícios Vilaça, de que são legais as contas em situações em que as diferenças entre o preço orçado e o praticado não são desproporcionais ou inaceitáveis.

159. Avalia que, se a CMT tivesse efetivado sua proposta considerando os valores propostos pela auditoria, ou seja, em patamares inferiores, esta seria excluída do certame por prática de preços inexequíveis.

160. Em relação aos termos aditivos realizados, ressalta que foram necessários para o fiel cumprimento do objeto do contrato, e que o administrado não pode responder pela necessidade desses ajustes. Alega que, além de necessários, os termos aditivos foram firmados dentro dos ditames legais, estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993.

I.14.1 - Análise

161. Novamente o defendente apoia seus argumentos na desnecessidade de utilização do critério de aceitabilidade de preços unitários. O equívoco nesse tipo de raciocínio já foi amplamente demonstrado no item I.13.1.

162. Quanto ao Acórdão 257/2004-TCU-Plenário, ele não se presta a embasar a tese defendida, na medida em que destaca exatamente o caso da irregularidade ocorrida no contrato em análise: ‘(...) estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondente (...)’.

163. Mais uma vez, sobre a necessidade dos aditivos, não há questionamento por parte da unidade técnica. Conforme já destacado (item I.7.1), a gênese do superfaturamento se deu pela redução de quantitativos em serviços com subpreço, pelos acréscimos de quantitativos em serviços com sobrepreço e pela adição de serviços novos com preços acima do mercado, alterando a condição de inexistência de sobrepreço global no contrato inicial. Com isso, restou prejudicado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração, o que enseja uma revisão das condições inicialmente pactuadas a fim de corrigir essa distorção, nos termos do § 2º do art. 58 da Lei 8.666/1993 e da jurisprudência do TCU (Acórdãos 86/2013, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.749/2007, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, ambos do Plenário do TCU).

I.15 - Da legalidade do BDI fixado no contrato:

164. Destaca que o percentual de 40% foi fixado para benefícios e despesas indiretas (BDI) quando da contratação, ou seja, a contratante tinha ciência sobre qual era esse valor. Entende que a exclusão de itens do BDI viola direito subjetivo do particular ao contratar com o poder público, qual seja, a manutenção das condições efetivas da proposta.

165. Afirma que o debate sobre o BDI deveria ter sido feito à época das propostas, e não quase dez anos após a contratação. Entende, ainda, que a alteração do BDI, com a respectiva exclusão de itens da sua composição, não irá alterar o valor final da obra. Isso porque os custos retirados do BDI deverão, necessariamente, ser inseridos como custos diretos.

166. Frisa que qualquer alteração indevida no contrato fere o equilíbrio econômico-financeiro, o que seria vedado pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Assim, não poderiam ser alteradas as condições do particular após a apresentação da proposta.

167. Alega que não foi apresentado qualquer fundamento técnico ou legal pela Secob que justificasse a redução do BDI, limitando-se apenas a afirmar que o percentual já havia sido determinado pelo Acórdão 581/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Valmir Campelo. Ao citar o Acórdão 155/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, aduz que não é possível a alteração injustificada do BDI, uma



vez que não assiste ao poder público a faculdade de impor prejuízos a quem contrata com a Administração. Observa que a alteração do BDI somente seria possível caso a Administração comprovasse haver alguma irregularidade na composição deste, tal como a cobrança de valores em duplicidade.

168. Ressalta que o BDI utilizado no contrato é perfeitamente compatível com aqueles usados na região e aceitos pelo TCU em outros processos. Não haveria incidência de qualquer duplicidade no BDI proposto e a contratante já teria ciência do valor do BDI praticado pela CMT, uma vez que foi exposto detalhadamente nas composições dos preços unitários da proposta.

169. Destaca as principais parcelas integrantes do BDI, quais sejam: as despesas financeiras, a administração central, o lucro, os riscos/seguros e os valores relativos aos tributos. Assim, frisa que o BDI não trata apenas de benefícios/lucros da empresa, como afirma ser o pensamento do auditor do TCU.

170. Prossegue com o entendimento do TCU sobre a parcela de risco, apresentado no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Guilherme Palmeira. Sobre esse assunto, afirma que, em se tratando da construção de canal de irrigação, são elevados os riscos que a empreiteira assume ao realizá-la. Assim, antes da redução do BDI, a Secob deveria analisar a especificidade da obra, bem como os riscos envolvidos.

171. Ademais, assevera que a redução do BDI deve estar condicionada à realidade da obra. Desse modo, não haveria razão de fato ou de direito que possibilitasse à Administração a modificação do BDI fixado, uma vez que não foi observada a realidade e a especificidade da obra.

172. Alega, ainda, que não pode a Administração alterar unilateralmente o valor do BDI. Primeiramente, porque o valor seria compatível ao praticado na região, já tendo sido aceito por outros órgãos estatais em outras oportunidades. Em segundo lugar, o BDI já seria conhecido quando da contratação, tendo sido aceito pelas partes. Por fim, não haveria incidência de qualquer duplicidade no BDI proposto.

173. Conclui que, em relação ao BDI: i) a cobrança é legal e devida; ii) decisões em processos distintos não podem ser levadas a todos os casos, haja vista a especificidade de cada licitação; iii) não houve qualquer demonstração de prejuízo ao erário; iv) não houve a comprovação de sobrepreço; e v) o BDI contratual é legal e compatível com parâmetros de mercado e com outros aprovados pelo TCU.

I.15.1 - Análise

174. Para exame da regularidade dos preços praticados nas contratações de obras, este Tribunal utiliza, como parâmetro, preços de referência formados pelo conjunto dos custos unitários, acrescidos de percentual de BDI. Tanto os custos unitários quanto o BDI podem diferir entre empresas, haja vista as particularidades de cada uma e de cada situação em concreto. O argumento reiteradamente apresentado pelo defendente, de que as variáveis constituintes do BDI são inerentes a cada empresa e a cada obra específica, também é compartilhado pela jurisprudência mais recente deste Tribunal.

175. Todavia, a averiguação do preço final justo e compatível com as condições de mercado, que é o ponto de interesse deste Tribunal, requer o confronto dos valores do orçamento ou do contrato com algum parâmetro, que, no caso, por definição legal, é formado por custos unitários acrescidos de percentual de BDI (preço de referência), tomando-se como referenciais valores obtidos em sistema oficial de preços.

176. Desse modo, toda a discussão apresentada pelo defendente relativa à suposta fixação de BDI por este Tribunal perde sentido, pois, na verdade, para a adequada análise de preços, foi necessário buscar os parâmetros de comparação, de modo a quantificar o sobrepreço. Nesse momento, foi confrontado o conjunto formado pelos custos unitários e BDI da empresa contratada com o conjunto de custos unitários e BDI adotado pela unidade técnica como parâmetro. Assim, não cabe discutir isoladamente o percentual de BDI nem se aponta sobrepreço nesse índice. Se os preços unitários estivessem abaixo dos calculados a partir dos referenciais oficiais adotados, não sealaria em sobrepreço, independentemente do BDI adotado pela empresa contratada.

177. A composição dos preços da empresa não é seara na qual este Tribunal possa intervir. Contudo, para fins de comparação, não podem ser adotados apenas parâmetros referenciais do Sicro ou do Sinapi relativos aos custos unitários, com aplicação de BDI superior (como o contratado, por exemplo). Em assim procedendo, o conjunto (custos unitários e BDI) suplantaria o preço referencial calculado a partir dos dados dos referenciais oficiais. Portanto, o BDI de referência também deve ser um valor médio, válido como paradigma para ser adotado em conjunto com os custos unitários dos sistemas de referência oficiais. A partir desse entendimento, deve ficar claro que esta Corte de Contas não pretende exigir a adoção pela contratada do BDI referenciado pela unidade técnica.

178. Cabe esclarecer, ainda, que, nas análises anteriores, a unidade técnica vinha considerando no cálculo do superfaturamento uma parcela de débito exclusiva do BDI inadequado. Contudo, em virtude do entendimento exposto, essa parcela será desconsiderada no presente trabalho, permanecendo como parcelas de



débito apenas duas: uma associada aos preços unitários dos serviços e outra associada ao pagamento indevido do tributo CPMF, o que será melhor discutido adiante (item VIII).

179. Feitos esses esclarecimentos, opta-se por demonstrar o conservadorismo do BDI adotado para estabelecer os preços referenciais por meio dos entendimentos mais recentes desta Corte de Contas.

180. O Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Substituto Marcos Bemquerer, trouxe aprofundado estudo desenvolvido com o intuito de definir faixas aceitáveis para valores de taxas de benefícios e despesas indiretas específicas para cada tipo de obra pública e para aquisição de materiais e equipamentos relevantes. A referida decisão determinou às unidades técnicas do Tribunal que, nas análises do orçamento de obras públicas, utilizem os parâmetros para taxas de BDI ali especificados, em substituição aos referenciais contidos nos Acórdãos 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário do TCU.

181. Para que não restem dúvidas acerca da aplicabilidade do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário ao caso concreto do contrato em questão, deve-se observar o entendimento trazido pelo Min. Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário, de que as taxas referenciais de BDI definidas naquele acórdão são aplicáveis às análises técnicas do TCU elaboradas a partir da data de publicação do julgado (4/10/2013), independentemente de a licitação ou o contrato serem anteriores a ele.

182. Desse modo, o cálculo mais adequado do BDI referencial a ser utilizado no cálculo do superfaturamento que se apura deve ser baseado nos parâmetros estabelecidos no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário. Isso não significa que a análise empreendida pela Secob foi inadequada ou irregular, pois essa decisão ainda não havia sido proferida na oportunidade dos cálculos.

183. Além disso, considerando os argumentos apresentados pelo defendente, cabe esclarecer também sobre a adequação dos parâmetros do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, no que se refere à especificidade da obra em questão. Foram utilizados os índices do grupo ‘Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas’. Antes que se diga que esse grupo não se amolda a perímetros de irrigação, deve-se observar que a amostra utilizada para compor os parâmetros desse conjunto foi constituída por obras de saneamento ambiental e obras hídricas (irrigação, barragens e canais), conforme consignado no quadro 11 do relatório que fundamentou o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

184. Passa-se então ao cálculo desse índice, à luz dos entendimentos mais recentes do TCU:

185. A Fórmula do BDI: o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário trouxe pequena modificação na fórmula de cálculo do BDI utilizada pelo Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, reunindo as parcelas de administração central, riscos, seguros e garantias dentro de um único parêntese no numerador da expressão do BDI. Dentre outros motivos, esse ajuste se deu em virtude da incidência inapropriada da taxa de riscos sobre os gastos da administração central, já que essa taxa está intimamente relacionada às incertezas da execução da obra, devendo incidir apenas sobre os custos diretos. Assim, o presente trabalho utiliza a seguinte fórmula para o cálculo do BDI referencial:

$$BDI = \frac{(1 + (AC + R + S + G))(1 + DF)(1 + L)}{(1 - T)} - 1$$

186. Administração Central: adotou-se o valor médio sugerido pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (4,93%);

187. Administração Local: o entendimento dominante deste Tribunal é de que a parcela de administração local não deve integrar o BDI, e sim constar dos custos diretos da obra. Contudo, em se tratando de um contrato anterior a essa jurisprudência e que incluiu a parcela de administração local no BDI contratual, opta-se por também contemplá-la no BDI referencial, a fim de garantir uma adequada análise de preços. Desse modo, o parâmetro mais adequado a ser adotado para a administração local é o valor médio proposto pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (7,64%), que foi somado na fórmula descrita juntamente aos itens administração local, riscos, seguros e garantias.

188. Riscos: adotou-se o valor médio sugerido pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (1,39%);

189. Seguro + Garantia: adotou-se o valor médio sugerido pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (0,49%);

190. Despesas Financeiras: adotou-se o valor médio sugerido pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (0,99%);

191. Lucro / Remuneração: adotou-se o valor médio sugerido pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (8,04%);

192. Tributos: foram considerados os tributos PIS, Cofins e ISS conforme os percentuais do BDI contratual, que estão dentro da faixa estipulada pela legislação vigente (0,65%, 3,0% e 2,5%, respectivamente).



Considerou-se, ainda, a parcela referente à CPMF (0,38%) para o cálculo do BDI referencial, tendo em vista que ela também integra o BDI contratual. Especificamente em relação à CPMF, observa-se que essa parcela deveria ter sido deduzida das medições pagas a partir da extinção desse tributo, o que não ocorreu (peças 189 a 191). Esse assunto será tratado com maior profundidade no item deste trabalho que cuida da consolidação do débito (item VIII).

193. Quanto aos tributos IRPJ e CSLL, o entendimento desta Corte de Contas é que possuem natureza direta e personalística, não se consubstanciando em despesa indireta passível de inclusão na taxa de BDI (Súmula-TCU 254/2010). Além disso, ao utilizar o parâmetro de lucro estabelecido no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, já se engloba em seu valor o repasse econômico do IRPJ e da CSLL, conforme o seguinte trecho do relatório que integra o referido acórdão:

‘163. Por fim, por se tratar de uma projeção, quando se planeja a taxa de remuneração de uma determinada obra, o orçamento da Administração Pública deve considerá-la como uma medida operacional (remuneração operacional), uma vez que os tributos incidentes sobre a renda (IRPJ e CSLL) não devem estar expressamente discriminados no BDI de obras públicas, conforme será amplamente discutido em outro tópico específico mais à frente.

164. Nesse sentido, o tratamento estatístico realizado no presente trabalho, a ser apresentado em tópico específico, incorpora os conceitos aqui discutidos sobre remuneração como contraprestação dos serviços prestados ou bens fornecidos pelo particular. Ao se utilizar esse conceito parâmetro no BDI de obras públicas, pressupõe-se que ele já engloba em seu valor o repasse econômico do IRPJ e CSLL. Por outro lado, o que realmente não pode ocorrer, sob o risco de se recair em duplicidade, é ser levado à remuneração para o BDI e ainda assim serem incluídas as parcelas de IRPJ e CSLL na sua fórmula.’

194. Realizado novo cálculo em conformidade com os parâmetros expostos, alcança-se o BDI de 33,60%, inferior ao de 35,58% utilizado anteriormente, o que demonstra o conservadorismo do superfaturamento apontado, em favor do defendente. Além disso, em respeito ao contraditório e à ampla defesa, será mantido o BDI anteriormente utilizado nos cálculos.

I.16 - Da insegurança jurídica - Do princípio da obrigatoriedade dos contratos (*pacta sunt servanda*)

195. Afirma mais uma vez que a Secex/TO acompanhou de perto todo o desenvolvimento das obras. E também que o Ministério da Integração Nacional analisou o contrato e os aditivos. Retoma a manifestação do TCU no julgamento do TC 012.690/2009-7, que teria afastado supostas irregularidades do contrato.

196. Prossegue com a tese de que o contrato é a lei entre as partes (*pacta sunt servanda*) e que a contratante não poderia descumprir unilateralmente a sua obrigação. Assim, não restariam dúvidas sobre a obrigatoriedade do cumprimento das obrigações assumidas pelas partes na relação jurídica contratual, razão pela qual não se poderia desconsiderar a validade e a efetividade do contrato firmado.

197. Dessa forma, por considerar que a obra foi realizada nos ditames contratuais, nos valores avençados, não caberia outra alternativa à Administração senão a aceitação e o cumprimento do contrato, tendo em vista que teria sido correto e dentro da estrita legalidade.

I.16.1 - Análise

198. Sobre a alegada insegurança jurídica, reitera-se aqui a análise empreendida no item I.2.1 desta instrução.

199. Quanto ao princípio da obrigatoriedade dos contratos, o tema é tratado de forma clara na ementa do Acórdão 228/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, que assim dispõe:

‘A Administração não está obrigada a aceitar indefinidamente condições lesivas ao erário ao argumento do *'pacta sunt servanda'*, incumbindo a ela iniciar as negociações necessárias para equalizar os preços unitários dos serviços aos valores condizentes de mercado, mediante a celebração de termo aditivo, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as providências administrativas e judiciais cabíveis para a rescisão do ajuste e a recomposição do dano gerado pela empresa.’

200. Ante o exposto, não procedem os argumentos apresentados.

I.17 - Da fronteira de exequibilidade - Do critério de aceitabilidade dos preços global

201. Alerta que o valor do débito apontado pelo TCU é de cerca de R\$ 28 milhões. Por outro lado, entende que, se a contratada tivesse ofertado desconto dessa monta quando da apresentação de sua proposta, teria sido excluída da concorrência por inexecuibilidade do contrato, nos termos do art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993.

202. Afirma que nenhuma empresa suportaria o desequilíbrio econômico-financeiro de efetuar devolução que representa quantia superior a 10% do contrato, o que ultrapassaria o lucro da empresa. Dessa forma, a CMT



estaria financiando a obra, o que seria função exclusiva do Estado.

203. Conclui ser desarrazoada a determinação de devolução de valores. A uma, porque a proposta da CMT teria se sagrado vencedora por ofertar o menor preço, estando este dentro dos ditames legais. A duas porque o contrato e seus aditivos teriam sido executados conforme os padrões e preços avençados. E, por fim, porque o preço sugerido pelo órgão auditor se comprovaria inexequível para realização da obra.

I.17.1 - Análises

204. Preliminarmente, é imperioso rememorar que o débito apurado pela equipe do TCU é de R\$ 8,2 milhões (peça 5, p. 42) - sem reajustes, e não de R\$ 28 milhões, como informado pelo defendente.

205. Nota-se que o § 1º do art. 48 da Lei 8.666/1993 estabelece que:

‘§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.’

206. Dessa forma, não se pode atestar a inexequibilidade dos preços apenas pelas afirmações apresentadas, enquanto a Lei de Licitações e Contratos assevera condições objetivas para que se demonstre essa condição.

207. Sobre o fato de ter se sagrado vencedora com o menor preço global, esse argumento já foi analisado no item I.13.1.

I.18 - Da boa-fé

208. Por fim, entende estarem presentes os requisitos que configuram a boa-fé do defendente, tendo em vista todos os argumentos apresentados. Para tanto, destaca que todos os responsáveis da CMT no contrato em exame agiram de forma zelosa e diligente, sempre com intuito de atingir as metas propostas; que se portou de forma aberta e clara durante toda a construção da obra, atendendo as solicitações da Secex/TO; que a CMT nunca teve quaisquer atitudes que a desabonasse; e que houve verdade na prestação de contas, não tentando, em nenhum momento, omitir qualquer informação.

I.18.1 - Análises

209. A ocorrência de boa-fé dos responsáveis será examinada na conclusão desta instrução.

II. Responsável: Ataíde de Oliveira, representante do Departamento de Estradas de Rodagem do Tocantins (Dertins) à época (peça 124):

II.1 - Da perda de oportunidade / Do princípio da segurança jurídica

210. O defendente alega inicialmente que a presente TCE trata dos atos inerentes às assinaturas dos Contratos 300/2002 e 92/2001, o que ocorreu há mais de dez anos. Assevera que o TCU tem arquivado processos em que os atos praticados e a data de citação do responsável tenham ultrapassado lapso temporal superior a cinco anos. Para corroborar sua tese, apresenta os Acórdãos 1.110/2008 (rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça), 4.072/2008 e 302/2008 (rel. Min. Valmir Campelo), da Primeira Câmara; 512/2008 (rel. Min. Raimundo Carreiro), 3.908/2008 (rel. Min. Subst. Augusto Sherman), 1.558/2008 (rel. Min. Subst. André de Carvalho) e 1.243/2010 (rel. Min. Subst. Augusto Sherman), da Segunda Câmara; e 1.897/2009-TCU-Plenário (rel. Min. Subst. Augusto Sherman).

211. Alega que houve afronta ao princípio da segurança jurídica em seu desfavor, tendo em vista entendimentos já generalizados no TCU acerca das supostas irregularidades apontadas.

212. Afirma que, nos autos, restaram evidenciadas, tão somente, imputações genéricas e sem nexos algum a qualquer ato praticado por funcionários do estado do Tocantins. Por esse raciocínio, aduz que poderia ocorrer de nem todos os responsáveis serem punidos, pois, para que a sanção ocorra, é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Poderia incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade dos agentes.

213. Isso posto, assevera que a equipe técnica do TCU, ao postular o processamento dos agentes públicos com fundamento em achados inconsistentes, pautados por parâmetros estipulados ‘ao belo prazer dos acusadores’, estaria por imputar aos aludidos servidores uma teratológica responsabilidade objetiva.

214. Conclui pela inexistência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo administrativo em questão, o que deveria levar ao arquivamento do processo de tomada de contas, pela impossibilidade de se denunciar alguém ou sustentar a sua condenação com base, tão somente, em presunções, sem o mínimo de certeza acerca dos fatos que estão sendo imputados ao investigado, sob pena de violação direta



do princípio do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

II.1.1 - Análise

215. De início, esclarece-se que esta TCE trata exclusivamente dos débitos associados ao Contrato 300/2002, e não contempla o Contrato 92/2001.

216. No que tange ao lapso temporal superior a cinco anos entre os atos praticados e a citação do responsável, cabe esclarecer que, a partir do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, esta Corte de Contas uniformizou a jurisprudência sobre o tema, firmando o entendimento de que o prazo prescricional da pretensão punitiva do Tribunal: i) subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, ou seja, 10 anos; ii) conta-se a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil; e iii) é interrompido pelo ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

217. Para o presente processo, as datas das ocorrências das irregularidades devem ser as datas dos pagamentos realizados, ou seja, a partir de 15/9/2005 (peça 5, p. 48-49). Como o despacho que ordenou a citação dos responsáveis data de 14/12/2011 (peça 5, p. 53), não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva neste caso.

218. Convém destacar ainda que a prescrição em debate se refere à aplicação de multa aos responsáveis. Para o débito incorrido, de acordo com o art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 e com a Súmula-TCU 282/2012, as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. E ainda que a matéria tenha sido sumulada pelo TCU somente em 2012, os precedentes que a embasaram remontam a anos anteriores, o que a torna plenamente aplicável ao caso concreto.

219. Quanto aos argumentos de que as acusações são genéricas e sem nexo de causalidade, e de que os achados são inconsistentes e baseados em presunções, trata-se de meras alegações em tese, sem lastro probatório ou documentação que as sustentem. Especificamente quanto às análises de responsabilização (peça 5, p. 43-46), foram apresentados de forma bastante clara e individualizada as condutas ou os atos impugnados, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada responsável, o que torna descabida qualquer alegação de obscuridade nesse processo.

II.2 - Do BDI

220. Alega que, ao estipular a classificação das propostas pelo critério menor preço, o estado do Tocantins atuou no sentido de atender ao interesse público primário e aos princípios da economicidade, da efetividade, da moralidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da eficiência.

221. Informa que o projeto apresentado pela empresa vencedora estipulava preços inferiores aos exigidos pelo edital e, dessa forma, o preço global arbitrado para a consecução completa do empreendimento teria sido devidamente atendido. Nesse sentido, entende que a insistência da equipe técnica do TCU em afirmar que o BDI proposto estaria acima da média não merece prosperar. Tal análise não teria o condão de apontar superfaturamento, pois a obra foi licitada por preço global, do tipo menor preço.

222. Ademais, em seu entender, questionar tais índices oito anos após a celebração do contrato afrontaria a segurança jurídica do contrato e violaria o princípio da livre iniciativa. Afirma que a mensuração do BDI no presente caso é desnecessária, pois o equilíbrio econômico-financeiro do contrato se manteve durante toda a execução dos serviços, citando o Acórdão 926/2003-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça) para corroborar sua tese. Assim, alterar essa taxa implicaria violar os princípios da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e da vinculação estrita ao instrumento convocatório.

223. Salaria que a taxa de BDI foi estimada pelos técnicos da secretaria em função das características dos serviços e do local onde seriam executados e que é sabido que o perímetro em questão não possui características de obra urbana, pois seria implantado em uma vasta superfície territorial. Quanto à administração da obra, informa que a orientação para que os custos com administração local não mais integrassem o BDI somente foi consolidada posteriormente ao ano de 2007, enquanto o processo licitatório e a contratação se deram nos anos de 2001 e 2002, respectivamente. Assim, tais processos teriam sido implementados em consonância com os procedimentos em vigor à época, sem qualquer irregularidade ou mácula que os desabonem.

224. Aborda que o TCU já considerou legal a manutenção das rubricas referentes ao IRPJ e CSLL, tidas como abusivas na composição do BDI, quando se tratavam de licitações ocorridas em momento anterior à sedimentação da jurisprudência dessa Corte. Afirma que entendimento análogo deve se aplicar às taxas de administração local, uma vez que a segurança jurídica foi justamente o que fundamentou a manutenção dos aludidos tributos no BDI em momento anterior à vedação por parte desta Corte de Contas.



225. Em seu entender, o fato de a administração local do BDI contratual estar acima do percentual de 8,36% adotado pela equipe técnica, consoante previsto pelo Sicro, não seria indicativo taxativo de alguma irregularidade, pelo simples fato de estar acima desse referencial de preços. Nesse sentido, ao citar o Acórdão 1.306/2004-TCU-Plenário (rel. Min. Subst. Augusto Sherman), alega que o Tribunal já reconheceu que o Sicro não é um sistema que deva ser adotado de forma absoluta em todas as contratações de obras pelos órgãos da Administração Pública, de forma vinculante, mas de uso relativizado.

II.2.1 - Análise

226. Reiteram-se aqui as análises do item I.15.1, que são suficientes para elucidar a improcedência dos argumentos apresentados.

II.3 - Dos critérios de aceitabilidade

227. Afirma que os preços apresentados à licitação em comento foram inferiores aos praticados no mercado, uma vez que o processo se deu sob o regime de empreitada por preço global e, desse modo, ao prevalecer a compatibilidade integral entre o orçamento proposto pelo ente público e a oferta vencedora, conclui-se que o certame em questão consagrou precisos níveis de compatibilidade de preços.

228. Ressalta que a fixação de preços unitários tem o caráter precípuo de constituir o preço global no regime da empreitada, não se mostrando determinante para qualquer fase posterior do procedimento licitatório. Tal medida teria relevância se adotado o regime de empreitada por preços unitários; entretanto, esse não é o caso dos autos.

229. Salienta, ainda, que a regra é a desclassificação das propostas pelo preço global, tal como procedido pela Administração, não sendo obrigatória a análise dos preços unitários para se determinar a classificação dos licitantes.

230. Prossegue citando doutrinas de Antônio Roque Citadini e de Maria Adelaide de Campos França, das quais extrai o entendimento de que a fixação de valores a título de aceitabilidade de preços mostra-se danosa ao poder público.

231. Assim, diante da compatibilidade entre a proposta vencedora e o preço orçado pela Administração, bem como a Lei 8.666/1993 não obrigar que no critério de aceitabilidade das propostas esteja inserida a análise dos preços unitários, visto que o inciso X do artigo 40 da Lei de Licitações e Contratos, ao permitir a fixação dos preços máximos, trata de uma faculdade e não de uma obrigação, conclui pela total impertinência dos apontamentos empreendidos pela equipe técnica desta Corte de Contas.

II.3.1 - Análise

232. A necessidade dos critérios de aceitabilidade de preços, unitário e global, já foi amplamente demonstrada no item I.13.1 desta instrução, sendo igualmente improcedentes os elementos aqui apresentados.

II.4 - Dos sistemas referenciais

233. Alega que a proposta vencedora apresentou preço mais vantajoso para a Administração, visto que os preços do edital ensejador da presente contratação encontravam-se, em conjunto, significativamente abaixo dos parâmetros de outros contratos públicos, inclusive inferiores àqueles previstos pela tabela do Dnit e da Codevasf.

234. Entende que a simples comparação analítica e direta com que a equipe técnica confronta os preços unitários da concorrência com as tabelas do Sicro, Sinapi, Codevasf e Sinctran não condizem com a realidade da obra. Afirma serem bastante simplórios os estudos empreendidos pela equipe de fiscalização, uma vez que, em momento algum levaram em consideração as nuances da obra orçada.

235. Reprisa que o uso da tabela referente aos preços praticados nas regiões Centro-Oeste e Sudeste deturpa a legalidade dos achados, não outorgando à referida análise qualquer indício de veracidade.

236. Por fim, afirma que o controle desenvolvido por esta Corte de Contas deve ser efetuado em consonância ao princípio da proporcionalidade, de forma a não inviabilizar a liberdade empresarial do particular, nem tampouco constituir um óbice à continuidade dos serviços, o que traria sensíveis prejuízos à coletividade.

II.4.1 - Análise

237. No que tange à confiabilidade da análise de preços empreendida, sua adequação aos normativos legais aplicáveis e à jurisprudência do TCU já foi demonstrada nos itens I.6.1, I.7.1 e I.8.1.

238. Quanto à região adotada como base para o cálculo dos preços referenciais, o defendente se equivocou em seus argumentos. A análise está pautada nos preços dos referenciais oficiais do estado do Tocantins ou da região Norte.

239. E, por último, não se pode olvidar o superfaturamento em questão, sob o pretexto de não ferir a



liberdade da empresa ou de representar um óbice à continuidade dos serviços. Não houve qualquer demonstração objetiva de que os alegados prejuízos à coletividade, se é que existem, superam os benefícios advindos do exercício do controle externo por parte desta Corte de Contas.

III. José Lincoln Amorim Dantas, Assessor Especial da Secretaria de Recursos Hídricos à época (peça 125):

III.1 - Da afronta ao princípio do contraditório e ampla defesa

240. Preliminarmente, o defendente discorre acerca da relevância do direito à ampla defesa e ao exercício do contraditório no âmbito dos processos administrativos. Entende que, no caso em exame, resta palpável a afronta a esses pressupostos, ao passo que, ainda que o debate processual venha a afrontar inteiramente seus interesses, jamais foi dado conhecimento ao manifestante da existência dos presentes autos. Afirmar que a ele não foram oportunizados momentos processuais para exercício da ampla defesa e do contraditório ainda em fase apuratória, sendo que aos outros acusados, além de participar de toda a instrução inicial, foram oportunizados a defesa e o acompanhamento das provas.

241. Por não ter participado do processo TC 007.059/2007-7, entende que não pode, depois de proferidos os Acórdãos 2.029/2008 e 581/2009, ambos do Plenário do TCU, passar a integrar o polo passivo da TCE.

242. Suscita a ocorrência de parcialidade no parecer da unidade técnica, que, em suas palavras, exclui a responsabilização de pessoas diretamente ligadas com o 1º termo aditivo, notadamente os senhores Anízio Costa Pedreira e Adelmo Vendramini Campos, além do consórcio ACL/Engeplus/Magna.

243. Alega que, se parte dos acusados já foi absolvida, significa que já houve instrução processual e que o defendente não participou dessa fase. Assim, no seu entender, só restariam duas possibilidades: anular o processo desde o início e recomençar toda a instrução; ou reconhecer que não pode ocorrer sua inclusão no polo passivo na presente fase processual. Para dar suporte à sua tese, cita o inciso II do art. 3º da Lei 9.784/1999, além de dois julgados, um do STJ e outro do STF, todos eles tratando de nulidade de processo em virtude do cerceamento ao direito de defesa.

III.1.1 - Análise

244. Esclarece-se que, em nenhuma hipótese, resta prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do defendente. O fato de constar do rol de responsáveis da presente tomada de contas especial não significa condenação sumária nos autos ou mesmo que não haverá oportunidades de se manifestar. Ante os argumentos apresentados nas alegações de defesa, é possível, no âmbito do processo da TCE, que se demonstre a pertinência da redução do débito ou mesmo a inexistência da irregularidade inicialmente suscitada. Ademais, não houve julgamento ou condenação nestas contas sem que o responsável fosse devidamente notificado e ouvido. Dessa forma, a alegação de defesa que ora se aprecia representa o próprio exercício do contraditório e da ampla defesa reclamado pelo defendente, o que torna improcedentes seus argumentos neste ponto.

245. Sobre a exclusão da responsabilização dos agentes que participaram dos atos associados à celebração do contrato, não procede a alegação de que a unidade técnica tenha sido parcial. Avalia-se que esse assunto já foi suficientemente debatido nos itens I.7.1 e I.14.1, bem como na instrução da peça 5, p. 43-44, oportunidades em que foram delineadas as irregularidades ocorridas na celebração do contrato e em cada um dos termos aditivos. Ademais, as análises até então realizadas pela unidade técnica acerca da responsabilização não significam que tenha havido qualquer julgamento deste Tribunal no sentido de absolver ou condenar quaisquer dos responsáveis, o que somente ocorrerá quando do julgamento de mérito deste processo.

III.2 - Do mérito

246. Afirmar que o defendente não era o responsável técnico ou mesmo possuía qualquer competência ou poder diretivo em relação ao contrato e aditivos objeto da presente tomada de contas.

247. Reputa como ilógico o raciocínio constante da decisão do TCU, por considerar que o responsável inicial pela elaboração do 1º termo aditivo é o consórcio de consultoria que elaborou a revisão do projeto.

248. Alega também a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, que, por meio do Parecer HRC 21/04, solicitou à empresa responsável pelo projeto que elaborasse a planilha de alteração que deu origem ao 1º termo aditivo.

249. Destaca que, em todo o procedimento referente à celebração do 1º termo aditivo, não teve qualquer participação decisória ou mesmo um único parecer seu como engenheiro que apontasse a exatidão dos preços.

250. Rememora que sua responsabilização é por ter aprovado a planilha orçamentária do 1º termo aditivo e pela inclusão de novos serviços com sobrepreço. Entretanto, entende que o TCU não aponta de forma clara a participação do mesmo, não sendo anexado aos autos qualquer ato decisório seu em referência a aprovação de planilha orçamentária, ou mesmo que tenha decidido sobre a necessidade de realização do aditivo.



251. Entende que, para o 1º termo aditivo, não foi solicitado ao defendente a elaboração de qualquer parecer técnico sobre a necessidade e sobre os valores desse instrumento. Assim, se o defendente não manifestou opinião técnica sobre a necessidade de realização do aditivo, não pode ser agora responsabilizado.

III.2.1 - Análise

252. O defendente busca afastar a sua responsabilidade na celebração do 1º termo aditivo por entender que não possuía qualquer competência ou poder diretivo sobre os contratos e aditivos. Contudo, o que se percebe é que foi signatário de ato necessário para a celebração do termo aditivo, sem o qual ele não seria válido. A aprovação da planilha orçamentária constitui causa direta e imediata do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato e, por consequência, do superfaturamento apontado. Ademais, repete-se a avaliação de culpabilidade empreendida na peça 5, p. 44, na qual se vislumbrou que seria exigível do responsável conduta diversa daquela adotada, considerando que ocupava função técnica no órgão, possuindo o poder-dever de aferir a qualidade dos documentos relacionados às revisões contratuais previamente à validação da planilha, tendo atuado, portanto, de forma deficiente.

253. Quanto à inexistência de elementos que demonstrem que o defendente aprovou a planilha orçamentária, é claro nas peças 200 e 201 que José Lincoln Amorim Dantas é signatário da referida planilha, que integra o 1º termo aditivo ao Contrato 300/2002. Sobre a inexistência de parecer que aprove a referida planilha, isso não torna menos grave a conduta do responsável, sendo os elementos existentes (planilha do 1º termo aditivo assinada) suficientes para caracterizar sua contribuição para a irregularidade em comento.

254. A discussão tecida no âmbito do Acórdão 1.673/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, tratou especificamente desse tema, trazendo o entendimento de que o dirigente que assina peça técnica em licitação (termo de referência ou, em sua ausência, instrumento convocatório), sem que sua conduta seja precedida, acompanhada ou mesmo subsidiada por pareceres técnicos, avoca para si a responsabilidade por eventuais irregularidades constatadas.

255. Quanto às responsabilidades dos pareceristas do Ministério da Integração Nacional e da empresa projetista, serão objeto de análise em itens específicos desta instrução.

III.3 - Da falta de objetividade da acusação perpetrada

256. Afirma que nada foi especificado em relação ao defendente, não foi apontado qualquer fato objetivo ou mesmo a prática de determinado ato comissivo ou omissivo. E que, se não há ato específico, não há como prosseguir na acusação, pois não é possível estabelecer o nexo causal da conduta com o resultado.

257. Reafirma que o aditivo se deu em decorrência de solicitação do Ministério da Integração e foi tecnicamente formulado pela empresa responsável pelo projeto. Não seria sua, portanto, qualquer responsabilidade pelos preços ou pelos projetos constantes nas referidas planilhas.

258. Na sua visão, para que se possa adotar a teoria do dano direto e imediato, é imprescindível a descrição, de forma minuciosa e individualizada, dos atos praticados por cada agente, para que possa ser analisado o resultado e, após, estabelecido o nexo causal entre o ato praticado por cada acusado e o resultado. Nesse sentido, considera que não houve sequer a descrição de uma conduta praticada por ele, sendo impossível estabelecer qualquer relação de causalidade, devido à inexistência de qualquer ato omissivo ou comissivo da sua parte.

III.3.1 - Análises

259. Não procedem as alegações de falta de objetividade no processo de responsabilização em curso. Cumpre observar que, conforme jurisprudência do TCU, a responsabilidade perante os Tribunais de Contas é de natureza subjetiva, ou seja, exige-se a presença de três elementos: ação ou omissão (conduta), nexo causal e culpa em sentido amplo (Acórdãos 46/2001, rel. Min. José Antônio Barreto de Macedo, 1.795/2003, rel. Min. Subst. Augusto Sherman, 33/2005, rel. Min. Benjamin Zymler, 46/2006, rel. Min. Benjamin Zymler, 975/2006, rel. Min. Valmir Campelo, 487/2008, rel. Min. Benjamin Zymler, e 249/2010, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, todos do Plenário do TCU). Entende-se que os elementos delineados na peça 5, p. 43-45 são suficientes para caracterizar todos esses requisitos de forma individualizada, não restando qualquer nebulosidade ou incompletude na análise empreendida.

260. Ademais, o Ofício 19/2012-TCU-Secob-4 (peça 94), que promoveu a citação do responsável, registrou de forma explícita o 'ato impugnado'.

IV - Anízio Costa Pedreira (peça 150), Secretário dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do estado do Tocantins à época; José Edimar Brito Miranda, Secretário de Infraestrutura à época (peça 152); Francisco Pereira Neto (peça 153), Engenheiro da Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente à época; e Luiz Alberto Osório de Castro, Assessor de Infraestrutura Hídrica e, posteriormente, Diretor de

Infraestrutura Hídrica (peça 155):

261. Preliminarmente, informa-se que as alegações de defesa de Anízio Costa Pedreira (peça 150), José Edimar Brito Miranda (peça 152), Francisco Pereira Neto (peça 153) e Luiz Alberto Osório de Castro (peça 155) serão analisadas conjuntamente, por possuírem exatamente o mesmo conteúdo, divergindo apenas em aspectos irrelevantes de forma ou de ordem na apresentação das informações. Serão indicados os trechos onde houver argumentos que não se apliquem a todos responsáveis.

IV.1 - Da Preliminar - Cerceamento de Defesa

262. Primeiramente, alegam que o presente processo não especifica ou delimita os fatos que constituíram ilegalidade dos defendentes, o que haveria prejudicado irremediavelmente o direito de ampla defesa consagrado pelo art. 5º da Constituição Federal. Assim, deveria ser rejeitada a validade do ato acusatório genérico.

263. Afirmam também que todos os atos foram abalizados por pareceres do departamento jurídico e do órgão técnico da Secretaria de Infraestrutura do estado do Tocantins, sendo ao final cancelados por diversas vezes pelo Ministério da Integração Nacional e por esta Corte de Contas.

264. Ressaltam que esta TCE não foi instaurada no prazo de 180 dias da ocorrência dos atos praticados, conforme estabelece o § 1º do art. 1º da IN-TCU 13/1996, o que sujeitaria a responsabilização solidária da autoridade administrativa competente. Em sua visão, o grande lapso temporal havido entre a realização dos atos e a instauração da TCE prejudicaria o exercício da ampla defesa, motivo pelo qual ela deve ser extinta.

265. Entendem que a afronta ao direito de ampla defesa e ao exercício do contraditório fica clara quando se verifica que somente foi dada ciência aos defendentes desta tomada de contas especial após a instrução processual. Suas citações teriam ocorrido apenas dois anos após a instauração do processo, não tendo sido oportunizado o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório ainda em fase inicial e de participar de toda a instrução processual.

266. Quando do processamento do TC 007.059/2007-7, que originou esta TCE, afirmam que os defendentes sequer eram considerados parte responsável. Dessa forma, não poderiam passar a integrar o polo passivo da TCE subsequente.

IV.1.1 - Análise

267. Reitera-se aqui o entendimento de que a análise de responsabilização empreendida (peça 5, p. 43-45), conjuntamente com os ofícios de citação (peças 85 a 94), traz os elementos necessários à adequada caracterização da responsabilização em curso, quais sejam, a conduta (ato ou omissão), o nexo de causalidade e a culpabilidade. Assim, ao contrário do que afirmam os defendentes, os fatos foram devidamente especificados e delimitados.

268. Quanto aos pareceristas jurídicos, observa-se que não há irregularidade de natureza jurídica em apuração. Sobre os pareceristas técnicos, bem como aqueles agentes responsáveis por etapas importantes dos processos, eles também foram citados na medida de suas contribuições para o débito incorrido.

269. No que se refere à IN-TCU 13/1996, registra-se que ela foi revogada, sendo a matéria atualmente tratada pela IN-TCU 71/2012, que manteve o mesmo regramento colocado pelos defendentes. Entretanto, considerando que a irregularidade e o consequente débito já haviam sido identificados e estão em apuração por esta Corte de Contas, não seria exigível da autoridade administrativa competente apuração em duplicidade.

270. No que tange ao lapso temporal transcorrido entre a realização dos atos e a instauração da TCE, ele não é elemento capaz de invalidar as apurações em curso, conforme detalhadamente colocado no item II.1.1 desta instrução.

271. Por fim, não prosperam as alegações de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, pelos mesmos motivos já apresentados no item III.1.1.

IV.2 - Da coisa julgada administrativa

272. Esclarecem que foi realizado levantamento de auditoria no TC 012.690/2009-7, tendo sido proferido o Acórdão 2.222/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Subst. Augusto Sherman, que teria afastado supostas irregularidades do contrato e seu 3º termo aditivo. Assim, julga incabível proceder a uma nova discussão atemporal sobre o mesmo objeto, uma vez que teria ocorrido a coisa julgada.

273. Concluem que, por ter sido o contrato objeto de outras análises exaustivas, que não verificaram qualquer irregularidade, tendo inclusive o exame realizado por este Tribunal confirmado tais fatos, não cabe alternativa senão a extinção do feito.

IV.2.1 - Análises

274. Cabem aqui as mesmas considerações tecidas no item I.2.1 desta instrução.

IV.3 - Da legalidade dos atos



IV.3.1 - Anízio Costa Pedreira e José Edimar Brito Miranda

275. Alegam que todos os atos praticados pelos defendentes foram precedidos de pareceres técnicos e jurídicos para a sua realização. Assim, entendem que se cercaram de embasamento para seus atos, além de estarem vinculados às aprovações anteriores dos diversos órgãos da Administração, não sendo passível de discricionariedade.

276. Entendem que, no caso concreto, a competência para indicar a necessidade da celebração de termos aditivos, análise de quantitativos e preços pertence ao corpo técnico e não ao secretário de estado, que apenas chancela o aspecto formal.

277. Complementam que não há como imputar aos defendentes a culpa *in elegendo* ou a culpa *in vigilando*, pois não caberia a eles a escolha dos seus subordinados. Alegam que, ao assumir a Secretaria de Infraestrutura, lá já havia os órgãos auxiliares com seus respectivos técnicos.

IV.3.2 - Francisco Pereira Neto e Luiz Alberto Osório de Castro

278. Relembrem que estão sendo responsabilizados por terem aprovado planilhas orçamentárias dos termos aditivos que supostamente aceitaram sobrepreços dos serviços. Destacam que as planilhas de quantitativos novos eram elaboradas pelo Consórcio ACL/Engeplus/Magna, atendendo a determinações do Ministério da Integração Nacional para respeitar as adequações da obra trazidas pelo projeto executivo.

279. Além disso, afirmam que todos os atos praticados pelos defendentes foram devidamente chancelados por seus superiores, seja dentro da secretaria, seja pelo próprio Ministério da Integração Nacional, que analisavam todo o serviço realizado.

IV.3.3 - Análise

280. Sobre terem agido com base em pareceres, esta Corte de Contas entende que, em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm a obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à responsabilização pelo TCU (Acórdãos 1.001/2015, rel. Min. Benjamin Zymler, 341/2015, rel. Min. Raimundo Carreiro, e 2.871/2014, rel. Min. José Jorge, todos do Plenário do TCU). A fim de melhor ilustrar esse entendimento, destaca-se trecho do enunciado do Acórdão 341/2015-TCU-Plenário: ‘É incabível a alegação de gestor público que afirma estar respaldado em pareceres técnicos e jurídicos com o objetivo de elidir responsabilidade por ato ou omissão irregular de sua parte, uma vez que tais peças apenas são contribuições para o processo decisório’.

281. Quanto aos subordinados, aqueles que aprovaram as planilhas orçamentárias também estão sendo responsabilizados no processo. Já os pareceristas jurídicos, avaliou-se que não contribuíram de forma direta para a ocorrência das irregularidades, dada a inexistência de impropriedades de natureza jurídica.

282. Para os argumentos apresentados no item IV.3.2, observa-se que a responsabilidade daqueles que aprovaram as planilhas orçamentárias já foi objeto de análise do item III.2.1 deste trabalho. Quanto às responsabilidades dos pareceristas do Ministério da Integração Nacional e da empresa projetista, serão objeto de análise nos itens V e VI desta instrução, respectivamente.

IV.4 - Da impossibilidade de responsabilização

283. Afirmam que, no caso presente, além da inexistência do dolo ou culpa e da ação antijurídica, também não se verifica o nexo de causalidade, o que afrontaria o entendimento desta Corte de Contas, disposto no Acórdão 2.006/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler.

284. Em relação à responsabilização do administrador público, traz o entendimento do TCU de que é essencial estar comprovado o ato ilícito e o nexo de causalidade, o que não teria se verificado no caso presente.

285. Alegam que não atuaram como ordenadores de despesas. E que, ainda que se considere que tenham atuado, destaca que o §2º do art. 80 do Decreto-Lei 200/1967 diz que ‘o ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas’.

IV.4.1 - Anízio Costa Pedreira e José Edimar Brito Miranda

286. No entender dos responsáveis, na hipótese de haver alguma irregularidade no processo administrativo de contratação, tal fato ocorreu em razão dos atos anteriores ao ato de assinatura realizado pelos defendentes.

IV.4.2 - Luiz Alberto Osório de Castro

287. Quanto ao 1º termo aditivo, informa que solicitou ao consórcio projetista que apresentasse as alterações nas planilhas de quantitativos ocorridas haja vista a alteração do projeto. Posteriormente, teriam sido realizadas as análises e os orçamentos pelo órgão técnico competente e emitido um memorando no qual restou



constatado que a inclusão de itens novos não havia representado reflexo financeiro. O defendente teria encaminhado as planilhas orçamentárias para análise e aprovação do Assessor de Projetos Especiais, que emitiu parecer positivo. Em complemento, também teria colhido parecer conclusivo da Assessoria Jurídica.

IV.4.3 - Francisco Pereira Neto

288. Para o 3º termo aditivo, o defendente apenas se posicionou favoravelmente à sua celebração, em face de parecer anterior do Ministério da Integração Nacional. Ou seja, teria apenas cancelado o que fora feito pelo corpo técnico do citado Ministério. Também afirmou ter colhido parecer conclusivo da Assessoria Jurídica.

IV.4.4 - Análise

289. Os argumentos se prestam, novamente, à tentativa de desconstituir os elementos necessários à responsabilização. Contudo, sua improcedência já foi demonstrada no item IV.1.1 desta instrução.

290. Sobre o fato de não terem atuado como ‘ordenador de despesas’, esta não é a conduta pela qual os agentes foram chamados a apresentar suas alegações de defesa (vide os atos impugnados explícitos nos ofícios de citação, às peças 85 a 94).

291. No tocante aos atos anteriores à assinatura do contrato, já se demonstrou no item IV.3.3 que ter agido com base em pareceres não representa excludente de ilicitude perante esta Corte de Contas. Ademais, reitera-se que os agentes responsáveis pela aprovação das planilhas orçamentárias dos 1º e 3º termos aditivos também foram citados nos autos.

292. E, por último, as responsabilidades do consórcio projetista e dos pareceristas do Ministério da Integração Nacional serão analisadas nos itens V e VI desta instrução, respectivamente.

IV.5 - Da legalidade do termo aditivo - Anízio Costa Pedreira e José Edimar Brito Miranda

293. Esclarecem que foi elaborado plano de trabalho, aprovado pelo órgão técnico da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins e pelo Ministério da Integração para dar continuidade à execução do referido contrato, nos termos do 3º termo aditivo. Destacam, ainda, que o contrato em apreço foi objeto de exame desta Corte de Contas no âmbito do TC 012.690/2009-7, que teria afastado supostas irregularidades do 3º termo aditivo. Em todas essas oportunidades, não teriam sido sugeridas irregularidades com relação aos aspectos que ora estão sendo questionados, o que geraria patente insegurança jurídica aos defendentes.

294. Reiteram que foram acusados de serem responsáveis por ‘ter assinado o 3º termo aditivo ao Contrato 300/2002, que promoveu alteração de quantitativo de serviços com sobrepreço’. Contudo, entendem que a referida assinatura foi precedida de diversos pareceres positivos das áreas técnicas e jurídicas que culminaram no termo aditivo que restou assinado.

IV.5.1 - Análise

295. Como já foi dito, a responsabilização dos agentes do Ministério da Integração Nacional será discutida em item específico desta instrução. Quanto ao fato de o contrato em apreço ter sido objeto de exame desta Corte de Contas, vale aqui a mesma análise realizada no item I.2.1 desta instrução.

296. Alegam novamente que suas ações foram precedidas de pareceres técnicos e jurídicos. Quanto a esse argumento, o assunto já foi elucidado no item IV.3.3 desta instrução.

IV.6 - Da necessidade de celebração de aditivos - Anízio Costa Pedreira e José Edimar Brito Miranda:

297. Destacam que a celebração de aditivos ao contrato foi embasada pelas alterações do projeto básico trazidas pelo projeto executivo, e que essas adequações eram necessárias e foram devidamente aprovadas pelos órgãos técnicos da secretaria e pelo Ministério da Integração Nacional. Discorrem ainda sobre a aprovação, também por parte do Ministério da Integração Nacional, dos planos de trabalho necessários para que o objeto da contratação fosse atingido.

298. Asseveram que o simples fato de ter havido a celebração dos aditivos não pode ser reputado como ilegal ou ilegítimo. Alegam que em nenhum momento foi demonstrado que a alteração contratual gerou danos à Administração ou que tenha havido qualquer conduta arbitrária dos defendentes.

IV.6.1 - Análise

299. A necessidade das alterações do projeto básico não é objeto de questionamento por esta Corte de Contas. Quanto à aprovação do Ministério da Integração Nacional, a responsabilidade desses agentes será discutida no item V desta instrução. Sobre os técnicos da secretaria, estão sendo responsabilizados nos autos aqueles que contribuíram de forma direta para o cometimento da irregularidade.

300. Ao contrário do que está sendo alegado, foi claramente demonstrada a ocorrência de dano à Administração decorrente da celebração dos 1º e 3º termos aditivos ao contrato, por meio de percuente análise de preços, que concluiu pela existência de superfaturamento decorrente de jogo de planilha (peça 5, p. 42 a 46).

IV.7 - Do princípio da segurança jurídica



301. Destacam que foram realizadas diversas auditorias em relação ao Contrato 300/2002, sendo todas objeto de apreciação do TCU. E que agora, passados quase cinco anos da celebração do 3º termo aditivo, há o revolvimento da matéria pelo TCU, com determinação de devolução de valores que ultrapassam R\$ 12 milhões.

302. Entendem que, nas análises anteriores, em nenhum momento foram apontadas as supostas irregularidades que deram ensejo à abertura desta TCE. Assim, os defendentes teriam agido em confiança ao posicionamento deste Tribunal acerca da sua regularidade. Concluem que a pretensão de reexame afronta os princípios norteadores da atividade administrativa, em especial os da boa-fé e da segurança jurídica.

IV.7.1 - Análise

303. Cabem aqui as mesmas análises desenvolvidas no item I.2.1 desta instrução.

IV.8 - Da ausência de provas

304. Reiteram que não há a comprovação de qualquer dano, e que os comparativos utilizados não se prestaram a justificar a restituição, uma vez que seriam inconsistentes.

305. Além disso, na instrução processual não teriam sido ouvidos os engenheiros e os fiscais das obras, o que não pode levar à conclusão de que o contrato foi ou não danoso. Entendem que as medições das etapas de serviços foram realizadas por esses engenheiros, não se podendo concluir pela responsabilidade dos defendentes sem as respectivas oitivas.

IV.8.1 - Análise

306. Sobre a comprovação do dano, reiteram-se as análises do item IV.6.1 retro. Quanto à inconsistência dos comparativos, o defendente não trouxe objetivamente aquilo que reputa inadequado. Contudo, a adequação da metodologia de apuração do superfaturamento às normas legais e à jurisprudência do TCU já foi tratada nos itens I.6.1, I.7.1 e I.8.1 desta instrução.

307. Em relação a ouvir os fiscais e os engenheiros, não se vislumbra contribuição relevante para esclarecer as irregularidades, posto que a gênese do superfaturamento não se deu no pagamento (medição) e sim na celebração dos termos aditivos, que desequilibraram a avença em desfavor da Administração.

IV.9 - Da boa-fé

308. Face aos argumentos apresentados, entendem que restou comprovado que os defendentes agiram de forma zelosa e diligente, sempre com intuito de atingir as metas propostas, visando o melhor interesse público. No mais, teriam praticado todos os seus atos dentro da estrita legalidade sem sequer fazer qualquer juízo de valor sobre as supostas ilegalidades aduzidas.

IV.17 - Análises:

309. A ocorrência de boa-fé dos responsáveis será examinada na conclusão desta instrução.

V - Da responsabilidade dos agentes do Ministério da Integração Nacional

310. Como já foi dito, a unidade técnica elaborou instrução (peça 161) em que constatou que os responsáveis requereram a citação de outros agentes que também teriam dado causa ao superfaturamento na execução do Contrato 300/2002, dentre eles os pareceristas técnicos do Ministério da Integração Nacional. Naquela oportunidade, foram analisados unicamente os argumentos e os novos documentos que poderiam levar à identificação desses outros agentes causadores do dano, especificamente a suficiência e a pertinência desses novos elementos. Pôde-se verificar que os elementos não se mostraram suficientes para a conclusão quanto à responsabilidade desses agentes. Assim, foi proposta a realização de diligência ao MI e à Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins para que apresentassem cópias digitais dos processos administrativos relacionados ao Convênio 1/2001-MI e às alterações das planilhas orçamentárias dos 1º e 3º termo aditivos ao Contrato 300/2002. Cabe agora a análise da responsabilidade desses agentes, à luz dos novos documentos recebidos (peças 168 a 188).

311. Em linhas gerais, os responsáveis que já haviam sido citados reclamaram a responsabilização dos agentes do Ministério da Integração Nacional pela elaboração dos seguintes pareceres (peça 202):

a. HRC 21/2004: aprovou o ‘Relatório de consolidação da concepção do empreendimento e dos projetos executivos do canal de aproximação, estação de bombeamento principal e canal CPO’;

b. JVJ 3/2005: aprovou as adequações no projeto e termo aditivo ao convênio, no valor de R\$ 34.720.445,56;

c. 1.06 MA-FF: aprovou termo aditivo ao convênio, no valor de R\$ 29.928.888,89;

d. 3.2006 MA-FF: aprovou termo aditivo ao convênio, no valor de R\$ 29.928.888,89, que substituiu o termo aditivo ao convênio aprovado pelo parecer 1.06 MA-FF;

e. JVJ 19/2006: aprovou termo aditivo ao convênio, no valor de R\$ 27.777.777,78; e

f. JVJ 6/2007: aprovou termo aditivo ao convênio, no valor de R\$ 61.944.444,44.



312. Preliminarmente, destaca-se a dificuldade em se associar as aprovações dos termos aditivos do convênio aos termos aditivos do contrato. Nesse sentido, cabe rememorar o que já foi dito na instrução da peça 161, p. 7:

‘49. Como se observa do acima exposto, os recursos decorrentes das transferências federais foram repassados com base em múltiplos termos aditivos, originados de inúmeros planos de trabalho, que apresentavam a cada momento, parcelas da obra e não a sua integralidade. Dessa forma, não existe a delimitação precisa entre as metas, etapas ou fases de cada plano de trabalho, dificultando a aferição do que efetivamente já foi realizado e o controle quanto a eventual sobreposição de etapas e serviços. Dito de outra forma, as planilhas dos planos de trabalho não apresentam os mesmos quantitativos e serviços das planilhas dos termos aditivos ao Contrato 300/2002.

50. Essa informação é relevante na presente análise, haja vista que as análises empreendidas pelos pareceristas do MI para aprovação técnica dos planos de trabalho, em que foram comparados os preços desses PTs com aqueles presentes no Sinapi, foram realizadas com base em quantitativos de serviços que representavam uma parcela da obra em construção, não correspondendo à totalidade dos quantitativos existentes nos 1º e 3º Termos Aditivos ao Contrato 300/2002.’

313. Ainda assim, a fim de avaliar em que medida os referidos pareceristas podem ter contribuído para o superfaturamento em questão, passa-se à análise dos procedimentos adotados por cada um em suas análises.

314. Quanto ao parecer HRC 21/2004, datado de 16/6/2004, o agente analisou o ‘Relatório de consolidação da concepção do empreendimento e dos projetos executivos do canal de aproximação, estação de bombeamento principal e canal CPO’. Depreende-se que essa análise foi restrita à concepção da obra e aos aspectos técnicos da revisão do projeto. O órgão estadual não submeteu ao ministério, nesse momento, qualquer readequação no contrato, ou mesmo reformulação do plano de trabalho. Assim, não caberia esperar que esse agente tivesse feito uma análise do equilíbrio econômico-financeiro da avença após a reformulação do projeto. Ademais, reforça-se a informação trazida na peça 5, p. 6, de que ocorreu, em 28/8/2004, a solicitação do estado do Tocantins para que a empresa Magna Engenharia Ltda. promovesse as alterações das planilhas de quantitativos ocorridas em função da revisão do projeto de irrigação do Rio Manuel Alves (peça 155, p. 28-30). Assim, o parecer HRC 21/2004 foi emitido antes, sem que estivessem disponíveis as alterações nas planilhas de quantitativos.

315. Sobre o parecer JVJ 3/2005, percebe-se no processo do convênio (peça 202, p. 13-18) que o órgão estadual novamente não disponibilizou ao ministério a planilha detalhada, seja da alteração contratual ou do aditivo ao convênio. Assim, o referido parecer se restringiu a aprovar o termo aditivo ao convênio no valor de R\$ 34.720.445,56, por considerar que as informações apresentadas estavam de acordo com o cronograma da obra, inexistindo qualquer avaliação de custo por parte do parecerista.

316. Desse modo, os defendentes não conseguem demonstrar, com base na documentação disponível nos autos, que o parecer JVJ 3/2005 validou o desequilíbrio imposto ao contrato pelo órgão estadual, até mesmo porque o valor do termo aditivo aprovado para o convênio não corresponde ao valor aditivado ao Contrato 300/2002. Assim modo, não se pode imputar qualquer responsabilidade a esse agente, sem a convicção de sua contribuição para o dano ocorrido. Em outros termos, não há como delinear os requisitos básicos para a responsabilização do agente público, quais sejam, a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade.

317. Para os demais pareceres, novamente se esbarra na dificuldade de associar as parcelas por eles aprovadas aos aditivos do contrato. Contudo, para avaliar se a conduta desses agentes de alguma forma contribuiu para o superfaturamento, proceder-se-á à verificação das análises de preços empreendidas em cada um desses documentos. Assim, pode-se avaliar se foram aprovados planos de trabalho contendo sobrepreço, ainda que não correspondam à totalidade dos aditivos firmados.

318. Antes, porém, cabe informar que não há sentido em avaliar a análise de preços referente ao parecer 1.06 MA-FF, tendo em vista que o plano de trabalho por ele avaliado foi substituído e posteriormente reavaliado pelo parecer 3.2006 MA-FF. Desse modo, serão verificadas as análises de preços empreendidas pelos pareceres 3.2006 MA-FF, JVJ 19/2006 e JVJ 6/2007.

319. As planilhas de análises de preços desses pareceres foram encaminhadas após realização de diligência e autuadas à peça 168. De cada uma dessas planilhas, extraíram-se aqueles serviços que já haviam sido discutidos nos autos, para que fosse mantida a coerência com a análise que apontou o superfaturamento em discussão. Assim, foi possível analisar as seguintes amostras:

Tabela 1 - Amostra dos serviços analisados nos pareceres técnicos do Ministério da Integração Nacional

Parecer	Valor do Plano de Trabalho	Amostra analisada - MI	Amostra analisada -



	Aprovado R\$ (A)			TCU	
		R\$ (B)	% (B/A)	R\$ (C)	% (C/A)
3.2006 MA-FF	29.928.888,89	22.716.590,39	75,90%	12.435.526,60	41,55%
JVJ 19/2006	27.777.777,78	22.346.108,70	80,45%	13.712.483,45	49,36%
JVJ 6/2007	61.944.444,44	37.129.416,57	59,94%	21.191.682,95	34,21%

Fonte: elaboração própria.

320. De posse dessa amostra, foram atualizados os preços referenciais para as datas-base de cada parecer, mantendo-se as mesmas referências de preços da análise global do contrato e seus termos aditivos. As planilhas completas das análises de preços dos pareceres podem ser verificadas na peça 203. Assim, pôde-se constatar os seguintes sobrepreços:

Tabela 2 - Sobrepreços verificados nos pareceres técnicos do Ministério da Integração Nacional

Parecer	Sobrepreço (C)	Sobrepreço (%) (C / A)
3.2006 MA-FF	-3.251.571,53	-10,86%
JVJ 19/2006	603.167,65	2,17%
JVJ 6/2007	-1.308.651,34	-2,11%

321. Como se pode observar, há apenas um parecer em que se verificou sobrepreço (JVJ 19/2006), porém em proporções bastante inferiores ao superfaturamento apurado em decorrência dos preços unitários, que foi de R\$ 5.733.961,13 (apenas nas medições principais), conforme detalhado no item VIII.

322. Em uma análise detida da peça 203, pode-se concluir que aqueles serviços que apresentaram sobrepreço unitário no contrato/aditivos também estavam acima dos referenciais nos planos de trabalho. O que determinou o superfaturamento ser globalmente relevante, quando se verificam os valores medidos, foram os quantitativos inseridos pelos termos aditivos.

323. Dessa forma, considerando as circunstâncias que os cercavam, não há como desabonar a conduta dos agentes do Ministério da Integração Nacional responsáveis pelos pareceres analisados. Destaca-se mais uma vez que o universo analisado em cada plano de trabalho isoladamente não corresponde ao universo formado pelos termos aditivos. Tal fato determinou que, globalmente, os planos de trabalho analisados não apresentassem sobrepreço (ou apresentassem sobrepreço de baixa materialidade), enquanto o valor medido acumulado apresentou superfaturamento de alta magnitude.

324. Não se pode esperar que esses técnicos, ao analisar os preços e quantitativos de cada plano de trabalho, pudessem cogitar que os quantitativos que formariam os termos aditivos fossem desequilibrar o preço global do contrato em relação aos referenciais de mercado.

325. Quanto aos pareceristas que aprovaram as prestações de contas, entende-se que não cabe a responsabilização desses agentes. Ao atestar a regularidade da aplicação dos recursos após as medições, esses técnicos em nada contribuíram para a redução de quantitativos em serviços com subpreço, para os acréscimos de quantitativos em serviços com sobrepreço e para a adição de serviços novos com preços acima do mercado, o que alterou a condição de inexistência de sobrepreço global no contrato inicial. Conforme já foi exaustivamente demonstrado, essa é a gênese do superfaturamento apontado.

326. Ante todo o exposto, consideram-se improcedentes os argumentos apresentados pelos defendentes, no sentido de responsabilizar os pareceristas do Ministério da Integração Nacional.

VI - Da responsabilidade do Consórcio ACL/Engeplus/Magna

327. Conforme já colocado na instrução da peça 161, p. 8, item 61, não cabe discussão de responsabilização do consórcio, pois sua responsabilidade se restringiu ao projeto básico da área piloto, tendo ficado a cargo da empresa Magna Engenharia Ltda. a elaboração do projeto executivo do empreendimento. Desse modo, busca-se avaliar nesta sessão em que medida os atos da empresa Magna poderiam ter concorrido para a ocorrência do débito que se aprecia.

328. Cabe reforçar inicialmente que, quanto ao 1º termo aditivo, a instrução da peça 161, p. 9, já considerou os elementos presentes nos autos insuficientes para caracterizar conduta irregular por parte da projetista. Nessa oportunidade, evidenciou-se que: i) a formulação de novos preços e das novas composições de custos unitários foi realizada pela empresa CMT Engenharia LTDA (peça 125, p. 58-94 e peça 126, p. 1-44); e ii) a planilha de quantitativos referente ao projeto executivo, relacionada ao 1º termo aditivo, em que consta o logotipo da empresa Magna (peça 25, p. 19-53), não apresenta assinaturas ou documento de encaminhamento. Como essas informações não puderam ser verificadas para o 3º termo aditivo, foi proposta diligência, para que



fosse encaminhada cópia do processo administrativo 2004 3900 000069, que tratou das alterações ao Contrato 300/2002.

329. Ao compulsar as cópias do referido processo (peça 188 - item não digitalizável - CD), fornecidas após diligência, pôde-se verificar em relação ao 3º termo aditivo: i) foi apresentada planilha orçamentária associada ao 3º termo aditivo, com logotipo da empresa Magna, contudo novamente sem assinaturas ou documento de encaminhamento (peça 204); ii) o orçamento que integra a revisão do projeto foi elaborado com os preços unitários das obras civis e fornecimento de equipamentos obtidos da planilha orçamentária da empreiteira (peça 204, p. 2); e iii) a empresa CMT encaminhou ofício solicitando a formalização do 3º termo aditivo (peça 205), oportunidade em que apresentou a planilha com quantitativos supostamente oriundos da empresa Magna, bem como seus preços novos e composições de preços unitários para aprovação do órgão estadual.

330. Desse modo, assim como já havia sido feito para o 1º termo aditivo (peça 161, p. 9), os responsáveis também não lograram êxito em evidenciar objetivamente qualquer conduta omissiva ou comissiva por parte da empresa projetista.

331. Ainda assim, essa análise merece ir além da caracterização das responsabilidades por ter estabelecido os quantitativos da planilha.

332. Conforme julgados desta Corte de Contas, se a empresa projetista deu causa a superfaturamento, seja estimando quantitativos errados, superiores aos efetivamente executados, ou estimando preços unitários injustificadamente acima dos existentes em sistemas referenciais de preços, responde solidariamente pelo dano causado e pode ser apenada com multa proporcional ao valor do dano, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. A responsabilização de empresas projetistas por falhas de projeto que ocasionaram danos ao erário pode ser observada, por exemplo, na Decisão 767/2002 e nos Acórdãos 583/2003 e 938/2003, todos do Plenário do TCU e de relatoria do Min. Marcos Vinícios Vilaça.

333. No caso concreto, não se observa estimativa errada de quantitativos ou responsabilidade por atribuir preços unitários acima dos referenciais oficiais de mercado. A empresa projetista empreendeu necessária revisão no projeto básico da obra, com proposta técnica que, por óbvio, impactou nos quantitativos avençados. De outra parte, não se vislumbra como obrigação dessa empresa proceder à verificação dos impactos decorrentes dessa modificação dos quantitativos no contrato da empreiteira responsável pela execução da obra, mais especificamente se isso representaria um desequilíbrio em desfavor da Administração.

334. Tal procedimento exorbitaria suas competências, a menos que provocada objetivamente pelos agentes públicos do órgão contratante a se pronunciar a esse respeito, ou que houvesse explícita previsão contratual nesse sentido, o que não restou demonstrado pelos defendentes neste processo.

335. Assim, não procedem os argumentos apresentados pelos defendentes, no sentido de responsabilizar o Consórcio ACL/Engeplus/Magna, ou mesmo a empresa Magna Engenharia LTDA isoladamente.

VII - Dos responsáveis anteriormente citados

336. Cabe relembrar aqui que, em cumprimento a despacho do ministro relator (peça 2, p. 22), foram citados inicialmente os seguintes responsáveis: Ataíde de Oliveira (por ter assinado o edital de concorrência); Anízio Costa Pedreira (por ter aprovado o orçamento base como secretário executivo de irrigação); Adelmo Vendramini Campos (por ter aprovado o orçamento base como assessor de projetos especiais); o Consórcio ACL/Engeplus/Magna (por ter elaborado o projeto básico e o orçamento base da obra, o qual continha preços unitários acima dos preços de mercado); e a empresa CMT Engenharia.

337. Contudo, em nova instrução preliminar (peça 5, p. 12-49), verificou-se, no curso das análises de parte das alegações de defesa até então apresentadas, que, com os novos valores de referência adotados após o acatamento parcial das alegações apresentadas, o superfaturamento no Contrato 300/2002 surgiu não do orçamento de referência utilizado na licitação, mas em consequência dos aditivos firmados.

338. Dessa forma, foram afastadas as responsabilidades desses agentes e empresas (peça 5, p. 45), pelo entendimento de que a conduta pelas quais foram citados não constituiu causa direta do superfaturamento. Por outro lado, os responsáveis Ataíde de Oliveira e Anízio Costa Pedreira foram novamente citados (peças 86 e 87), solidariamente à empresa CMT Engenharia Ltda. (peças 88 e 92), agora por atos associados à celebração do 1º e do 3º termos aditivos ao contrato original.

339. Por conseguinte, será proposta a exclusão de Adelmo Vendramini Campos e do Consórcio ACL/Engeplus/Magna da presente relação processual.

CONCLUSÃO

VIII - Consolidação do Débito



VIII.1 - Superfaturamento decorrente dos preços unitários dos serviços:

340. Ante as análises realizadas, verifica-se que, à exceção da empresa CMT Engenharia, os responsáveis não apresentaram em suas alegações de defesa elementos que pudessem impactar nos custos dos serviços em análise.

341. Na instrução anterior (peça 5, p. 42), apurou-se o superfaturamento de R\$ 8.215.911,92, ou 9,50% em relação ao valor medido e pago do contrato. A aplicação desse percentual nos valores de reajuste totaliza R\$ 6.414.514,42, levando a um superfaturamento total de R\$ 14.630.426,34. Entretanto, as alegações de defesa apresentadas pela empresa CMT Engenharia foram consideradas parcialmente procedentes, permitindo a modificação dos custos unitários referenciais de alguns serviços e consequente redução no valor do superfaturamento.

342. Dessa forma, após as análises empreendidas nesta instrução, alterou-se o superfaturamento apurado, reduzindo-o para R\$ 5.733.961,13, ou 6,63% em relação ao valor medido e pago do contrato (peça MM). O débito associado aos reajustes pagos foi calculado medição a medição, em função do percentual de superfaturamento identificado em cada uma. Com isso, o superfaturamento decorrente dos reajustes alcançou o montante de R\$ 3.967.112,30, levando a um superfaturamento de R\$ 9.701.073,43. O cálculo completo do superfaturamento devido aos preços unitários dos serviços pode ser verificado nas peças 206 e 207.

VIII.2 - Superfaturamento decorrente do pagamento indevido de CPMF

343. Foi identificada, no âmbito do TC 002.708/2012-4, a remuneração indevida da contratada pelo tributo CPMF nas medições 47 a 55. A discussão alcançou seu mérito no Acórdão 3.028/2014-TCU-Plenário, rel. Min. Subst. Augusto Sherman, que foi juntado ao presente processo, juntamente com o relatório e o voto que o fundamentaram (peças 189 a 191), ficando a cargo desta TCE as medidas necessárias ao ressarcimento dessa parcela adicional de débito, no valor de R\$ 81.727,67. Cabe registrar que o expurgo do valor da CPMF já havia sido pactuado com a empresa CMT Engenharia Ltda. mediante o 5º Termo Aditivo ao Contrato 300/2002 (peça 14, p. 48-51, TC 002.708/2012-4), porém os valores não chegaram a ser retidos em razão da paralisação do contrato e da inexistência de medições posteriores.

344. Assim, aproveitam-se aqui os cálculos empreendidos na peça 29, p. 22 do TC 002.708/2012-4, onde já foram quantificados os débitos por medição. Esses débitos são adicionados ao cálculo do superfaturamento decorrente dos custos unitários dos serviços, o que está detalhado na peça 207.

VIII.3 - Superfaturamento final:

345. Consolidando-se as duas parcelas anteriormente descritas, **o débito total alcança o montante de R\$ 9.782.801,10** - sendo R\$ 9.701.073,43 decorrentes dos preços unitários dos serviços e reajustes e R\$ 81.727,67 referentes ao pagamento indevido do tributo CPMF nas medições 47 a 55.

VIII.3 - Apropriação do débito em função das condutas dos responsáveis

346. A fim de individualizar a responsabilização conforme as condutas dos responsáveis, o débito referente aos custos unitários dos serviços foi distribuído entre o 1º e o 3º Termos Aditivos proporcionalmente ao montante de sobrepreço identificado em cada um desses instrumentos.

347. Rememora-se que estão sendo responsabilizados os seguintes agentes: pela aprovação da nova planilha orçamentária do 1º termo aditivo, Luiz Alberto Osório de Castro e José Lincoln A. Dantas; pela aprovação da planilha orçamentária do 3º termo aditivo os Srs. Luiz. Alberto O. De Castro e Francisco Pereira Neto; pela assinatura do 1º termo aditivo Ataíde de Oliveira e Anízio Costa Pedreira; e pela assinatura do 3º termo aditivo os Srs. José Edimar Brito Miranda e Anízio Costa Pedreira.

348. Com a modificação de alguns preços referenciais na presente análise, o sobrepreço acumulado nos dois aditivos foi reduzido para R\$ 4,52 milhões, sendo R\$ 645.871,67 (14,29%) de responsabilidade do 1º Termo Aditivo e R\$ 3.872.407,23 (85,71%) de responsabilidade do 3º Termo Aditivo (peça 208). Assim sendo, o superfaturamento referente aos preços unitários dos serviços foi distribuído nas medições pagas após a celebração de cada um desses instrumentos, conforme esses percentuais, o que é detalhado na peça 209.

349. É de se notar que o sobrepreço do primeiro instrumento reduziu mais que o do terceiro. Isso se explica quando se observa que os serviços cujos preços referenciais foram ajustados nesta instrução não tiveram seus quantitativos significativamente aumentados pelo 3º Termo Aditivo ou foram até mesmo reduzidos.

350. Sobre a parcela de débito referente ao pagamento indevido do tributo CPMF, avalia-se que as condutas dos agentes aqui discutidas não concorreram para a materialização do dano ao erário, o que não impede a responsabilização da empresa contratada de forma isolada, tendo em vista que se beneficiou dos pagamentos indevidos. Cabe salientar que essa medida encontra amparo na jurisprudência mais recente desta Corte de Contas, que entende ser possível ao TCU condenar em débito apenas a contratada como responsável



pelo dano ao erário, sem a responsabilização solidária de agente público, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c o art. 5º, inciso II, da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 946/2013, rel. Min. José Jorge, 2.677/2013, rel. Min. Benjamin Zymler, 1.160/2016, rel. Min. Augusto Nardes e 1.546/2017, rel. Min. José Mucio Monteiro, todos do Plenário do TCU; Acórdãos 2.267/2015, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 3.607/2015, rel. Min Benjamin Zymler e 5.071/2016, rel. Min. Weder de Oliveira, todos da Primeira Câmara; e Acórdão 8.744/2016-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Raimundo Carreiro).

IX - Da boa-fé dos responsáveis

351. A boa-fé dos responsáveis deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de modelo de conduta comum do homem médio.

352. Citados os responsáveis, estes apresentaram alegações de defesas improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida, não sendo possível ser reconhecida a boa-fé dos gestores.

353. Relativamente a esse aspecto, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que, em se tratando de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

354. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade. Nesse sentido são os Acórdãos 1.157/2008, rel. Min. Subst. Augusto Sherman, 1.322/2007, rel. Min. Aroldo Cedraz, e 860/2009, rel. Min. Subst. Augusto Sherman, todos do Plenário do TCU; Acórdãos 337/2007, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, 1.495/2007, rel. Min. Aroldo Cedraz, 213/2002, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, e 2.368/2007, rel. Min. Raimundo Carreiro, todos da Primeira Câmara do TCU; e o Acórdão 1.007/2008-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Ubiratan Aguiar.

355. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta dos responsáveis. Com efeito, não alcançaram eles o intento de comprovar a aplicação de parte dos recursos que lhes foram confiados, restringindo-se a apresentarem justificativas improcedentes e incapazes de elidir as irregularidades cometidas.

X - Considerações Finais

356. As alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para elidir a irregularidade em exame, e, portanto, devem ser rejeitadas. Verificou-se também que essas alegações não tiveram o condão de demonstrar a boa-fé dos responsáveis.

357. De todo modo, os argumentos apresentados foram parcialmente aproveitados em favor dos responsáveis, pois contribuíram para a redução do superfaturamento em análise.

358. Desse modo, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, devem as contas em análise serem, desde logo, julgadas irregulares, procedendo-se à condenação dos responsáveis em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da ocorrência de dano ao erário decorrente do superfaturamento ocorrido no Contrato 300/2002, executado com recursos públicos repassados pelo Ministério da Integração Nacional, por meio do Convênio 1/2001-MI (Siafi 416584).

359. Ressalva-se que os responsáveis Sr. Adelmo Vendramini Campos e Consórcio ACL/Engeplus/Magna merecem exclusão da presente relação processual, tendo em vista que se concluiu que as condutas a eles imputadas não constituíram causa direta do superfaturamento (item VII).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

360. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) excluir da presente relação processual Adelmo Vendramini Campos (162.965.321-72) e o Consórcio ACL/Magna/Engeplus (ACL Assessoria & Consultoria Ltda., CNPJ 12.529.764/0001-58; Magna Engenharia Ltda., CNPJ 33.980.905/0001-24 e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda., CNPJ 90.333.790/0001-10);

b) rejeitar as alegações de defesa de Luís Alberto Osório de Castro (167.098.450-87), José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72), Ataíde de Oliveira (258.528.506-59), Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00), Francisco Pereira Neto (923.040.361-04), José Edimar Brito Miranda (011.030.161-72) e da empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42);

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas de Luís Alberto Osório de Castro (167.098.450-87), José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72), Ataíde de Oliveira (258.528.506-59), Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00), Francisco Pereira Neto (923.040.361-04), José



Edimar Brito Miranda (011.030.161-72) e da empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42);

d) com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenar os Srs. Luís Alberto Osório de Castro (167.098.450-87), José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72), Ataíde de Oliveira (258.528.506-59), Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00) e a empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42), em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Medição	Débito original (R\$)	Data do débito
19	34.078,33	15/09/2005
20	47.443,52	16/10/2005
21	40.960,85	15/11/2005
22	44.866,45	16/12/2005
23	19.531,61	15/01/2006
24	30.384,67	15/02/2006
25	54.236,21	18/03/2006
26	36.844,80	15/04/2006
27	24.015,36	16/05/2006
28	18.684,02	15/06/2006
29	32.376,84	16/07/2006
30	36.352,71	15/08/2006
31	30.835,91	15/09/2006
32	38.152,56	16/10/2006
33	31.543,90	15/11/2006
34	48.050,37	16/12/2006
35	53.194,75	15/01/2007
36	48.538,43	15/02/2007
37	42.901,53	18/03/2007
38	49.231,62	15/04/2007
39	58.371,21	16/05/2007
40	75.256,11	15/06/2007
41	83.057,71	16/07/2007
42	67.766,28	15/08/2007
43	43.030,90	15/09/2007
44	48.843,02	16/10/2007
45	65.966,34	15/11/2007
46	101.180,71	16/12/2007
47	43.277,11	15/01/2008
48	42.244,12	15/02/2008
49	36.255,43	17/03/2008
50	11.095,01	15/04/2008
51	9.655,88	16/05/2008
52	16.452,21	15/06/2008
53	92.585,46	16/07/2008


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

54	7.590,54	15/08/2008
55	7.598,74	15/09/2008

Valor atualizado até 1/12/2017: R\$ 4.799.592,94

e) com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenar os Srs. Luiz Alberto Osório de Castro (167.098.450-87), Francisco Pereira Neto (923.040.361-04), José Edimar Brito Miranda (011.030.161-72), Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00), e a empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42), solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Medição	Débito original (R\$)	Data do débito
43	665.268,56	15/09/2007
44	755.125,48	16/10/2007
45	1.019.856,33	15/11/2007
46	1.564.279,52	16/12/2007
47	669.075,09	15/01/2008
48	653.104,81	15/02/2008
49	560.518,20	17/03/2008
50	171.531,69	15/04/2008
51	149.282,37	16/05/2008
52	254.355,27	15/06/2008
53	1.431.394,70	16/07/2008
54	117.351,74	15/08/2008
55	117.478,45	15/09/2008

Valor atualizado até 1/12/2017: R\$ 22.375.943,02

f) com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenar a empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42) ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Medição	Débito original (R\$)	Data do débito
47	13.217,77	15/01/2008
48	12.902,28	15/02/2008
49	11.073,20	17/03/2008
50	3.388,66	15/04/2008
51	2.949,11	16/05/2008
52	5.024,86	15/06/2008
53	28.465,73	16/07/2008
54	2.385,24	15/08/2008
55	2.320,82	15/09/2008

Valor atualizado até 1/12/2017: R\$ 217.483,41

g) aplicar aos Srs. Luís Alberto Osório de Castro (167.098.450-87), José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72), Ataíde de Oliveira (258.528.506-59), Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00), Francisco



Pereira Neto (923.040.361-04), José Edimar Brito Miranda (011.030.161-72) e à empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

i) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, corrigida monetariamente, incidindo os juros de mora devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do RI/TCU;

j) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

k) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, ao Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Infraestrutura do Estado de Tocantins, informando-lhes que o teor do relatório e do voto que a fundamentam podem ser acessados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

4. Enquanto os autos se encontravam no Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) para manifestação, foram apresentados novos elementos por parte da empresa contratada que poderiam, em tese, influenciar nas análises até então empreendidas. Assim, em prol da verdade material, o *parquet* propôs o retorno dos autos à SeinfraCOM para análise dos novos documentos (peça 225).

5. Concordando com a manifestação do MPTCU, determinei a restituição do processo à unidade instrutora (peça 226). As análises correspondentes constam na instrução à peça 236, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 237-238), e cujo teor reproduzo a seguir:

“EXAME TÉCNICO

I. Novos elementos apresentados pela empresa CMT, peça 222

I.1. Das fiscalizações anteriores (p. 4-13)

17. A CMT afirma que, no processo TC 012.690/2009-7, o corpo técnico deste Tribunal afastou a presença de irregularidade anteriormente apurada, citando trechos do Acórdão 2.222/2009-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Sherman. Afirma que foram analisados achados que teriam apontado preços excessivos em relação aos de mercado; que a tabela mantida pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) foi considerada como referência de mercado aplicável; e que a unidade técnica acolheu os esclarecimentos apresentados, afastando irregularidades de sobrepreço.

18. Afirma também que a SeinfraCOM defende que as análises que consideraram regulares os preços praticados, ou seja, as análises do TC 012.690/2009-7, não impedem esta Corte de mudar de entendimento e cita o item 28 da instrução à peça 211.

19. Pondera que algumas teorias modernas tentam dar destaque a uma suposta crise entre os princípios da segurança jurídica e da legalidade, posteriormente, cita o Acórdão 276/2002-TCU-Plenário, rel. min. Marcos Vinícios Vilaça, afirmando que esses princípios se complementam. Cita também ‘a máxima do Direito de que ‘o tempo rege o ato’ ao passo que a Constituição Federal dispõe que a lei somente retroagirá para beneficiar o jurisdicionado’.

20. Conclui afirmando que não merece prosperar o entendimento de que processos de fiscalização pretéritos não têm o condão de fazer coisa julgada e não impedem que, diante de outras situações, apontem-se falhas não identificadas por quaisquer outros motivos, uma vez que, ao considerar determinado preço como regular, estabelece-se uma verdade material.

21. Por fim, afirma que as análises efetuadas por este TCU transmitiram a todos os personagens envolvidos no empreendimento em questão, no momento da execução das obras, a confiança na regularidade dos atos praticados pela Administração e na própria boa-fé que circunda o Poder Executivo. Ou seja, defende que o entendimento fixado anteriormente deve prevalecer sobre o novo posicionamento da unidade técnica, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica e da verdade material.



Análise

22. A argumentação da empresa baseia-se na presunção de que o sobrepreço identificado na obra teria sido afastado após o Acórdão 2.222/2009-TCU-Plenário, o que não condiz com a realidade. A própria empresa cita o item 3 do relatório do Acórdão, que contém o seguinte trecho: ‘Tendo em vista a fiscalização levada a efeito no mesmo objeto, no âmbito do Fiscobras 2007 (TC-007.059/2007-7), já haver analisado os atos até então praticados, **o trabalho sob exame cuidou de analisar os contratos em vigência e os eventos ocorridos desde a última verificação in loco**’ (grifos acrescidos).

23. Ou seja, o sobrepreço foi identificado no âmbito do Fiscobras 2007, TC 007.059/2007-7, processo que deu origem a esta TCE. Tal irregularidade não foi objeto de análise no TC 012.690/2009-7 citado pela defendente, que verificou apenas novos eventos ocorridos após a fiscalização realizada em 2007.

24. Dentre os achados do Relatório da fiscalização de 2009 (peça 234, p. 5-22 - Relatório de Fiscalização 284/2009 - TC 012.690/2009-7), quatro estão relacionados com o Contrato 300/2002, que serão elencados a seguir, com breve descrição da situação encontrada de cada um:

a) ‘3.1 - Retenção/pagamento de tributos (contribuição previdenciária, IR, ISS, etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente.’

a.1) Situação encontrada: ‘Analisando os processos de pagamento em relação ao contrato 300/2002, verificamos que as notas fiscais emitidas pela empresa CMT Engenharia Ltda. não discriminam os valores relativos ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ISSQN que deveriam ser recolhidos pela empresa relativos aos serviços faturados.’;

b) ‘3.2 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.’

b.1) Situação encontrada: ‘Na planilha de itens novos do 3º Termo Aditivo ao contrato 300/2002, os preços para o fornecimento de tubos de FoFo PB DN 300 a 700 mm encontram-se, em média 15,85% acima da tabela de insumos da Codevasf’;

c) ‘3.3 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.’

c.1) Situação encontrada: ‘Em decorrência do sobrepreço na contratação do fornecimento de tubos de FoFo PB DN 300 a 700, foi encontrado um superfaturamento da ordem de R\$ 1.103.342,59 (um milhão, cento e três mil, trezentos e quarenta e dois reais e cinquenta e nove centavos), conforme planilha deste achado.’; e

d) ‘3.5 - Superfaturamento decorrente de BDI excessivo.’

d.1) Situação encontrada: ‘Analisados os contratos 300/2002, 62/2004 e 43/2006, verificamos que não foram formalizados termos aditivos visando adequar os valores contratados em face da extinção da cobrança da Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira - CPMF em 31/12/2007.’.

25. Portanto, os achados que teriam apontado preços excessivos em relação ao mercado e que utilizaram a tabela mantida pela Codevasf como referência foram apenas os itens 3.2 e 3.3, que trataram exclusivamente dos preços para o fornecimento de tubos de FoFo PB DN 300 a 700 mm, e não da totalidade dos serviços do contrato.

26. Verifica-se, naquele processo, que os esclarecimentos apresentados pelo gestor foram acolhidos sob a justificativa de que ‘comparando os preços sob análise com referencial de preços da Codevasf (Boletim de Índices - Base: julho 2007), em data condizente com a cotação de preços do aditivo contratual, não há ocorrência de sobrepreço (folhas 285/300 do Anexo I - Volume I)’. Esta consideração vale apenas para os serviços de tubos de FoFo PB DN 300 a 700 mm.

27. Entretanto, conforme analisado no curso desta TCE, para esses itens, e para todos os demais, foi considerada, na análise de preços, a data base de novembro/2001, que é a mesma do contrato. Os pagamentos foram feitos em medições principais, com data base em novembro/2001, e medições de reajustes, com data base conforme a medição realizada.

28. Além disso, a análise realizada naquele processo foi limitada aos eventos ocorridos entre os anos de 2007 e 2009, conforme se verifica na peça 234, p. 3: ‘Tendo em vista que a fiscalização realizada no ano de 2007 (TC 007.059/2007-7) já analisou os atos praticado no período anterior ao ano de 2007, o presente trabalho se restringiu a analisar os contratos em vigência e os eventos ocorrido entre os anos de 2007 e 2009’.

29. Entende-se que não há conflito entre os princípios da segurança jurídica e da busca da verdade material, pois não se pode alegar o princípio da segurança jurídica para proteger um contrato eivado de vícios.

30. Dessa forma, não prospera a argumentação da empresa de que o corpo técnico desse Tribunal afastou a presença de irregularidade anteriormente apurada no processo TC 012.690/2009-7, pois esse processo foi limitado a um período específico no tempo e realizou análise limitada de serviços, não da totalidade do contrato.

I.2. Da responsabilidade pela elaboração dos preços adotados nos aditivos (p. 13-15)

31. A empresa cita o Parecer Técnico SRHMA 8/2007 (peça 222, p. 81-85) a respeito do 3º aditivo ao contrato, destacando que o objeto do citado aditivo era adequar o projeto executivo às sugestões feitas pelo MI e que a empresa Magna Engenharia Ltda., a projetista, foi quem realizou as alterações nas planilhas de quantitativos, enquanto a CMT elaborou os valores dos novos serviços, os quais foram aprovados pela Seinfra/TO e pelo MI.

32. Afirma que a responsabilidade da empresa Magna teria sido afastada de forma indevida neste processo, sob o argumento de que as planilhas acostadas aos autos não estão assinadas por algum preposto daquela sociedade. Entretanto, defende ser impossível tal afastamento, uma vez que o estado do Tocantins solicitou àquela empresa o desenvolvimento do serviço de revisão do projeto.

33. Também afirma que os agentes do MI devem ser chamados a responder nos presentes autos, pois, ainda que de forma culposa, aprovaram os novos preços praticados, sem analisar as planilhas detalhadas, segundo a unidade técnica.

Análise

34. A análise da responsabilização da empresa Magna foi realizada na peça 211, p. 39-40. Verifica-se, na análise, que a formulação de novos preços e das novas composições de custos unitários foi realizada pela empresa CMT Engenharia Ltda. (peça 125, p. 58-94 e peça 126, p. 1-44); e que a planilha de quantitativos referente ao projeto executivo, relacionada ao 1º termo aditivo, em que consta o logotipo da empresa Magna (peça 125, p. 19-53), não apresenta assinaturas ou documento de encaminhamento.

35. Além disso, verificou-se no processo administrativo 2004 3900 000069, que tratou das alterações ao Contrato 300/2002, que: i) foi apresentada planilha orçamentária associada ao 3º termo aditivo, com logotipo da empresa Magna, contudo, novamente, sem assinaturas ou documento de encaminhamento (peça 204); ii) o orçamento que integra a revisão do projeto foi elaborado com os preços unitários das obras civis e fornecimento de equipamentos obtidos da planilha orçamentária da empreiteira (peça 204, p. 2); e iii) a empresa CMT encaminhou ofício solicitando a formalização do 3º termo aditivo (peça 205), oportunidade em que apresentou a planilha com quantitativos supostamente oriundos de projeto executivo da empresa Magna, bem como seus novos preços e composições de preços unitários para aprovação do órgão estadual.

36. O parecer técnico citado pela defendente foi emitido pela Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente estadual (SRHMA) e opina favoravelmente à assinatura do 3º termo aditivo. Entretanto, não aponta nenhum fato ou evidência capaz de modificar as análises empreendidas nesta tomada de contas especial.

37. Já a análise da responsabilidade dos agentes do Ministério da Integração Nacional encontra-se na peça 211, p. 36-39. Verificou-se que o ministério analisava planos de trabalho que não correspondiam à totalidade do contrato ou dos termos aditivos. Nos termos utilizados na instrução: ‘o universo analisado em cada plano de trabalho isoladamente não corresponde ao universo formado pelos termos aditivos’.

38. O argumento da empresa é de que os agentes do MI devem ser responsabilizados, porque a alteração do projeto partiu das sugestões feitas pelo órgão. Tal argumento não procede, pois uma alteração de projeto não deve implicar automaticamente desequilíbrio financeiro para uma das partes, muito menos para a Administração Pública. No presente caso, como analisado ao longo do processo, a ausência de limite máximo para preços unitários permitiu a ocorrência de ‘jogo de planilha’, alterando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração após a elaboração dos termos aditivos.

39. De toda forma, a empresa entra em contradição em sua defesa, ao afirmar que os agentes do Ministério e a empresa projetista devem ser responsabilizados, pois isso implica admitir as irregularidades apontadas no processo, notadamente o superfaturamento. Havendo tal irregularidade, a empresa contratada é a principal responsável, pois foi ela quem se beneficiou dos pagamentos acima dos preços de mercado.

1.3. Da impossibilidade de utilização do Sicro como parâmetro de mercado (p. 16-23)

40. Afirma que as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) de 2001 e 2002 estipulavam como referencial apenas o Custo Unitário Básico (CUB), admitindo, ainda, acréscimo nos valores em até 30%. Em 2003, a LDO passou a considerar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), também com o acréscimo de 30%, como parâmetro oficial. Afirma que o TCU, julgando matéria similar, entendeu que não se pode utilizar de tabelas oficiais da época dos aditivos para cálculo de sobrepreço, citando o Acórdão 467/2015-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues.

41. Afirma que o CUB deixa de considerar uma série de itens de custo, não sendo, portanto, um parâmetro seguro para comparação de preços e que tais fragilidades se verificam também no Sinapi, que passou a ser de observância obrigatória apenas em 2003, igualmente com margem adicional de 30%. Afirma que ambos os referenciais vinculam-se exclusivamente às obras de edificação e que, para obras de irrigação, o mais



indicado é a observância do sistema Codevasf, exceto no caso de fornecimento de materiais, no qual o sistema Sinapi mostra-se mais adequado para representação do preço de mercado, por ser colhido com maior abrangência territorial e temporal.

42. Afirma que o Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) passou a ser considerado como referência oficial apenas em 2010. Narra que a LDO de 2005 prevê apenas o Sinapi como paradigma de preços, ao passo que a norma de 2007 determina que o CUB deve ser utilizado subsidiariamente àquele referencial. No ano de 2009, a norma orçamentária suprimiu o CUB como fonte subsidiária e, em 2010, foi incluído o Sicro. Em 2013, conforme o alegado, sobreveio o Decreto 7.893/2013, o qual regulamentou as regras para elaboração de orçamento de referência de obras e serviços de engenharia no âmbito da União, determinando que, em se tratando de infraestrutura de transportes, devem ser adotadas como ponto de partida as composições do Sicro.

43. Afirma que a utilização do Sicro como referencial paradigma vai de encontro aos princípios da segurança jurídica, do ‘tempo rege o ato’ e da retroatividade apenas da lei mais benéfica, pois passou a ser exigido apenas em 2010, sendo regulamentado apenas em 2013.

44. Afirma que a jurisprudência deste TCU que tornou obrigatória a fixação de preços máximos para os custos unitários e para o preço global, Súmula 259, é do ano de 2010, e que todos os precedentes citados, quando da condensação do entendimento jurisprudencial, são posteriores à data da licitação em comento, o que afasta qualquer possibilidade da aplicação ao caso em apreço.

45. Afirma que as tabelas e as pesquisas no estado do Tocantins somente começaram a ser provisionadas em maio/2007, e que, até essa data, o Sicro região Norte somente tinha aferição na cidade de Belém. Cita o Acórdão 1.923/2011-TCU-Plenário, rel. min. Valmir Campelo, e afirma que o TCU entende que ‘a referência comparativa mais adequada para a mesma localidade é o paradigma mais próximo à data base do contrato; o que vale, também, para os custos indiretos’.

46. Afirma que ‘independentemente da documentação apresentada, seja mostrando as adaptações necessárias aos sistemas referenciais ou as explanações sobre as metodologias construtivas utilizadas, as unidades técnicas trabalharam, não na busca da verdade material, mas para a manutenção de uma posição inicialmente adotada’. Afirma que comprova esse fato a miscelânea de composições oficiais utilizadas e que o superfaturamento foi mais de uma vez reduzido, saindo inicialmente de R\$ 14.119.185,23 para R\$ 5.733.961,13, devido às memórias de cálculo e aos elementos técnicos apresentados pela empresa defendente.

Análise

47. O Acórdão 1.928/2003-TCU-Plenário, rel. min. Marcos Bemquerer (publicado em 23/12/2003), em seu item 9.2.2 determinou à Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins que:

‘9.2.2 - assegure, na formalização de eventuais aditivos, caso os itens contemplados possuam preço elevado em relação às referências de mercado, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ex vi do art. 57, § 1o, da Lei 8.666/1993, **por meio da adoção de preços compatíveis com o mercado** para as quantidades excedentes às inicialmente previstas, **observando os valores constantes das tabelas do Sinapi, da Codevasf ou do Sicro;**’ (grifos acrescidos)

48. Dessa forma, o próprio Plenário deste Tribunal determinou ao Estado de Tocantins a utilização das tabelas Sicro, Sinapi e Codevasf como referencial de preços de mercado para a formalização de termos aditivos no ano de 2003, época de execução do contrato ora analisado e anterior à formalização de seus termos aditivos.

49. Acrescenta-se que o fundamento legal para verificação dos preços do contrato é a Lei 8.666/1993, art. 40, inciso X, que fixa que o Edital deverá conter critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, e art. 43, inciso IV, que afirma que a licitação deverá observar a verificação da conformidade das propostas com os preços correntes no mercado ou fixados por **órgão oficial competente**.

50. Entende-se que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) possui prerrogativas para ser classificado como órgão oficial competente para elaboração de tabelas de preços, tanto que suas tabelas são utilizadas desde aquela época até os dias atuais para verificação das mais diversas obras. Além disso, as tabelas Sicro possuem metodologia que permite adaptações em seus serviços para utilização em obras de infraestrutura, inclusive obras hídricas, considerando as particularidades de cada obra.

51. A ausência de previsão na LDO, à época dos fatos, não impede o uso do Sicro como referencial de preços. O que se pode observar é que a inclusão nominal das tabelas Sicro e Sinapi nas LDOs reforçou legalmente o que já acontecia na prática, ou seja, a utilização destas tabelas como referencial de mercado para obras de infraestrutura. No tópico III.2 desta instrução, discute-se sobre a utilização das tabelas Sicro e Sinapi mesmo antes de sua previsão nas LDOs e apresenta-se a jurisprudência do Tribunal sobre este assunto.



52. Além disso, a empresa alega impossibilidade de utilização do Sicro como parâmetro de mercado, por ausência de previsão na LDO, enquanto advoga pela utilização do sistema Codevasf, que também não era previsto à época e hoje em dia nem é mais utilizado.

53. Portanto, a argumentação de que a utilização do Sicro como referencial paradigma vai de encontro aos princípios da segurança jurídica, do ‘tempo rege o ato’ e da retroatividade apenas da lei mais benéfica é indevida e não deve ser considerada. Conforme demonstrado:

a) o próprio Plenário deste Tribunal determinou ao estado de Tocantins a utilização das tabelas Sicro, Sinapi e Codevasf como referencial de preços de mercado em época anterior à formalização dos termos aditivos do contrato;

b) a Lei 8.666/1993 é o fundamento legal para verificação dos preços do contrato, pois possui previsão para fixação de critério de aceitabilidade dos preços unitário e global e para verificação da conformidade das propostas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente; e

c) a utilização das tabelas Sicro e Sinapi já era à época da licitação e dos termos aditivos, prática corrente no TCU e sua inclusão nas LDOs serviu para confirmar que a prática é correta e coerente com o ordenamento jurídico já vigente.

54. Sobre a Súmula TCU 259/2010, verifica-se que seus precedentes são dos anos de 2003 a 2009, época em que foram celebrados os termos aditivos do Contrato 300/2002. Considerando que a súmula é uma síntese da jurisprudência predominante sobre um determinado assunto, mais uma vez verifica-se que, à época dos fatos, já era consolidada a utilização das tabelas Sicro e Sinapi como referencial de preços de mercado para obras públicas.

55. Sobre o referencial utilizado do Sicro região Norte, a própria empresa havia argumentado (peça 5, p. 16-17) que a unidade técnica havia adotado o Sicro regiões Centro-Oeste e Sudeste como referência, sendo que o estado de Tocantins pertence à região Norte, a qual possuiria valores unitários maiores que as outras regiões.

56. Em análise destes argumentos (peça 5, p. 17), a unidade técnica realizou pesquisa dos custos dos 29 serviços que compõem a Curva ABC e que tiveram por referencial o sistema Sicro 2, levantando os custos desses serviços para as regiões Norte e Centro-Oeste (data-base de novembro de 2001), e para os estados de Goiás, Tocantins e Pará (data-base de julho de 2007, primeira data-base disponível no sistema Sicro para os três estados simultaneamente), ponderando-se o custo pelo peso de cada serviço no valor total do contrato executado. Concluiu-se que, ao se aproximar dos custos do Pará, os de Tocantins são mais condizentes com os da região Norte. A argumentação da empresa foi acatada e a referência foi alterada para a região Norte.

57. Por fim, a empresa entra em contradição ao afirmar que ‘a unidade técnica não trabalha na busca da verdade material, e sim pela manutenção de uma posição inicialmente adotada’ e, logo em seguida, afirmar que o superfaturamento foi reduzido mais de uma vez devido aos elementos técnicos apresentados pela defendente. A unidade técnica, ao analisar os elementos de defesa e propor a redução do superfaturamento, automaticamente revê e ajusta a posição inicialmente defendida. Caso a unidade técnica não buscasse a verdade material, e sim a manutenção da posição inicial adotada, necessariamente não poderia haver redução no superfaturamento baseado na análise dos elementos de defesa.

1.4. Da manutenção do valor do BDI contratado (p. 24-30)

58. A empresa apresenta entendimento de que apenas haverá superfaturamento no BDI na hipótese de todos os itens unitários, acrescidos do BDI utilizado no contrato, serem superiores aos de mercado. Afirma que, à época dos fatos, não havia um parâmetro definido para o percentual de BDI, pois, somente em 2013, este Tribunal concluiu os estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho interdisciplinar para estabelecer valores referenciais de taxas de BDI.

59. A empresa não concorda que haja um cálculo de sobrepreço baseado nos valores médios de BDI definidos por este Tribunal e chega ao valor de 42,20%, com dados de referência do terceiro quartil, para alegar a adequabilidade do valor contratual de 40%.

60. Afirma que ‘no presente caso, tanto para o valor do BDI, como para o valor dos preços unitários adotados, já foram apresentadas várias justificativas e ponderações que especificaram os diferenciais da obra executada’. Acrescenta que ‘o estado do Tocantins era um lugar ermo em 2001, com distâncias e condições adversas, além de a obra ser diferenciada e de maior dificuldade de execução que aquelas utilizadas para determinação das faixas de valores do BDI’.

Análise

61. O entendimento da empresa acerca do BDI está incorreto, pois a jurisprudência do TCU é clara no

sentido de que o BDI não deve ser analisado isoladamente, ou seja, sem a análise dos preços unitários do contrato. Para a comparação dos preços contratuais com os preços de mercado, deve haver um valor de custo de referência e um valor de BDI de referência. Como exemplo, destacam-se os enunciados dos seguintes acórdãos:

a) Acórdão 1.511/2018-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo: ‘A análise isolada de apenas um dos componentes do preço, custo direto ou BDI, não é suficiente para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento, pois BDI elevado pode ser compensado por custo direto subestimado, de modo que o preço do serviço contratado esteja compatível com os parâmetros de mercado. A análise deve ser feita por meio da **comparação do preço contratado com o preço de referência**, sendo este último composto pelo **custo de referência** e pelo **percentual de BDI de referência**’ (grifos acrescidos); e

b) Acórdão 2.452/2017-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo: ‘Taxa de BDI com percentual acima do limite referencial não representa, por si só, superfaturamento, desde que **o preço contratado, ou seja, custo mais BDI, esteja compatível com o preço de mercado**’ (grifos acrescidos).

62. Em relação ao estudo realizado pelo TCU para estabelecer valores referenciais de taxas de BDI, finalizado por meio do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, rel. min. Marcos Bemquerer, sua aplicação deve observar o entendimento trazido pelo Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), de que as taxas referenciais de BDI definidas naquele acórdão são aplicáveis às análises técnicas do TCU elaboradas a partir da data de publicação do julgado (4/10/2013), independentemente de a licitação ou o contrato serem anteriores a ele.

63. Em relação à adoção do valor médio da faixa do BDI, invocam-se os trechos a seguir destacados do voto do Acórdão 2.440/2014 (rel. Min. Marcos Bemquerer):

‘19. Nesse sentido, o fato de o empreendimento em análise já ter sido licitado e/ou o respectivo contrato já ter sido pactuado não extingue a obrigação de serem **adotadas taxas de BDI calculadas em percentuais devidamente justificados, baseados em valores de mercado** e que reflitam as características da obra em questão.

[...]

145. Ainda no tocante à adoção de faixas de referência, endosso a opinião do grupo de trabalho no sentido de que ‘a faixa é a expressão da quantificação dessa variabilidade admitida. Entretanto, não se deve perder de vista que **o parâmetro mais importante de todos é o valor médio do BDI**. Ele é o parâmetro que **deve ser buscado pelo gestor**, pois representa a medida estatística mais concreta obtida. A faixa apenas amplia e dá uma dimensão da variação do BDI, mas é **a média do valor que de fato representa o mercado**, devendo servir como referência principal a ser buscada nas contratações públicas.’ (grifos acrescidos)

64. Ou seja, foi adotado o valor médio para o BDI para fins de obtenção dos valores referenciais utilizados no cálculo do débito desta TCE, por se considerar que é a média do valor que de fato representa o mercado, devendo servir como referência principal a ser buscada nas contratações públicas. A empresa afirma que já foram apresentadas várias justificativas e ponderações que especificaram os diferenciais da obra executada. De fato, todas as justificativas apresentadas foram analisadas, algumas tiveram impacto na redução do sobrepreço, porém não foram capazes de alterar o entendimento sobre o BDI, ou seja, o defendente não apresentou qualquer excepcionalidade que permitisse o enquadramento no limite superior da faixa requerida.

1.5. Da compensação entre eventuais sobrepreços com valores de outros itens abaixo do Sinapi (p. 30-32)

65. A empresa afirma que a licitação não previu critério de aceitabilidade para preços unitários e que a modalidade adotada foi empreitada por menor preço global. Também alega que a unidade técnica pinçou alguns itens unitários do contrato para chegar ao resultado de superfaturamento, sem considerar que há muitos outros itens em favor da Administração.

66. A empresa diz que, como a curva ABC alcançou 70% de representatividade, 30% da amostra não foi analisada, portanto, pode-se presumir que há amostras com subpreço não consideradas na análise. Cita os Acórdãos 1.495/2015 e 739/2015, ambos do Plenário do TCU, relatores, respectivamente, min. Benjamim Zymler e min. Vital do Rego, no sentido de que é ilícito pinçar itens de custo isoladamente para apurar sobrepreço em contrato de valor global.

Análise

67. Sobre ter havido uma análise isolada de determinados fatores, cumpre observar que, para o cálculo do superfaturamento que ora se discute, a equipe técnica utilizou o Método da Limitação do Preço Global, que parte da premissa de que o preço final de uma obra não pode ser injustificadamente superior ao orçamento paradigma, considerando-se somente os valores globais do contrato. Por consequência, nesse método, há compensação entre os serviços com sobrepreço e aqueles que se encontram com preços inferiores aos valores de



referência (cálculo do sobrepreço na peça 71, p. 28-35).

68. Ademais, a amostra avaliada alcançou cerca de 70% do total pago acumulado até a última medição (peça 71, p. 35). Assim, não há como desconstituir o caráter global e representativo da análise empreendida, sendo improcedente a linha de raciocínio apresentada pelo defendente.

69. Em relação aos itens não analisados, pode-se citar os Acórdãos 2.419/2015-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler e 6.850/2016-TCU-Segunda Câmara, rel. min. Ana Arraes, nos quais está descrito que há presunção relativa de que os itens não avaliados representam os valores de mercado, facultado aos responsáveis demonstrar diferentemente, de modo a justificar o preço global contratado. Ressalta-se que as manifestações apresentadas pela empresa nestes autos não lograram evidenciar a referida demonstração.

1.6. Do fornecimento dos materiais (p. 32-34)

70. A empresa afirma que, para o fornecimento dos materiais, os preços referenciais adotados foram provenientes tanto das tabelas Sinapi como Codevasf. Em sua argumentação, alega que, em todos os casos em que foram adotadas as tabelas da Codevasf, se fossem utilizados os preços constantes no Sinapi, mesmo sem a previsão legal de acréscimo de 30%, os valores seriam superiores aos indicados, conforme o anexo Doc. 04 apresentado pela empresa, nas páginas 86 a 88.

71. Como exemplo, indica o item ‘Tubo, PVC, junta elastica, PN/40 (L=6,00m), DN 100mm’, para o qual foi utilizada a referência Sinapi 9817. Entretanto, a empresa afirma que tal insumo é utilizado para rede de esgotos e o correto seria a utilização do insumo Sinapi 9847.

Análise

72. O Doc. 04 apresentado pela empresa mostra uma planilha comparativa de materiais, na qual a empresa lista os serviços de fornecimento de tubos de ferro fundido, PVC e PEBD. Para os tubos de ferro fundido, a unidade técnica adotou como referencial os preços Codevasf e, para os outros, os preços Sinapi.

73. Assim, a empresa argumenta que os preços referenciais dos tubos de ferro fundido deveriam ser alterados também para o referencial Sinapi, e não utilizar o referencial Codevasf, adotado pela unidade técnica.

74. Entretanto, sabe-se que a tabela Sinapi não é um referencial adequado para tubos de ferro fundido, pois este Tribunal descartou sua utilização para obtenção do valor de mercado para aquisição de tubo de ferro fundido, por ter restado comprovado, no âmbito do processo (TC 007.657/2008-3) que originou o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário (ata da sessão publicada em 13/2/2009), rel. min. Valmir Campelo, que os valores constantes naquele sistema não traduzem a realidade do mercado para esse item.

75. Segundo o relatório do referido Acórdão, os motivos são:

‘O SINAPI é adotado como limite máximo para os preços de obras contratadas com recursos federais. No entanto, a experiência demonstra que, nos casos concretos de contratações em grande escala, há a possibilidade real de se obter preços significativamente inferiores aos referenciais. Os fundamentos para tal afirmação são apresentados na sequência.

As pesquisas de preços de insumos, dentre eles os materiais de construção, são feitas junto às empresas distribuidoras, de modo que estão contemplados no preço as despesas específicas e o lucro da revendedora, associados à venda de 1 (uma) unidade do material desejado. Por maior que seja o cuidado no sentido de se ter uma amostra estatisticamente representativa e não tendenciosa, **as pesquisas do SINAPI são realizadas sem considerar características de escala ou demais especificidades de uma obra**, ignorando, por exemplo, a possibilidade de compra de materiais diretamente do fabricante (sem atuação de ‘intermediários’ na negociação de preços). Não foi por outro motivo que o item 9.1.15 do Acórdão 1.736/2007-TCU-Plenário **determinou à CEF a elaboração de novos estudos sobre o tema ‘ganho de escala’**, para incorporação desta variável ao SINAPI.

[...]

Tanto o SINAPI quanto o ‘Sistema Atrium de Orçamento’, da Gerência de Estudos e Projeto (AD/GEP) da CODEVASF, realizam cotações diretamente com distribuidores de materiais, para quantidades unitárias (1 tubo = 6 ou 7 metros, dependendo do diâmetro). Portanto, conforme já exaustivamente comentado, ambos os sistemas podem não refletir os ganhos de escala para compras de grandes quantidades. Porém, lembrando que o intuito da análise é o de demonstrar a possibilidade de reduções nos preços de aquisição de tubos que se encontram nos sistemas referenciais de preços, destaca-se que **a CODEVASF pode aferir o seu sistema com base no resultado de licitações realizadas para suas próprias obras** (perímetros de irrigação e abastecimento de água), cuja escala é, em geral, superior à média daquelas obras financiadas pela Caixa Econômica Federal.

[...]

Observa-se que **o sobrepreço médio do SINAPI para todos os tubos de ferro fundido com diâmetros nominais de 300mm a 1.200mm é superior a 77%**. Considerando os diâmetros mais relevantes para o caso em tela (DNs 500, 600, 1.000 e 1.200mm), com quantitativos de fornecimento superiores a 4.000m cada, **o sobrepreço observado no SINAPI pode chegar a mais de 86% em relação aos preços praticados no mercado.**’ (grifos acrescentados).

76. Dessa forma, os preços do Sinapi para tubos de ferro fundido não são representativos dos preços de mercado. Portanto, não procede a argumentação da empresa neste tópico.

II. Laudo técnico, peças 223 e 224

77. A CMT juntou aos autos laudo técnico elaborado pelo consultor Aldo Mattos, a pedido da própria empresa, em complementação aos argumentos apresentados na peça examinada no tópico anterior. Em resumo, o laudo apresentou os seguintes entendimentos:

a) O empreendimento é anterior às LDOs que passaram a determinar a observância obrigatória dos custos fixados no Sicro e no Sinapi;

b) A unidade técnica analisou 73 itens da planilha orçamentária, que representam 69,4% do total, quando o ideal seria pelo menos 80% do contrato;

c) Foi considerado o índice da Codevasf como o mais próximo da realidade da obra para a maioria dos itens; e

d) Identificou-se a presença de um subpreço de R\$ 4.816.691,03, o que afastaria o sobrepreço apontado pela unidade técnica.

78. O consultor observou que o superfaturamento total encontrado, a preços iniciais, de R\$ 5.733.961,13, resulta da compensação de sobrepreços e subpreços dos itens individuais. Os itens com sobrepreço totalizam R\$ 12.670.543,40, enquanto os itens com subpreço totalizam R\$ 6.936.582,27.

79. Após essa observação, o consultor elaborou a curva ABC do sobrepreço (Tabela 2, peça 223, p. 20-21), listando 22 itens em ordem decrescente de sobrepreço, perfazendo um total de R\$ 11.048.008,67, equivalente a 87% da soma dos sobrepreços individuais, desconsiderando os itens com subpreço. A análise de cada serviço é feita em relação ao custo unitário, visto que não analisa o valor do BDI em discussão.

Análise

80. Não merecem prosperar os entendimentos apresentados no laudo técnico, devendo ser mantido o sobrepreço calculado no processo, bem como a responsabilização da empresa CMT Engenharia Ltda. e demais agentes no processo. Discorre-se a seguir sobre os pontos elencados pelo laudo.

81. No tópico I.3 desta instrução, foi analisado argumento da empresa CMT que alega pela impossibilidade de utilização do Sicro como referência, devido à ausência de previsão na LDO da época, mesmo entendimento apresentado no laudo técnico pelo consultor. Conforme analisado naquele tópico, demonstrou-se que:

a) o próprio Plenário deste Tribunal determinou ao estado de Tocantins a utilização das tabelas Sicro, Sinapi e Codevasf como referencial de preços de mercado em época anterior à formalização dos termos aditivos do contrato ora em análise;

b) a Lei 8.666/1993 é o fundamento legal para verificação dos preços do contrato, pois possui previsão para fixação de critério de aceitabilidade dos preços unitário e global e para verificação da conformidade das propostas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente; e

c) a utilização das tabelas Sicro e Sinapi como referencial de preços já era, à época da licitação e dos termos aditivos, prática corrente no TCU e sua inclusão nas LDOs serviu para confirmar que a prática é correta e coerente com o ordenamento jurídico já vigente.

82. Sobre a representatividade da amostra, no tópico I.5 desta instrução, a empresa CMT argumenta que, dentro dos itens não analisados (30% do contrato), pode-se presumir que há amostras com subpreço. Entretanto, conforme jurisprudência desta Corte, pode-se citar os Acórdãos 2.419/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler e 6.850/2016-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Ana Arraes, nos quais está descrito que há presunção relativa de que os itens não avaliados representam os valores de mercado, facultado aos responsáveis demonstrar diferentemente, de modo a justificar o preço global contratado, o que não foi feito.

83. Além disso, segundo o Acórdão 4.587/2021-TCU-Segunda Câmara, rel. min. Aroldo Cedraz, o recomendado pela Orientação Técnica OT - IBR 005/2012, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas é de que se avalie um percentual de 70%.

84. Adicionalmente, o consultor utiliza amostra ainda menor que a da unidade técnica, visto que restringiu sua análise a apenas parte dos itens com sobrepreços individuais, perfazendo um total de



R\$ 11.048.008,67, enquanto a amostra analisada pela unidade técnica alcançou o valor de R\$ 59.994.576,33.

85. Quanto à utilização da tabela Codevasf como referencial principal, esta Corte de Contas possui jurisprudência consolidada que classifica as tabelas do Sicro e do Sinapi como referências oficiais de custo para obras de infraestrutura. Outras tabelas podem ser utilizadas subsidiariamente, o que seria o caso da tabela Codevasf para esta obra. Por exemplo, o Acórdão 2.056/2015-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Nardes, enuncia que a Administração Pública deve observar, em suas licitações de obras e serviços de engenharia, os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses sistemas.

86. Quanto ao subpreço relatado pelo consultor, foram analisados individualmente os serviços apresentados, sendo descartados os argumentos colacionados. Em geral, o consultor propôs a utilização da tabela referencial da Codevasf, porém em data base janeiro/2005, distante da data base do contrato, novembro/2001, enquanto no processo, a data-base para a tabela Codevasf, quando adotada, foi agosto/2002, mais apropriada, por reduzir distorções, conforme já reconhecido na jurisprudência do TCU. Em outros itens, o consultor indica a adição de novos serviços, como composições auxiliares. Conforme análise, a inclusão de novos serviços na planilha orçamentária, seguindo a legislação aplicável, deve acontecer por meio de termos aditivos, os quais ocorreram na obra em análise. Além disso, a amostra reduzida analisada pelo consultor impede concluir que a obra como um todo possui subpreço. Passa-se, a seguir, à análise individual dos preços.

II.1. Análise dos serviços

87. Apresentam-se a seguir os argumentos e a análise individualizada de cada serviço apresentado pelo consultor.

II.1.1. Cura química do concreto (p. 26-27)

88. Sobre este serviço, o consultor afirma que ‘a análise do TCU mostra um custo que nos parece excessivamente baixo. Nos arquivos do Consultor não há ocorrências de valores tão reduzidos (inferiores a R\$ 1,00/m2). Por outro lado, o valor proposto pela CMT Engenharia nos parece alto’.

89. O consultor propõe a mesma composição de preço unitário (CPU) paradigma utilizada pela unidade técnica (Codevasf 100.01.89), chega ao custo unitário de R\$ 3,42, na data base novembro/2001 e indica que a memória de cálculo está no Anexo 1, p. 93-97.

90. Neste anexo, apresenta o preço da tabela da Codevasf referente a janeiro/2005, de R\$ 5,03, e utiliza o índice de correção de 0,6793 para deflacionar o preço para novembro/2001, indicando ser o índice OAE, mesmo do contrato.

91. Entretanto, no processo, para estabelecer o preço de referência para apuração do débito, a data-base da mesma composição da Codevasf adotada foi agosto/2002, tornando necessário, portanto, aplicar índice de correção correspondente a um período menor de deflação, que reflete melhor o preço referencial de mercado à época. Além disso, o consultor não apresenta comprovação de que o preço apresentado de janeiro/2005 (R\$ 5,03) esteja correto. Em consulta aos arquivos da Codevasf, encontra-se este mesmo serviço, com data base junho/2009, ao preço de R\$ 1,23.

92. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.2. Aterro compactado, mecânico, com controle (p. 28-33)

93. Para este serviço, o consultor afirma que devem ser englobados, especificamente para Canal Adutor - CP0 e Canais de Distribuição/Principais/Secundários, os serviços de preparo de fundação em solo e acabamento de taludes. Afirma que tais serviços não teriam item próprio de medição na planilha de preços, motivo pelo qual devem ser remunerados no serviço aterro.

94. Apresenta cálculo dos índices de utilização de cada uma dessas atividades complementares, que integrarão a CPU do Consultor sob a forma de composições auxiliares.

95. Tal argumentação não deve prosperar. Diferentemente do alegado, a planilha orçamentária apresenta, de forma específica, o serviço ‘Execução da conformação e regularização da aba interna, taludes internos e fundo dos canais de irrigação’ presente nos itens Canal Adutor - CP0 e Canais de Distribuição/Principais/Secundários da planilha orçamentária (peça 9, p. 19-20).

96. Além disso, foram celebrados quatro termos aditivos ao contrato, com inclusão de novos serviços em um deles. No caso de um serviço realmente executado na obra, sem previsão na planilha orçamentária e que não guarda relação direta com o serviço de aterro compactado, a empresa poderia ter realizado a inclusão no contrato por meio de termo aditivo, não devendo, no presente momento processual, alegar que realizou serviços sem previsão orçamentária.

97. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.3. Concreto estrutural fck = 15 Mpa (p. 34-39)

98. Da mesma forma que no serviço anterior, o consultor argumenta pela inclusão de duas composições auxiliares neste serviço de concreto, alegando não haver item próprio de medição na planilha de preços. Os serviços a serem incluídos são: 'juntas de construção' e 'adensamento de concreto com régua vibratória'. Em seguida, o consultor faz o cálculo dos índices de cada serviço a ser incluído na composição original.

99. Também não deve prosperar a argumentação para este serviço, visto que o adensamento de concreto com régua vibratória já está considerado na composição referencial utilizada (peça 70, p. 13) e o serviço de 'Preenchimento de junta de construção com mastique' está previsto na planilha orçamentária (peça 15, p. 39 e 41), juntamente com o serviço de concreto estrutural.

100. Ademais, conforme explicado no tópico anterior, a inclusão de novos serviços na planilha orçamentária, seguindo a legislação aplicável, deve acontecer por meio de termos aditivos, os quais ocorreram na obra em análise.

101. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.4. Concreto estrutural fck = 24 Mpa (p. 40-43)

102. Para este serviço, a composição de preços unitários proposta pelo consultor é composta de quatro serviços: fabricação, lançamento, adensamento e aditivo. Para a fabricação, foram adotadas duas composições da Codevasf, CPU 100.04.21, como fonte do traço (dosagem) do concreto de 24 Mpa, e CPU 100.04.01, como referência para a equipe de fabricação do concreto (betoneira + mão de obra). Segundo a memória de cálculo apresentada (peça 224, p. 6-14), o valor resultante para a fabricação é de R\$ 178,50.

103. Para os serviços de lançamento, adensamento e aditivo, o próprio consultor elaborou as composições de referência, definindo as equipes e suas respectivas produções, considerando o custo dos insumos da Codevasf.

104. Para a fabricação, o consultor indica as composições utilizadas e as alterações feitas, sem indicar qual data-base e índice de correção utilizado. Refazendo-se o que foi descrito, utilizando a tabela da Codevasf, data-base outubro/2002, chega-se ao valor de R\$ 161,27, menor que o valor apresentado pelo consultor, de R\$ 178,50, conforme memória de cálculo apresentada a seguir:

100.04.01 - CONC.MAGRO 9 MPA, 150 KG/M3 (M3)							
	COD	INSUMO	UN	QUANT	UNITARIO	SUB-TOTAL	TOTAL
MATERIAIS	3405	CIMENTO	KG	358	0,27	96,66	
	3399	BRITA 1 E 2	M3	0,774	21	16,25	
	3407	AREIA GROSSA/MEDIA	M3	0,516	8,43	4,35	
							117,26
MAO DE OBRA	1	SERVENTE	H	12	2,58	30,96	
	2	PEDREIRO	H	2	4,51	9,02	
							39,98
EMP/SERVICOS	284	LOCACAO BETONEIRA 5 HP	H	0,7143	5,64	4,03	
							4,03
TOTAL UNITARIO =>							161,27

105. Além disso, a composição da Codevasf utiliza uma equipe de produção composta por doze serventes e dois pedreiros, próxima à equipe de produção utilizada pelo Sicro, composta de quatorze serventes e um pedreiro. Entretanto, a tabela da Codevasf considera que esta equipe tem um índice de produtividade mais baixo em relação à tabela do Sicro (1 m³/h, na tabela da Codevasf; e 2,5 m³/h na tabela do Sicro).

106. Com isso, o valor para mão de obra na composição elaborada pelo consultor é de, aproximadamente, R\$ 51,19, enquanto o valor da composição referencial utilizada no processo é de R\$ 22,66. Segundo análise à peça 5, p. 39:

'[...] foi utilizada, nesta instrução, a composição do Sicro (2 S 03 328 00 - 'Conc.estr.fck=24 MPa-contr.raz.uso ger.conf.e lanç'). Entretanto, foram feitas algumas adaptações da composição original do Sicro para adequá-la às particularidades da composição da empresa CMT Engenharia. Conforme a composição da empresa contratada, para o lançamento do concreto utilizaram-se o guindaste e a caçamba, excluindo assim os itens desnecessários da composição Sicro (transportador manual). Foram considerados também os aditivos plastificantes e retardadores de pega apresentados pela empresa CMT Engenharia, inclusive com os preços apontados. Entretanto, o traço dos materiais utilizados é o apresentado no Sicro, tendo em vista que a resistência definida é exatamente a mesma (24MPa).'

107. Portanto, a composição Sicro utilizada contempla todas as etapas requeridas pelo consultor, fabricação, lançamento, adensamento e aditivo, devendo, neste caso, ser priorizada a utilização de um



referencial oficial, que é o Sicro, e não um referencial subsidiário. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.5. Escavação mecânica de valas ou dreno, distância média de transporte (DMT) até 1 km, com presença d'água (p. 44-47)

108. O consultor afirma que o TCU utilizou uma composição do Sicro 2 sem qualquer ajuste. Afirma que a característica do solo escavado se enquadra perfeitamente nas descrições de solo mole contidas no Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do Dnit e na definição de solo mole do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná — DER/PR.

109. Com base nessa classificação, o consultor sugere que seja adotada a composição Sicro 2 S 01 300 05 — Escavação, carga e transporte de solos moles, DMT 800 a 1000 m, pois a tabela da Codevasf não contém CPU análoga.

110. Não deve prosperar a argumentação do consultor, pois, conforme apresentado a seguir, além de a equipe técnica ter realizado adaptações na composição referencial (descritas na peça 5, p. 28, itens 92.8 e 92.9), a utilização do serviço de escavação de solos moles como referencial já havia sido analisada e refutada, peça 5, p. 27:

‘92. Análise: acerca da composição sugerida pela defendente, aponta-se que esta não se mostra adequada, uma vez que a mera presença de água em trechos de escavações não implica a presença de solos moles. Solos moles são aqueles dotados de baixa capacidade de suporte, com grande repercussão na trafegabilidade de equipamentos. Para a demonstração efetiva da incidência de tal condição, não basta a simples referência à existência de água no solo, sendo necessários ensaios geotécnicos que comprovem a baixa capacidade de suporte do terreno.

92.1. No presente caso, existe na planilha orçamentária o serviço de ‘Esgotamento d'água contínuo de cava’, indicando que o excesso de água foi retirado durante a execução das escavações. Dessa forma, ante à solução apresentada na própria planilha, resta evidente que a condição verificada em campo não correspondia a de um solo mole, mostrando-se indevida a referência sugerida pela defendente.’

111. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.6. Escavação mecânica de material de 3ª categoria, incluindo C/T/D, DMT até 1 km (p. 48-50)

112. Segundo o consultor, constata-se, na planilha orçamentária, a execução deste serviço em dois locais distintos: Canal de Aproximação e Estação de Bombeamento Principal. Afirma que esses locais têm características distintas que definem a metodologia executiva da escavação, e calcula uma média ponderada de acordo com o volume executado em cada local, obtendo os valores de 84,98% para o primeiro e 15,02% para o segundo.

113. Com isso, propõe CPU-paradigma com duas composições ponderadas da tabela Codevasf, serviço 104.01.37 Esc.Mec.Val.3ª.cat H<1m CT<1km, com índice de utilização 84,98% e serviço 101.15.36 Esc Loc 3ª 1/2m CT<1000m, com índice de utilização 15,02%. Assim, obtém custo unitário final de R\$ 28,09, maior inclusive que o do contrato, de R\$ 24,20.

114. Depreende-se pela CPU apresentada pelo consultor que ele considera a escavação no Canal de Aproximação como uma escavação confinada, semelhante a uma escavação de vala. Entretanto, tal argumentação já foi analisada e rejeitada ao longo do processo, conforme transcrição a seguir da peça 5, p. 33:

‘122.3. O argumento de que se trata de uma escavação confinada, dentro de canal, assemelhando-se a uma escavação de vala, não pode ser acatado. A planilha orçamentária já prevê serviços específicos para esses casos, quais sejam: ‘Escavação mecânica de drenos, em materiais de 3ª cat., C/T até 1.000 m’, e ‘Escavação mecânica de canais, materiais de 3ª cat., C/T até 1.000 m’. Ou seja, o presente serviço refere-se a simples escavação de rocha.’

115. Além disso, o consultor afirma que existem duas metodologias executivas diferentes para o mesmo serviço da planilha orçamentária, cada uma com custo de execução diferente. Se isso fosse procedente, o correto seria a existência de dois serviços (itens) diferentes no orçamento, retratando cada metodologia executiva, o que não foi observado.

116. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.7. Proteção vegetal dos taludes e fundo dos canais de drenagem (p. 51-52)

117. O consultor afirma que há uma diferença entre a descrição do serviço cuja CPU foi adotada pelo TCU e o serviço efetivamente realizado na obra: o plantio não é de gramínea, mas de grama em leiva. Propõe como referencial o serviço Codevasf 120.02.04, com substituição do insumo gramínea pelo insumo grama em leiva, com custo unitário de R\$ 3,81, maior que o custo unitário do contrato, de R\$ 3,54.



118. Entretanto, a descrição do serviço cuja CPU foi adotada pelo TCU não faz menção ao termo gramínea. O serviço adotado como referencial é o Sicro 2 S 05 100 00 - Enleivamento, que possui como atividade auxiliar a 'Obtenção de grama para replantio'.

119. Por outro lado, o serviço da Codevasf escolhido como referencial pelo consultor possui o nome 'Plantio de gramínea' e utiliza um insumo com o mesmo nome que foi substituído pelo consultor pelo insumo 'grama em leiva'. Portanto, o serviço do Sicro é o mais adequado, sendo mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.8. Formas planas (p. 53-54)

120. Para este serviço, o consultor afirma que a CPU indicada pelo TCU, Sinapi 16295-02, não parece ser a mais apropriada, porque o tipo de obra em questão não é obra de edificação, cujas formas são utilizadas várias vezes em função da modulação e da repetitividade. Afirma que o serviço do referencial da Codevasf, 100.03.03, apresenta formas feitas de madeira compensada e com os devidos travamento, estanqueidade e dimensões para moldagem das peças de concreto.

121. Foi analisado ao longo do processo que as composições Sinapi e CMT são bastante similares, utilizando praticamente os mesmos materiais e mão de obra, e, mesmo assim, foi levantado um sobrepreço de 45%. Em caso de utilização do serviço do Sicro, o sobrepreço seria ainda maior (65%), dessa forma, optou-se pela composição Sinapi em função de ser mais próxima da composição CMT, adotando-se postura conservadora, em favor do responsável (peça 2, p. 19).

122. Além disso, o consultor chega ao valor referencial do custo unitário do serviço utilizando o preço de R\$ 31,19 na data-base janeiro/2005, multiplicando pelo fator de correção de 0,6793 para trazer o valor para a data base do contrato, novembro/2001, resultando no custo unitário de R\$ 21,19. Porém, o sistema Codevasf possui tabela com data base mais próxima, outubro/2002. Nesta data, o valor deste mesmo serviço é de R\$ 17,57 e o fator de correção é 0,9088, resultando em um custo unitário de R\$ 15,97, menor que a referência utilizada no processo.

123. Dessa forma, não prospera a argumentação apresentada e fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.9. Momento extraordinário de transporte de material de 1ª ou 2ª categoria (p. 55-59)

124. O consultor apresenta estudo das densidades dos materiais e cálculo da DMT ponderada dos serviços de momento de transporte. Propõe a utilização do serviço de referência Codevasf 100.01.78, Transporte de material de 3ª categoria, até 3 km, com custo unitário na data base novembro/2001, de R\$ 0,54.

125. A memória de cálculo do custo unitário do serviço é apresentada no Anexo 9 (peça 224, p. 32-37). O consultor utiliza o preço de R\$ 0,81 na data base janeiro/2005 e índice de correção 'Terraplanagem - coluna 38' no valor de 0,6606 para trazer o preço à data base do contrato, novembro/2001.

126. Entretanto, na mesma linha da análise do serviço anterior, este serviço possui preço na tabela Codevasf em data base mais próxima à do contrato, outubro/2002, de R\$ 0,51. O índice de correção a ser utilizado é de 0,8527, resultando no custo unitário de R\$ 0,43, menor do que o custo adotado atualmente no processo, de R\$ 0,49. A alteração proposta ocasionaria um aumento do sobrepreço.

127. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.10. Escavação mecânica de dreno/canais em material de 1ª categoria C/T até 1.000m (p. 60-61)

128. Afirma, para este serviço, que o TCU utilizou uma composição do Sicro 2 sem qualquer ajuste e que, a fim de manter a coerência com a premissa do laudo de usar a Codevasf como banco de dados referencial mais representativo dos serviços da obra em tela, utilizou a CPU 100.01.32 - Escavação mecânica de drenos com retro material 1ª categoria.

129. A memória de cálculo do custo unitário do serviço é apresentada no Anexo 10 (peça 224, p. 38-41). O consultor utiliza o preço de R\$ 4,58 na data base janeiro/2005 e índice de correção 'Terraplanagem - coluna 38' no valor de 0,6606 para trazer o preço à data base do contrato, novembro/2001.

130. Entretanto, conforme análise sobre os serviços anteriores, este serviço possui preço na tabela Codevasf em data base mais próxima à do contrato, outubro/2002, de R\$ 2,84. O índice de correção a ser utilizado é de 0,8527, resultando no custo unitário de R\$ 2,42, menor do que o custo adotado atualmente no processo, de R\$ 2,75. A alteração proposta ocasionaria um aumento do sobrepreço.

131. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.11. Concreto de enchimento, regularização, magro, fck = 9 Mpa (p. 62-64)

132. Para este serviço, o consultor afirma que o TCU utilizou uma composição do Sicro 2 sem qualquer ajuste. A composição referencial elaborada pelo consultor é composta de duas partes, fabricação e adensamento.

133. Para a fabricação, foram adotadas da tabela Codevasf a CPU 100.04.03, para a dosagem do concreto, e a CPU 100.03.01, que se refere ao concreto magro, para equipamentos e mão de obra. Já para o adensamento, foi adotada uma CPU de elaboração do próprio consultor, considerando 2h de servente e 2h de vibrador de imersão para cada m³ de concreto.

134. Assim como analisado no item II.1.4, a composição da Codevasf possui uma produção mais baixa que a do Sicro, utilizando uma equipe de produção similar, o que eleva os custos, de maneira injustificada. Para este serviço, a composição escolhida pelo consultor utiliza uma equipe de produção composta por quatorze serventes e cinco pedreiros, com índice de produtividade de 1 m³/h, enquanto a composição do Sicro, escolhida pela equipe de auditoria, utiliza uma equipe de produção composta por quatorze serventes e um pedreiro, com índice de produtividade de 2,5 m³/h. Além disso, o consultor ainda adiciona mais duas horas de servente ao elaborar a composição auxiliar de adensamento em separado, serviço já previsto na composição do Sicro.

135. Para este serviço, a equipe de auditoria optou pela composição do Sicro 1 A 01 407 01 (Confecção e lançam. De concreto magro em betoneira). Esta composição é praticamente idêntica à composição CMT, com a principal diferença na produção na realização do serviço: 2,5m³/h no Sicro e 1m³/h na CMT.

136. Deve-se priorizar, neste caso, a utilização de um referencial oficial, que é o Sicro, e não um referencial subsidiário. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.12. Fornecimento e colocação de areia grossa e média (serviço 51) / Camada de areia para assentamento (serviço 43) (p. 65-68)

137. O consultor afirma que ambos os serviços se referem a fornecimento e colocação de areia. Afirma que, segundo análise do TCU, não houve sucção de areia do rio porque a CPU da CMT Engenharia contém uma carregadeira, o que sugeriria que a exploração se deu com esse equipamento, retirando areia diretamente em barranco.

138. Entretanto, o consultor afirma que, de fato, houve dragagem e que a carregadeira que consta da CPU da CMT Engenharia não é utilizada para extração da areia, e sim para o transporte (carga) da areia da pilha (formada pela dragagem) para o caminhão.

139. Afirma, ainda, que, segundo o TCU, ‘o transporte não deve ser considerado na composição de preços unitários desse serviço, pois existe item específico na planilha orçamentária para remunerá-lo, qual seja: ‘Momento extraordinário de transporte de agregados’’. Porém, o que preconiza o consultor é a inclusão do transporte interno entre a pilha e o caminhão.

140. Também afirma que os serviços 51 e 43 apresentam preços unitários referenciais muito diferentes. Porém, o consultor considera que a natureza dos serviços é muito próxima, envolvendo fornecimento e colocação de areia, não havendo razão para que os preços sejam tão dispares.

141. A CPU elaborada pelo consultor envolve as composições da Codevasf 101.13.62, referente a lastro de areia / areia para assentamento de tubulação, considerando apenas a mão de obra, e 104.01.13, considerando o insumo areia proveniente da dragagem do rio e desconsiderando o transporte. Além disso, o consultor acrescenta uma composição de elaboração própria para o transporte local entre as pilhas formadas pelas descargas dos caminhões até os locais de aplicação.

142. Na instrução à peça 5, p. 12-49, foram analisados os argumentos da empresa CMT com relação à utilização de areia extraída por draga em diversos serviços. Entretanto, não houve comprovação, por parte da empresa, da utilização deste equipamento. Na última instrução, peça 211, novamente a empresa havia argumentado, desta vez apenas para o serviço ‘Fornecimento de areia grossa e média’, pela adoção da composição da Codevasf, com utilização de draga, porém, novamente, sem comprovar tal utilização.

143. Dessa forma, deve-se manter o entendimento constante do processo, de que não há possibilidade de acatar a extração de areia por sucção em leito de rio, pois a própria composição apresentada pela CMT em sua proposta utiliza, assim como a composição do Sicro, somente a carregadeira para esse serviço. Assim, não há elementos que comprovem ou indiquem a utilização de draga, permanecendo inalterado o preço referencial do serviço. Sobre a utilização de composições da Codevasf, cabe reiterar que essa base de dados deve ser utilizada de forma subsidiária, ou seja, em situações em que não haja possibilidade de utilização dos referenciais oficiais.

II.1.13. Escavação mecânica de vala para dreno subterrâneo / Vala em material de 1ª categoria até 3m (p. 69-72)

144. O consultor argumenta que uma vala com profundidade de até 3 m passa por trechos com e sem escoramento, a depender da profundidade e da qualidade do terreno. Adota a premissa de que o escoramento ocorre em profundidades de escavação superiores a três metros e calcula o índice de utilização de escoramento de 0,1143 m²/m³ em relação ao volume escavado.

145. Com isso, propõe, como composição referencial, os serviços da tabela Codevasf 101.13.52 (escavação de vala), como atividade principal, e 100.03.12 (escoramento descontínuo), como atividade CPU auxiliar, com o índice de utilização calculado de 0,1143 m²/m³.

146. Conforme discutido ao longo do processo, a composição apresentada pela CMT é idêntica à composição Sicro, a qual se resume em utilização de máquina retroescavadeira e serventes. Há uma diferença de produtividade, 16m³/h para a CMT e 18m³/h para o Sicro, porém esta não é a principal justificativa para o sobrepreço encontrado, de 54%, e sim o custo operacional operativo do equipamento utilizado, onde o Sicro aponta R\$ 31,24/h, enquanto a CMT apresenta R\$ 45,63/h, não tendo sido tal questão objeto de análise pelo consultor. Não há previsão para escoramento de vala no contrato.

147. O meio adequado para a inclusão de novos serviços ao longo da execução da obra, caso não previstos em projeto e necessários à perfeita execução do empreendimento, seria por meio de termos aditivos. Conforme analisado em tópicos anteriores, foram celebrados quatro termos aditivos ao contrato, com inclusão de novos serviços em um deles. Naquela oportunidade, não houve reinvidicação da empresa pela inclusão do serviço citado pelo consultor, não cabendo, no presente momento processual, alegar que realizou serviços sem previsão orçamentária.

148. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.14. Escoramento (p. 73-74)

149. O consultor toma por base o banco de dados da Codevasf, e utiliza como referência a CPU 101.08.01 - Cimbramento tubular desmontável. Acredita que o serviço descrito pela CPU é compatível com o serviço efetivamente realizado na obra, porém, necessita do acréscimo de pranchão de madeira de 2' e caminhão Munck. Este último, por ser exclusivo desse serviço, deve ser incluído na respectiva CPU, e não no custo indireto da obra, na visão do consultor.

150. Não houve qualquer justificativa técnica fundamentada, amparada em evidências, do consultor para inclusão de tais elementos na composição referencial adotada. Dessa forma, não há como acatar este requerimento, ficando mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.15. Impermeabilização de superfície em contato com a água (p. 75-76)

151. O consultor afirma que o TCU utilizou uma CPU do Sicro 2 sem qualquer ajuste e que 'deve ter havido um equívoco na escolha da CPU paradigma', devido à diferença de quase seis vezes entre os custos unitários. Propõe a utilização do referencial Codevasf 101.12.11 - Impermeabilização de superfície em contato com a água.

152. O argumento de utilização do referencial Codevasf 101.12.11 foi trazido pela empresa ao longo do processo, analisado e refutado na peça 5, p. 41. Tal análise encontra-se transcrita a seguir:

'165. Análise: a nova composição sugerida para comparação prevê o uso de cimento, argamassa impermeabilizante (vedacit) e tinta betuminosa, diferentemente da composição da empresa CMT Engenharia que prevê utilização somente de tinta betuminosa, em igualdade com a composição Sinapi utilizada.

165.1. Ante o exposto, as justificativas não devem ser acatadas.'

153. Dessa forma, fica mantido o preço referencial adotado no processo.

II.1.16. Itens de mero fornecimento (p. 80-81)

154. Neste o tópico, o consultor trata dos itens de fornecimento de tubos de ferro fundido, PVC e PEBD, alegando que deve ser adotado, para estes itens, a tabela Sinapi como referencial. Este assunto foi tratado no tópico I.6 desta instrução, no qual a empresa CMT apresenta a mesma alegação, pelo uso da tabela Sinapi para estes itens.

155. Entretanto, conforme analisado naquele tópico, a tabela Sinapi não é um referencial adequado para tubos de ferro fundido, pois este Tribunal descartou sua utilização para obtenção do valor de mercado para aquisição destes tubos, por ter restado comprovado, no âmbito do processo (TC 007.657/2008-3), que originou o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário, rel. min. Valmir Campelo, que os valores constantes naquele sistema não traduzem a realidade do mercado para esse item.

III. Peça 229, alteração da Lindb e precedente do mesmo Convênio

III.1. Da alteração da Lindb

156. A empresa afirma que, após sua apresentação de defesa no processo, sobreveio a edição da Lei 13.655, de 26 de abril de 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - Lindb - Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, bem como a edição do Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou diversos pontos sobre o ato de gestão e a responsabilização do agente público.

157. Segundo a empresa, a Lindb veio endossar toda a tese de defesa, no sentido de que não se poderia



usar referenciais diferentes daquele imposto pela lei vigente à época para aferir suposto sobrepreço de um contrato já totalmente executado. Destaca, ao longo do texto, os artigos 20, 22, *caput* e § 1º, da Lei 13.655/2018 e os artigos 8º, §§ 1º e 2º, art. 3º, art. 12, §§ 1º a 6º, e art. 13, §§ 1º e 2º, do Decreto 9.830/2019.

Análise

158. De acordo com as decisões recentes deste tribunal, o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, ou mesmo a regulamentação trazida pelo Decreto 9.830/2019, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito. Este é o enunciado dos Acórdãos 5.850/2021-TCU-Segunda Câmara, rel. min. Augusto Nardes, 7.982/2020-TCU-Primeira Câmara, 2.391/2018-TCU-Plenário e 5.547/2019-TCU-Primeira Câmara, todos do relator min. Benjamin Zymler e 11.289/2021-TCU-Primeira Câmara, rel. min. Vital do Rêgo.

159. O enunciado do Acórdão 2.768/2019-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler, além de enfatizar que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, aponta que o art. 28 da Lindb não se aplica ao particular contratado pela Administração Pública e se refere exclusivamente à aplicação de sanções.

160. O art. 20 da Lindb, trazido pela empresa, trata de decisões com base em valores jurídicos abstratos, o que não é o caso no presente processo, visto que o fundamento legal para verificação dos preços do contrato é a Lei 8.666/1993, art. 40, inciso X, que fixa que o Edital deverá conter critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, e art. 43, inciso IV, que afirma que a licitação deverá observar a verificação da conformidade das propostas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente.

161. Já o art. 22 trata dos obstáculos, das dificuldades e das circunstâncias práticas da atuação do gestor, ou seja, do agente público, não sendo aplicável à empresa contratada, que tem por obrigação ofertar preços compatíveis com os de mercado, independente da atuação do gestor.

162. Além disso, conforme analisado nesta instrução, a Lei 8.666/1993 autoriza a verificação de preços do contrato de acordo com os preços de mercado. A prática corrente do TCU à época era a utilização das tabelas Sicro e Sinapi como parâmetros de custo. Também foi examinado que a ausência de previsão na LDO da época não impede a utilização dessas tabelas referenciais. Dessa forma, não se verifica nenhum conflito entre a imputação de débito no presente processo à empresa e o ordenamento jurídico vigente à época e atual. No tópico III.2 desta instrução, discute-se sobre a utilização das tabelas Sicro e Sinapi mesmo antes de sua previsão nas LDOs e apresenta-se a jurisprudência do Tribunal sobre este assunto.

163. Cabe citar, ainda, trecho da declaração de voto do ministro Benjamin Zymler (TC 011.359/2009-6, peça 173, p. 8), no âmbito das discussões do Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz, no qual fica demonstrado o motivo pelo qual a empresa contratada também responde por eventual superfaturamento:

‘39. O fato de a empresa não ter participado da elaboração do edital ou do orçamento base da licitação não é relevante para o deslinde da matéria, uma vez que cabia à licitante, *sponte propria*, cumprir a regra deduzida do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, qual seja, ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado, independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento.

40. Ressalto que a situação analisada nos autos visa evitar o enriquecimento sem causa do particular em detrimento da Administração, nos termos dos princípios da boa-fé contratual e probidade administrativa. A condenação ao ressarcimento do dano, do ponto de vista do Direito Civil, não pode ser considerada propriamente uma sanção.

41. Apesar de o agente privado contratado pela Administração não ter a incumbência direta de gerir os recursos públicos, ele participa do ato jurídico de formação da vontade contratual, especificamente com relação à definição do preço final do ajuste. Nessa perspectiva, é legítima a inclusão da CMT Engenharia Ltda. como responsável solidária neste processo, na medida em que concorreu para a prática do dano apurado, ao deixar de ofertar preços compatíveis com os de mercado.

42. Não se pode olvidar que o contrato administrativo é espécie do gênero contrato, em que a vontade do contratado também é relevante para a formação do vínculo. Apesar de ele se submeter à potestade do Estado no que concerne às cláusulas de serviço e às disposições formais do ajuste - a minuta do contrato é parte do edital -, a vontade do contratado se faz plena na decisão de participar da licitação ou de ser contratado diretamente e na



oferta da proposta de preço

43. Dessa forma, o particular responde plenamente por essa manifestação voluntária tendente ao aperfeiçoamento do vínculo contratual, podendo a sua proposta ser desclassificada por sobrepreço ou por inexequibilidade. Mais ainda, firmada a avença, a vontade do contratado se integra à da Administração, motivo pelo qual ele também responde por eventual superfaturamento.”

164. Dessa forma, a edição da Lei 13.655, de 26 de abril de 2018, que alterou a Lindb, Decreto-Lei 4.657/1942, bem como a edição do Decreto 9.830/2019, que regulamentou diversos pontos desta lei, não alteram em nada as análises e conclusões feitas no presente processo.

III.2. Do precedente do mesmo Convênio

165. A empresa afirma que, por meio do Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz, o Plenário do TCU deu provimento ao recurso da ora petionária e afastou o débito e a multa que outrora lhe haviam sido aplicados.

166. O Acórdão foi prolatado no âmbito do TC 011.359/2009-6, processo de TCE do contrato 92/2001, para construção do barramento 3 do rio Manoel Alves, no âmbito do Programa de Perenização do Rio Tocantins - Propertins.

167. Segundo a empresa, os contratos foram celebrados na mesma época - idos de 2001 e 2002 - e contêm semelhantes características relativas à metodologia de orçamentação, condições da região, obras de irrigação, entre outras. Além disso, as discussões técnicas e jurídicas que permeiam ambos os processos são as mesmas, segundo a empresa.

Análise

168. No âmbito do TC 011.359/2009-6, a unidade técnica elaborou instrução de mérito (peça 40), de novembro de 2013, propondo a condenação em débito da empresa CMT Engenharia Ltda. e de outros envolvidos. Após pronunciamento do Ministério Público de Contas e recálculo do débito, foi expedido (peça 55) o Acórdão 1.075/2015-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas, acolhendo a proposta da unidade técnica e fixando prazo para o pagamento da dívida.

169. Inicialmente, houve o julgamento de embargos de declaração, rejeitados por meio do Acórdão 1.000/2017-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas (peça 118). Posteriormente, foram julgados os recursos de reconsideração e o entendimento foi alterado, tornando insubsistentes o débito e as multas aplicadas, por meio do Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz (peça 172). Segundo a instrução de mérito do recurso sobre o processo, peça 166, p. 23, a principal razão para a mudança de entendimento foi:

‘Por todo o exposto, deve-se reconhecer que assiste razão aos recorrentes quando alegam que, na época em que foi formulado o Projeto Básico, a utilização dos preços balizadores do SICRO e do SINAPI não eram legalmente exigíveis, para que fossem adotados obrigatoriamente pela empresa responsável por elaborar o Projeto Básico. Além disso, a jurisprudência desta Corte à época dos fatos chegava a admitir um certo grau de variabilidade nos orçamentos de obras públicas, considerando tal variação como uma oscilação normal nos preços de mercado.’

170. Além disso, argumentou-se na mesma instrução que o cálculo do sobrepreço não era preciso, devido à utilização de diversas fontes de referência de preços e à realização de adaptações nestas referências. Assim como se considerou, à luz da legislação e da jurisprudência vigentes à época, que a variação nos preços identificada naquele processo não caracterizaria sobrepreço ou superfaturamento, podendo ser entendida como uma oscilação normal dos preços de mercado.

171. Em seu voto (peça 176), o Relator, ministro Aroldo Cedraz, afirmou que a obra apresentou dificuldades incomuns de precificação, prejudicando a formação da convicção necessária para sustentar o Acórdão recorrido e destacou que, **em caráter excepcional**, deveriam ser acolhidos os recursos para afastar a responsabilidade das recorrentes, tornando insubsistentes o débito que lhes foi imputado e a multa que lhes foi aplicada.

172. O processo contou com os votos revisores dos ministros Walton Alencar Rodrigues e Ana Arraes, bem como com a declaração de voto do ministro Benjamin Zymler, alinhando-se à proposta do ministro Walton Alencar (peça 173 a 175 - TC 011.359/2009-6).

173. Do voto do ministro Walton, peça 174, p. 3-5 (do TC 011.359/2009-6), destaca-se o quadro que cita os precedentes anteriores a 2003, em que esta Corte adotou o Sinapi como referencial de preços. Também é relatado que a utilização dos referenciais de preços Sinapi e Sicro acontecia antes da previsão na LDO do exercício de 2003, bem como que este uso reiterado levou o Congresso Nacional a inserir essa obrigatoriedade na LDO, para aquele exercício:



‘[...] o acórdão proposto pelo relator, em recurso de reconsideração, lança por terra toda a jurisprudência do TCU, consolidada há décadas, sobre a utilização dos referenciais de preços Sinapi e Sicro, antes da previsão na LDO do exercício de 2003, como consistente elemento comprobatório de superfaturamentos em contratos julgados irregulares.

[...]

O uso reiterado do Sinapi, como parâmetro de preço de mercado, para aferição dos valores praticados nas contratações públicas, levou o Congresso Nacional a inserir essa obrigatoriedade na LDO, para o exercício de 2003. Porém, conforme postulado pelo E. Ministro Benjamin Zymler, o sistema já vinha sendo largamente utilizado pelo TCU, desde 1999, e mesmo antes.

[...]

É vasta a jurisprudência desta Corte de Contas que admite a utilização desse parâmetro de preços, antes de sua incorporação às leis de diretrizes orçamentárias, como requisito essencial de avaliação da economicidade da contratação de obras públicas. Como exemplos, cito as Decisões 879/2001, 964/2001, 417/2002, 1.037/2002, 1.575/2002, 1.577/2002 e os Acórdãos 30/2003, 278/2008, 2.662/2010 e 652/2011, todos do Plenário.’

174. O ministro Benjamin Zymler, em sua declaração de voto, peça 173 (TC 011.359/2009-6), considera que está dentro dos contornos de legalidade e aferição de economicidade constantes da Constituição Federal a utilização do Sinapi e Sicro como parâmetros de custo. Em outro trecho, tece comentários a respeito da redação do art. 93 da LDO/2003, no sentido de que a margem de 30% mencionada por este dispositivo não é fundamento legal apto a justificar qualquer nível de sobrepreço global em obras executadas com verbas federais:

‘7. A utilização do Sinapi, do Sicro e de outros sistemas oficiais de custos como parâmetro de verificação por este Tribunal se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, **caput**, da Constituição Federal. Eventuais ajustes considerados necessários pelos interessados em contestar os valores ali dispostos somente são passíveis de serem aceitos mediante justificativas técnicas adequadas e fundamentadas que respaldem a adoção de outros valores, superiores aos apontados nos referidos sistemas, seja pelas peculiaridades da obra ou de seu projeto, seja diante de outras razões técnicas não consideradas no contexto de execução.

[...]

25. Também não me parece ser a melhor interpretação do **caput** do dispositivo em discussão que o percentual de 30% se referia à tolerância de determinado percentual de superfaturamento na obra, como entendem os responsáveis. Na verdade, é plenamente possível compreender que o legislador desejou apenas conferir certa flexibilidade na variação dos preços unitários, mas não admitiu expressamente nenhuma margem de acréscimo para o preço global contratado, o que poderia resultar em contratações antieconômicas.

26. Outra possível interpretação do art. 93 da LDO/2003 é no sentido de que o percentual de 30% seria inerente ao BDI do construtor, na medida em que o Sinapi é um sistema de custos, ou seja, não incorpora nenhuma taxa de BDI em suas composições. Outros sistemas referenciais, tais como o Sicro, divulgam composições de preços unitários, fazendo incidir uma taxa de BDI sobre os custos divulgados.

27. O fato é que a redação do art. 93 é imprecisa em vários aspectos e foi posteriormente aprimorada pelo Congresso Nacional nas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, terminando pela redação final que constou na LDO/2013, a qual foi em sua maior parte aproveitada pelo Decreto 7.983/2013. A partir da edição da LDO/2004, a margem de 30% foi excluída do texto legal e a mediana do Sinapi passou a ser expressamente indicada como limite máximo admitido para os valores unitários das obras executadas com recursos da União.

28. Dessa forma, em linha com reiterados julgados desta Corte de Contas, considero que a margem de 30% mencionada pela LDO/2003 não é fundamento legal apto a justificar qualquer nível de sobrepreço global em obras executadas com verbas federais.’

175. Por fim, a ministra Ana Arraes, peça 175 (TC 011.359/2009-6), discorda que o preço referencial obtido não seja confiável ou que possa ser considerado flutuação normal de mercado, visto que a adoção de diferentes tabelas de preços e a realização de ajustes nas composições servem para refletir as particularidades de cada empreendimento:

‘7. Entendo que o fato de o valor referencial adotado pelo TCU ter partido de adaptações de composições do Sicro, Sinapi ou da própria Codevasf não consiste em condição peculiar apta a infirmar a confiabilidade do preço referencial adotado neste processo e a considerar como flutuação normal a diferença correspondente ao sobrepreço apurado nos autos, com a devida vênua ao relator, no ponto em que traz os fundamentos do voto vencido do ministro Bruno Dantas no julgamento precedente ao Acórdão 1.000/2017-TCU-Plenário.

8. Em verdade, as adaptações realizadas pela equipe de auditoria se justificaram diante das características

da obra, que, por se referir a construção de barragem para irrigação, abrangeu alguns serviços sem correspondência direta nos sistemas em questão. Tal fato também não é novidade neste Tribunal, que contempla em sua jurisprudência grande quantidade de precedentes nos quais cálculos de prejuízos ao erário só foram possíveis mediante uso de mais de um referencial e ajustes nas composições a fim de que refletissem as particularidades do empreendimento (v.g. Acórdãos 1.455/2003, 1.923/2003, 1.926/2003, 2.214/2008 e 157/2009, todos de Plenário).’

176. Além disso, deve-se acrescentar que, por meio do item 9.2.2 do Acórdão 1.928/2003-TCU-Plenário, o TCU determinou à Secretaria de Tocantins o uso das tabelas do Sicro, do Sinapi e da Codevasf como referencial de preços de mercado para a formalização de termos aditivos no ano de 2003, época de execução do contrato ora analisado e anterior à formalização de seus termos aditivos, conforme transcrito a seguir:

‘9.2 - determinar à Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins que empreenda as seguintes medidas:

[...]

9.2.2 - assegurar, na formalização de eventuais aditivos, caso os itens contemplados possuam preço elevado em relação às referências de mercado, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ex vi do art. 57, § 1o, da Lei 8.666/1993, por meio da **adoção de preços compatíveis com o mercado** para as quantidades excedentes às inicialmente previstas, **observando os valores constantes das tabelas do Sinapi, da Codevasf ou do Sicro;**’ (grifos acrescidos)

177. Ademais, cabe trazer o Acórdão 3.003/2014-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz, com o seguinte enunciado: ‘A utilização do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) pelo TCU como referencial para preços de obras rodoviárias e ferroviárias não depende de previsão legal’, cujo excerto do voto transcreve-se a seguir:

‘4. Não procede a alegação de que o Sicro só poderia ter sido utilizado como referencial de preços caso houvesse lei que determinasse sua adoção. Evidentemente, o fato de a LDO dos exercícios em questão só fazerem menção ao Sinapi, não significa que outros sistemas referenciais não pudessem ser utilizados, até porque, como se sabe, o Sicro é um sistema muito mais apropriado para utilização em obras rodoviárias e ferroviárias do que o Sinapi.

5. Quanto à afirmação de que, na ausência de ‘índice obrigatório e oficial’ cabe à Administração Pública adotar os preços que entender adequados, é também evidente que esses preços devem ser compatíveis com os de mercado. O Tribunal vem utilizando rotineiramente o Sicro como parâmetro referencial de preços para obras rodoviárias e ferroviárias. Não há qualquer elemento que desqualifique os valores contidos no Sicro como referenciais adequados de preço.

6. Diante disso, reconhece-se a omissão alegada, mas o saneamento desse vício não implica qualquer modificação do acórdão embargado.’

178. Por fim, cabe ressaltar duas diferenças entre os dois contratos e suas respectivas análises por parte deste Tribunal. O Contrato 92/2001, objeto do TC 011.359/2009-6, tinha por finalidade a construção de uma barragem no rio Manoel Alves, para criação de um reservatório que possibilitasse a irrigação do perímetro. Conforme relatado pela própria empresa, em sua peça de defesa, foram usados pelo TCU os seguintes referenciais de custos unitários: Sicro, Sinapi, Eletrobrás, Codevasf, TCPO, Dertins, Seinfra-Ce, Daer-RS, Dersa, Dnocs e Cehop-Se. O tipo de obra realizado e a quantidade de referenciais de preços utilizados por este Tribunal foram argumentos presentes no voto do ministro para tornar o débito insubsistente em relação ao Contrato 92/2001.

179. Já o Contrato 300/2002, analisado neste processo, teve por finalidade a construção do perímetro de irrigação, que contemplava serviços de desmatamento, regularização e preparo inicial dos terrenos, construção de canais, estações elevatórias, adutoras e redes de distribuição. Este tipo de obra possui grau de similaridade maior com os referenciais disponíveis, do que uma obra de barragem. Além disso, os referenciais utilizados como parâmetro de custos para este Contrato foram apenas o Sicro, Sinapi e Codevasf.

180. Dessa forma, entende-se que o precedente trazido pela empresa foi utilizado em caráter excepcional por este Tribunal e não deve ser aplicado à análise do Contrato 300/2002 neste processo, pois não estão presentes as mesmas condições e premissas daquele caso. Proceder dessa forma seria desconstruir a vasta jurisprudência do Tribunal apresentada anteriormente.

IV. Da prescrição da pretensão punitiva

181. Conforme já tratado na instrução precedente (peça 211, p. 26), entendeu-se naquela oportunidade pela inaplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva, conforme transcreve-se a seguir:

‘216. No que tange ao lapso temporal superior a cinco anos entre os atos praticados e a citação do



responsável, cabe esclarecer que, a partir do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, esta Corte de Contas uniformizou a jurisprudência sobre o tema, firmando o entendimento de que o prazo prescricional da pretensão punitiva do Tribunal: i) subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, ou seja, 10 anos; ii) conta-se a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil; e iii) é interrompido pelo ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

217. Para o presente processo, as datas das ocorrências das irregularidades devem ser as datas dos pagamentos realizados, ou seja, a partir de 15/9/2005 (peça 5, p. 48-49). Como o despacho que ordenou a citação dos responsáveis data de 14/12/2011 (peça 5, p. 53), não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva neste caso.’

182. Contudo, há que se considerar o entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016, da relatoria do Min. Benjamin Zymler, sobre Incidente de Uniformização de Jurisprudência a respeito da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União:

‘9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;’

183. Desse modo, em respeito ao entendimento da jurisprudência deste Tribunal, entende-se que não mais devem ser aplicadas multas aos responsáveis, tendo em vista que a citação foi realizada em 2011, há mais de dez anos.

184. Contudo, é importante destacar que a prescrição em debate se refere à aplicação de multa aos responsáveis. Para o débito incorrido, de acordo com o art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 e com a Súmula-TCU 282/2012, as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. E ainda que a matéria tenha sido sumulada pelo TCU somente em 2012, os precedentes que a embasaram remontam a anos anteriores, o que a torna plenamente aplicável ao caso concreto.

CONCLUSÃO

185. Cuidam os autos de tomada de contas especial, constituída em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário, alterado pelo item 9.4 do Acórdão 581/2009-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Valmir Campelo, para recomposição do débito decorrente da execução do Contrato 300/2002, a cargo da empresa CMT Engenharia Ltda., referente à implantação do Perímetro de Irrigação Propertins.

186. O valor total desse contrato, após quatro termos aditivos, foi de R\$ 88.881.023,39, com data-base em novembro de 2001. O primeiro termo aditivo (TA), celebrado em 26/8/2005, teve por objeto a adequação da planilha orçamentária. O segundo, celebrado em 19/1/2007, prorrogou a sua vigência por mais 24 meses (a partir de 3/2/2007). O terceiro e quarto termos aditivos, celebrados em 13/11/2007 e 30/6/2008, respectivamente, promoveram a adequação da planilha orçamentária, acarretando acréscimos e supressões de quantitativos em itens existentes e inclusão de novos itens. Somente o terceiro termo aditivo promoveu acréscimo no valor contratual, na quantia de R\$ 17.412.578,36.

187. Realizou-se a instrução de mérito à peça 211, na qual foram analisadas as alegações de defesa dos responsáveis, concluindo-se pela redução do superfaturamento de R\$ 14.630.426,34 (R\$ 8.215.911,92 referente ao principal e R\$ 6.414.514,42 referente aos reajustes) para R\$ 9.701.073,43 (R\$ 5.733.961,13 referente ao principal e R\$ 3.967.112,30 referente aos reajustes), pela responsabilização dos agentes envolvidos, com a exclusão da responsabilidade de Adelmo Vendramini Campos e do Consórcio ACL/Engeplus/Magna. Além disso, foram analisados os documentos fornecidos após realização da diligência proposta na instrução da peça 161, concluindo que não cabe a responsabilização dos pareceristas do Ministério da Integração Nacional nem da empresa projetista, Magna Engenharia Ltda.

188. Antes que o processo fosse apreciado pelo Plenário, a empresa CMT apresentou novos elementos de defesa, peças 222 a 224, sendo restituídos os autos à unidade instrutora para manifestação acerca desses novos elementos. Com os autos na unidade técnica, a empresa CMT interpôs novos elementos de defesa à peça 229. A análise dos novos elementos foi objeto desta instrução.



189. A peça 222, com nova manifestação da empresa, na verdade, repisa argumentos já tratados ao longo do processo. Em análise dos elementos apresentados, constatou-se que o sobrepreço ora em análise foi identificado no âmbito do Fiscobras 2007, TC 007.059/2007-7, processo que deu origem a esta TCE. Tal irregularidade não foi objeto de análise no TC 012.690/2009-7 citado pela defendente, que verificou apenas novos eventos ocorridos após a fiscalização realizada em 2007.

190. Também foi demonstrado que a argumentação de que a utilização do Sicro como referencial paradigma vai de encontro aos princípios da segurança jurídica, do ‘tempo rege o ato’ e da retroatividade apenas da lei mais benéfica é indevida e não deve ser considerada. Isso porque, o próprio Plenário deste Tribunal determinou ao estado de Tocantins a utilização das tabelas Sicro, Sinapi e Codevasf como referencial de preços de mercado em época anterior à formalização dos termos aditivos ao contrato, nos termos do item 9.2.2 do Acórdão 1.928/2003-TCU-Plenário, rel. min. Marcos Bemquerer.

191. Além disso, a Lei 8.666/1993 é o fundamento legal para verificação dos preços do contrato, pois possui previsão para fixação de critério de aceitabilidade dos preços unitário e global e para verificação da conformidade das propostas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente. Bem como, a utilização das tabelas Sicro e Sinapi já era, à época da licitação e dos termos aditivos, prática corrente no TCU e sua inclusão nas LDOs serviu para confirmar que a prática é correta e coerente com o ordenamento jurídico já vigente.

192. Sobre o BDI, a jurisprudência do TCU é clara no sentido de que não deve ser analisado isoladamente, ou seja, sem a análise dos preços unitários do contrato. Para a comparação dos preços contratuais com os preços de mercado, deve haver um valor de custo de referência e um valor de BDI de referência. Por isso, foi adotado o valor médio para o BDI, por se considerar que é o que, de fato, representa o mercado, devendo servir como referência principal a ser buscada nas contratações públicas.

193. Por fim, verificou-se que a tabela Sinapi não é um referencial adequado para tubos de ferro fundido, pois este Tribunal descartou a utilização desse referencial por ter restado comprovado, no âmbito do processo (TC 007.657/2008-3) que originou o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, que os valores constantes naquele sistema não traduzem a realidade do mercado para esse item.

194. As peças 223 e 224 apresentam laudo técnico elaborado pelo consultor Aldo Mattos, a pedido da própria empresa. Além de argumentos similares aos apresentados pela empresa, o laudo realizou a análise dos serviços da planilha orçamentária, identificando um subpreço na obra.

195. Foram analisados individualmente os serviços apresentados, sendo descartados os argumentos colacionados. Em geral, o consultor propôs a utilização da tabela referencial da Codevasf, porém, em data base janeiro/2005, distante da data base do contrato, novembro/2001, enquanto, no processo, para fins de cálculo do valor do débito, a data-base para a tabela Codevasf, quando adotada, foi agosto/2002. Em outros serviços, o consultor indica a adição de novos serviços, como composições auxiliares. Conforme análise, a inclusão de novos serviços na planilha orçamentária, seguindo a legislação aplicável, deve acontecer por meio de termos aditivos, e não da forma que propõe consultor. Além disso, a amostra reduzida analisada pelo consultor impede concluir que a obra como um todo possui subpreço.

196. Na peça 229, a empresa apresenta como fatos supervenientes a edição da Lei 13.655, de 26 de abril de 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Lindb), Decreto-Lei 4.657/1942, e do Decreto 9.830/2019, que regulamentou diversos pontos sobre esta lei, bem como o precedente aberto por este Tribunal no julgamento do TC 011.359/2009-6, processo de TCE do Contrato 92/2001, para construção do barramento 3 do rio Manoel Alves, no âmbito do Programa de Perenização do Rio Tocantins - Propertins.

197. Sobre as alterações na Lindb, analisaram-se as decisões recentes deste tribunal, que são no sentido de que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação. As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, ou mesmo a regulamentação trazida pelo Decreto 9.830/2019, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

198. Além disso, a empresa destacou artigos dessa Lei que não se aplicam ao presente caso, pois o art. 20 da Lindb trata de decisões com base em valores jurídicos abstratos, o que não é o caso no presente processo, visto que o fundamento para verificação dos preços do contrato é a Lei 8.666/93, art. 40, inciso X, e art. 43, inciso IV. Já o art. 22 trata dos obstáculos, das dificuldades e das circunstâncias práticas da atuação do gestor, ou seja, do agente público, não sendo aplicável à empresa contratada, que tem por obrigação ofertar preços compatíveis com os de mercado, independente da atuação do gestor.



199. Sobre o Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz, no qual o Plenário do TCU deu provimento ao recurso da empresa CMT Engenharia Ltda., no âmbito do TC 011.359/2009-6, demonstrou-se que, naquele processo, o débito e a multa foram afastados em caráter excepcional, pois devido ao tipo de obra realizada, obra de barragem, e utilização de diversas fontes de referência de preços, com realização de adaptações nestas referências, construiu-se entendimento de que o cálculo do sobrepreço não era preciso.

200. Também se discutiu, naquele processo, que à luz da legislação e da jurisprudência vigentes à época, a variação nos preços identificada naquele processo não caracterizaria sobrepreço ou superfaturamento, podendo ser entendida como uma oscilação normal dos preços de mercado. Outros ministros, entretanto, discordaram, apresentando os seguintes argumentos:

a) a utilização dos referenciais de preços Sinapi e Sicro acontecia antes da previsão na LDO do exercício de 2003, bem como este uso reiterado levou o Congresso Nacional a inserir essa obrigatoriedade na LDO, para o exercício de 2003;

b) a utilização do Sinapi e Sicro como parâmetros de custo está dentro dos contornos de legalidade e aferição de economicidade constantes da Constituição Federal, bem como a margem de 30% mencionada no art. 93 da LDO/2003 não é fundamento legal apto a justificar qualquer nível de sobrepreço global em obras executadas com verbas federais; e

c) o preço referencial obtido para o contrato 92/2001 no TC 011.359/2009-6 não pode ser tido como não confiável ou ser considerado flutuação normal de mercado, visto que a adoção de diferentes tabelas de preços e a realização de ajustes nas composições servem para refletir as particularidades de cada empreendimento.

201. Além disso, esta unidade técnica acrescentou que o Plenário do TCU determinou à Secretaria de Tocantins o uso das tabelas do Sicro, do Sinapi e da Codevasf como referencial de preços de mercado para a formalização de termos aditivos, no ano de 2003, época de execução do contrato ora analisado e anterior à formalização de seus termos aditivos, por meio do Acórdão 1.928/2003-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer.

202. Também foi citado o Acórdão 3.003/2014-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz, com o seguinte enunciado: ‘A utilização do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) pelo TCU como referencial para preços de obras rodoviárias e ferroviárias não depende de previsão legal’.

203. Por fim, o Contrato 300/2002, analisado neste processo, teve por finalidade a construção do perímetro de irrigação, que contemplava serviços de desmatamento, regularização e preparo inicial dos terrenos, construção de canais, estações elevatórias, adutoras e redes de distribuição. Este tipo de obra possui grau de similaridade maior com os referenciais disponíveis, do que uma obra de barragem. Além disso, os referenciais utilizados como parâmetro de custos para este contrato foram apenas o Sicro, Sinapi e Codevasf. Dessa forma, entendeu-se que o precedente trazido pela empresa foi utilizado em caráter excepcional por este Tribunal, não devendo ser aplicado à análise do Contrato 300/2002 neste processo, pois não estão presentes as mesmas condições e premissas daquele caso.

204. Sobre a aplicação de multa aos responsáveis, entende-se que deve ser afastada, tendo em vista que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, já que a citação foi realizada em 2011, há mais de dez anos.

205. Dessa forma, após a análise de todos os novos elementos apresentados, conclui-se por manter as conclusões alcançadas no presente processo, de acordo com a instrução 211, e as condenações em débito dos atuais responsáveis, com exclusão da aplicação das multas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

206. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) excluir da presente relação processual Adelmo Vendramini Campos (162.965.321-72) e o Consórcio ACL/Magna/Engeplus (ACL Assessoria & Consultoria Ltda., 12.529.764/0001-58; Magna Engenharia Ltda., 33.980.905/0001-24 e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda., 90.333.790/0001-10);

b) rejeitar as alegações de defesa de Luís Alberto Osório de Castro (167.098.450-87), José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72), Ataíde de Oliveira (258.528.506-59), Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00), Francisco Pereira Neto (923.040.361-04), José Edimar Brito Miranda (011.030.161-72) e da empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42);

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas irregulares as contas de Luís Alberto Osório de Castro (167.098.450-87), José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72), Ataíde de Oliveira (258.528.506-59), Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00), Francisco Pereira Neto (923.040.361-04), José Edimar Brito Miranda (011.030.161-72) e da empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42);



d) com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, condenar os Srs. Luís Alberto Osório de Castro (167.098.450-87), José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72), Ataíde de Oliveira (258.528.506-59), Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00) e a empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42), em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Medição	Débito (R\$)	Data do débito
19	34.078,33	15/09/2005
20	47.443,52	16/10/2005
21	40.960,85	15/11/2005
22	44.866,45	16/12/2005
23	19.531,61	15/01/2006
24	30.384,67	15/02/2006
25	54.236,21	18/03/2006
26	36.844,80	15/04/2006
27	24.015,36	16/05/2006
28	18.684,02	15/06/2006
29	32.376,84	16/07/2006
30	36.352,71	15/08/2006
31	30.835,91	15/09/2006
32	38.152,56	16/10/2006
33	31.543,90	15/11/2006
34	48.050,37	16/12/2006
35	53.194,75	15/01/2007
36	48.538,43	15/02/2007
37	42.901,53	18/03/2007
38	49.231,62	15/04/2007
39	58.371,21	16/05/2007
40	75.256,11	15/06/2007
41	83.057,71	16/07/2007
42	67.766,28	15/08/2007
43	43.030,90	15/09/2007
44	48.843,02	16/10/2007
45	65.966,34	15/11/2007
46	101.180,71	16/12/2007
47	43.277,11	15/01/2008
48	42.244,12	15/02/2008
49	36.255,43	17/03/2008
50	11.095,01	15/04/2008
51	9.655,88	16/05/2008
52	16.452,21	15/06/2008



53	92.585,46	16/07/2008
54	7.590,54	15/08/2008
55	7.598,74	15/09/2008

Valor atualizado até 25/2/2022, incluindo juros: R\$ 5.639.070,74

e) com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenar os Srs. Luiz Alberto Osório de Castro (167.098.450-87), Francisco Pereira Neto (923.040.361-04), José Edimar Brito Miranda (011.030.161-72), Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00), e a empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42), solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Medição	Débito (R\$)	Data do débito
43	665.268,56	15/09/2007
44	755.125,48	16/10/2007
45	1.019.856,33	15/11/2007
46	1.564.279,52	16/12/2007
47	669.075,09	15/01/2008
48	653.104,81	15/02/2008
49	560.518,20	17/03/2008
50	171.531,69	15/04/2008
51	149.282,37	16/05/2008
52	254.355,27	15/06/2008
53	1.431.394,70	16/07/2008
54	117.351,74	15/08/2008
55	117.478,45	15/09/2008

Valor atualizado até 25/2/2022, incluindo juros: R\$ 26.155.123,26

f) com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenar a empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42) ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Medição	Débito (R\$)	Data do débito
47	13.217,77	15/01/2008
48	12.902,28	15/02/2008
49	11.073,20	17/03/2008
50	3.388,66	15/04/2008
51	2.949,11	16/05/2008
52	5.024,86	15/06/2008
53	28.465,73	16/07/2008
54	2.385,24	15/08/2008
55	2.320,82	15/09/2008

Valor atualizado até 25/2/2022, incluindo juros: R\$ 253.839,24



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

h) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis; e

i) informar o Ministério do Desenvolvimento Regional e a Secretaria de Infraestrutura Hídrica e do Meio Ambiente do estado do Tocantins e aos responsáveis do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

6. O MPTCU, por sua vez, manifestou-se quanto ao mérito dos autos nos seguintes termos (peça 243):

“II

Feito o relato, passamos a registrar nossas considerações sobre a matéria. Primeiramente, sobre as alegações e documentos apresentados extemporaneamente, ressaltamos que a etapa de instrução se encerrou em 25/2/2022 (peça 238) com o parecer conclusivo da unidade técnica, nos termos do art. 160, caput e § 2º, do RI/TCU:

‘Art. 160. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência.

§ 1º. Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos.

§ 2º. Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 157.

§ 3º. O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público.’ (grifamos)

Considerando que a proposta da unidade técnica está fundamentada e se respalda na norma regimental, uma nova análise sobre tais documentos teria natureza precária e meramente complementar, dependendo, além do reconhecimento da existência de documentos substancialmente novos sobre a prova produzida ou que não pudessem ter sido apresentados anteriormente, também da anuência do Tribunal para que sejam analisados, não caracterizando cerceamento de defesa a não realização pela unidade técnica de uma análise específica de tais elementos.

De toda forma, o essencial daquelas razões será transcrito e examinado neste parecer com vistas a subsidiar a decisão do Tribunal.

Feitas essas considerações, pedimos vênias para divergir da proposta da SeinfraCOM (peças 211 e 236) pelos motivos expostos a seguir, primeiramente, registrando nossas considerações sobre a análise da prescrição.

A propósito, em sua derradeira instrução (peça 236) a unidade técnica reconheceu a ocorrência da prescrição decenal com base no entendimento do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, considerando que os pagamentos questionados ocorreram entre 15/9/2005 e 15/9/2008 e o ato que ordenou a citação ocorreu em 14/12/2011 (peça 5, p. 53), interrompendo a contagem do prazo, porém, consumando-se por ter transcorrido mais de dez anos após esse marco temporal sem o julgamento. Contudo, a análise restringiu seus efeitos à prescrição da pretensão punitiva, como ainda é usual ocorrer na jurisprudência do TCU.

No que tange à aferição da prescrição no âmbito do TCU, na ausência de previsão legal específica, entendemos que ela abrange as pretensões punitiva e de ressarcimento e que deve ser aferida com base na Lei 9.783/1999 (Lei da Prescrição Administrativa) e no entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da repercussão geral), segundo pensamos, paradigma cuja aplicação reiterada e efeitos gerais devem orientar o exame da matéria.

Seja por analogia ou aplicação direta da Lei 9.873/1999, as duas turmas do STF vêm aplicando o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto na lei em questão, cabendo expressamente mencionar, a título ilustrativo, as seguintes decisões: MS 37.772 MC-AgR, Min. Roberto Barroso, Primeira Turma; MS 37.373 AgR, Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma; MS 32.201, Min. Roberto Barroso, Primeira Turma; MS 37.646 AgR, Min. Dias Toffoli, Segunda Turma; MS 37.514 AgR, Min. Cármen Lúcia; RCL 39.497 AgR, Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma; MS 35.940, Min. Luiz Fux, Primeira Turma).

Encontra-se também nas decisões monocráticas a aplicação da aludida norma (MS 36.127-MC/DF e MS



35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256 MC/DF, MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

Nessa quadra, trazemos para apreciação a ementa do MS 37.834 AgR/DF, Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 4/4/2022:

‘Ementa: Direito Processual Civil. Agravo Interno em Mandado de Segurança. **Prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas da União (TCU).** Ausência de impugnação dos fundamentos da decisão agravada. **1. Agravo interno contra decisão monocrática por meio da qual concedi a ordem para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.** 2. A agravante se limitou a reiterar as razões da peça de informações, sem refutar os fundamentos específicos da decisão recorrida. Repetiu alegações acerca da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória e de atos de investigação que interromperiam o prazo prescricional. No entanto, tais atos não implicavam diretamente os agravados, sendo inábeis para causar a interrupção da prescrição relativa à conduta que lhes foi imputada. 3. Nos termos do art. 1.021, § 1º, do CPC e do art. 317, § 1º, do RI/STF, cabe à parte agravante impugnar os fundamentos da decisão que pretende reformar. Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento.’ (grifamos)

A decisão monocrática agravada pela Advocacia-Geral da União no MS 37.834/DF foi lavrada nos seguintes termos:

‘Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DO TCU. 1. Mandado de segurança impetrado por agente público condenado a ressarcir danos impostos à União por fraude à licitação e inexecução de convênio ocorridas mais de 12 (doze) anos antes de sua citação. **2. No julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral), em 20.04.2020, o Plenário do STF definiu que a hipótese excepcional de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente.** Não foi realizada modulação dos efeitos temporais dessa decisão, de modo que não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. Precedentes. **3. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, de pretensão de ressarcimento ao erário, e não de imposição de sanções, entendo que a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia. No caso concreto, a citação do impetrante se deu mais de 12 (doze) anos depois do termo inicial da prescrição.** 4. A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar a condenação do responsável, o que não se verifica na espécie. Ressalto, porém, que demonstrada a existência de ato doloso enquadrável na Lei de Improbidade Administrativa, o ressarcimento poderá ser buscado a qualquer tempo pela via judicial (tema 897 da repercussão geral). 5. Segurança concedida.’ (grifamos)

A nosso ver, 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, seja em relação à pretensão punitiva ou ressarcitória.

Nesse sentido, a Lei 9.873/1999 estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, dispondo ainda sobre o termo inicial e as causas de interrupção da respectiva contagem:

‘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.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.



IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.’ (grifamos)

No presente caso, o contrato ora analisado se encontrava ainda vigente quando as irregularidades foram conhecidas pelo Tribunal mediante fiscalização autuada em 16/3/2007 (TC 007.059/2007-7 - relatório de levantamento de auditoria no Programa de Trabalho) que, por determinação dos Acórdãos 2.029/2008 (17/9/2008) e 581/2009 (1/4/2009)-TCU-Plenário, resultou na autuação desta TCE em 20/5/2009 (TC 011.357/2009-1), sequência de apuração na qual foram praticados diversos atos interruptivos do prazo prescricional definidos no art. 2º da Lei 9.873/1999.

Já nesta TCE, houve eventos interruptivos do prazo prescricional em 20/11/2009 (instrução, peça 2, p. 1-21), 2/12/2009 (ato que ordenou a citação, peça 2, p. 22), 19/3/2010 (apresentação das defesas, peças 73 a 83), 14/11/2011 (ato que ordenou novas citações, peça 5, p. 53), 6/12/2011 (instrução, peça 5, p. 12-50), 18/1/2012 (peça 88 e 96, em 9/2/2012), 19/7/2013 (instrução, peça 161 a 163), 15/8/2013 (diligências, peças 168 e seguintes), 8/7/2016 (novos elementos de defesa da empresa CMT, peça 193), 4/12/2017 (instrução, peças 211 a 213), 11/9/2018 (parecer do MP/TCU, peça 225), 5/11/2018 (despacho, peça 226), 24/2/2021 (novos elementos de defesa da empresa CMT, peça 229), 25/2/2022 (instrução, peças 236 a 238), 8/3/2022 (despacho, peça 239), entre outros, não transcorrendo período superior a cinco anos entre os atos de apuração definidos no art. 2º da Lei 9.873/99, e nem mais de três anos com o processo paralisado pendente de julgamento ou despacho.

Desse modo, não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do TCU com base no entendimento do STF acerca da Lei 9.873/1999.

III

No mérito, passamos à análise da possível ocorrência de sobrepreço e superfaturamento no Contrato 300/2002, com ênfase em traçar um paralelo com o Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário (TC 011.359/2009-6), analisando suas premissas e verificando sua eventual incidência nesta TCE.

Mencionada deliberação tornou insubsistentes débito e multa motivados por ocorrências semelhantes no Contrato 92/2001, em síntese, considerando o suposto sobrepreço como uma variação aceitável nos preços de mercado à época, ademais, levando em conta a legislação e jurisprudência vigentes ao tempo da elaboração do orçamento base e da proposta da empresa executora.

A propósito, considerou-se que, apesar de sua aplicabilidade para diversos tipos de obras e suas composições específicas de custos fossem reconhecidas pelo Tribunal, o Sinapi se tornou um referencial legalmente cogente somente a partir da LDO/2003 (Lei 10.524, de 25/7/2002) - chegando a admitir uma tolerância de 30% a maior na composição dos custos unitários de materiais e serviços - e o Sicro a partir da LDO/2010 (Lei 12.017, de 12/8/2009). Também foi ponderado acerca da multiplicidade de referenciais de preços que, na fundamentação da deliberação desconstituída naquela oportunidade, haviam sido acomodados na análise para fundamentar os débitos por sobrepreço e superfaturamento.

Certamente há diferenças, tendo sido questionado naquele processo um sobrepreço com origem precipuamente na orçamentação e na celebração do contrato, ao passo que nestes autos o sobrepreço e superfaturamento teriam surgido com a celebração dos termos aditivos.

Também se distinguem na maior quantidade de referenciais de preços que precisaram ser acomodados na apuração de um possível sobrepreço/superfaturamento naqueles autos (Sicro, Sinapi, Eletrobrás, Codevasf, TCPO, Dertins, Seinfra-CE, Daer-RS, Dersa, Dnocs e Cehop-SE), contra apenas Sinapi, Sicro e Codevasf nesta tomada de contas especial.

Ademais, tem-se uma maior especificidade no objeto daquele Contrato 92/2001, que visava à execução de uma barragem, ao passo que nestes autos, em princípio, os serviços destinados à construção do perímetro de irrigação teriam especificações mais comuns (desmatamento, regularização e preparo inicial dos terrenos, construção de canais, estações elevatórias, adutoras, redes de distribuição, entre outros), em tese, mitigando a amplitude da variação dos preços e a necessidade de múltiplos referenciais, além de apresentar uma maior similaridade com os referenciais disponíveis.

Nessas premissas é que a unidade técnica defende nos presentes autos a manutenção do débito apurado, afirmando que as circunstâncias do superfaturamento por sobrepreço são diferentes daquelas do TC 011.359/2009-6.

Apesar das diferenças mencionadas, pedimos vênias para discordar da análise realizada pela SeinfraCOM, no essencial, por entendermos que tais diferenças não possuem o condão de afastar a *ratio decidendi* que conduziu a deliberação do Plenário do TCU no TC 011.359/2009-6, haja vista a similaridade entre as circunstâncias da precificação daquele Contrato 92/2001 e deste Contrato 300/2002, sobretudo no que



diz respeito às diversas fragilidades na imputação do sobrepreço e superfaturamento.

Primeiramente, a existência de precedente do Plenário do TCU relacionado ao mesmo empreendimento, em nossa avaliação, em circunstâncias similares de dificuldades de precificação e ausência de fiscalização que apontasse irregularidade até a data de celebração dos termos aditivos questionados são alguns dos motivos a justificar a descaracterização do débito correspondente, tal como ocorrido no TC 011.359/2009-6.

Nesse sentido, ao tempo da celebração dos termos aditivos que promoveram majoração no custo das obras (1º e 3º Termos Aditivos ao Contrato 300/2002, firmados em 26/8/2005 e em 13/11/2007) não havia sido apontada pelo TCU ou pelo órgão concedente nenhuma irregularidade no empreendimento, a nosso ver, parecendo inapropriado rediscutir seus custos passado tanto tempo, com contrato encerrado e diante das dificuldades de precificação daquele empreendimento à época da elaboração de sua orçamentação base e proposta da empresa em 2001 ou mesmo da posterior celebração de termos aditivos com impacto nos custos.

Aliás, o que havia de diferente na legislação aplicável ao tempo da celebração dos termos aditivos ao Contrato 300/2002 em 26/8/2005 e 13/11/2007 em relação à execução do Contrato 92/2001 - considerada regular por meio do Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário - era apenas o respaldo legal do Sinapi como referencial cogente de preços previsto na LDO, pois a obrigatoriedade do Sicro somente foi incluída na LDO de 2010.

Reconhecemos que o entendimento da unidade técnica nestes autos representa a tendência da jurisprudência do TCU e está fundamentado nas premissas de que as tabelas Sicro, Sinapi e de outros sistemas referenciais oficiais independem de previsão legal para que sejam usadas como parâmetro de mercado, bem como que suas composições se mostram bem elaboradas e comportam certa margem de conservadorismo.

Nada obstante, vislumbramos no presente caso circunstâncias particulares que dificultam o estabelecimento do conjunto desses referenciais para sustentar a ocorrência de superfaturamento por sobrepreço nos termos aditivos 1º e 3º ao Contrato 300/2002, nessa premissa, alinhando-se ao decidido no TC 011.359/2009-6. A propósito, há casos na jurisprudência em que algum excedente foi considerado variação aceitável de mercado, como nos Acórdãos 1.306/2004, 678/2008 e 3.208/2013-TCU-Plenário, entre outros.

De outra parte, cumpre esclarecer que a determinação do item 9.2.2 do Acórdão 1.928/2003-TCU-Plenário (TC 005.201/2003-6) mencionada pela unidade técnica sugerindo que desde 2003 havia determinação do TCU ao Estado do Tocantins no sentido da observância às tabelas referenciais Sinapi, Sicro e Codevasf na elaboração de termos aditivos (peça 236, p. 28, item 199) foi determinação específica relacionada a empreendimento diverso, no caso, o Perímetro de Irrigação São João, por essa razão, sendo inapropriado invocá-la como premissa de ciência prévia de como as partes deveriam ter procedido no contrato ora analisado.

A propósito, o empreendimento é anterior às LDO que determinaram a observância obrigatória dos custos estipulados no Sinapi e no Sicro. Por sua vez, a jurisprudência mencionada pela unidade técnica para corroborar sua análise é posterior à celebração dos contratos e dos termos aditivos que teriam dado origem às possíveis irregularidades ora apuradas.

Com efeito, não há nos autos elementos que justifiquem uma adoção preferencial de qualquer dos sistemas referenciais, ou mesmo que desautorize o índice da Codevasf, a depender do caso, o que seria suficiente para descaracterizar um possível sobrepreço ou reduzi-lo a ponto de ser considerado uma variação aceitável nos preços de mercado.

A propósito, uma constante nas apurações de sobrepreço e superfaturamento no TC 011.359/2009-6 e nos presentes autos é a dificuldade incomum de precificação à época, circunstância inclusive reconhecida na fundamentação de algumas deliberações daquele processo.

Contextualizando aos presentes autos no Contrato 300/2002, foi apurado inicialmente um superfaturamento nos preços unitários dos serviços de R\$ 8.215.911,92, ou 9,5% em relação ao valor medido e pago do contrato (peça 5, p. 42) que, aplicado nos valores de reajuste, totalizava R\$ 6.414.514,42, levando a um superfaturamento total de R\$ 14.630.426,34.

Posteriormente, o acolhimento parcial das alegações de defesa pela análise reduziu o superfaturamento para R\$ 5.733.961,13, ou 6,63% em relação ao valor medido e pago do contrato que, aplicado nos reajustes medição a medição, alcançou o montante de R\$ 3.967.112,30, levando a um superfaturamento total de R\$ 9.701.073,43 (peças 206 e 207).

Independentemente dos efeitos da análise do contraditório na apuração da TCE, uma redução dessa grandeza parece sugestiva de fragilidades no embasamento do débito, segundo pensamos, originada de dificuldades de precificação semelhantes àquelas reconhecidas pelo Tribunal no mencionado TC 011.359/2009-6.

A propósito, os dois processos abordam diferentes contratos no mesmo empreendimento, assemelhando-



se muitas das circunstâncias subjetivas e objetivas que orientaram, em período contemporâneo, a elaboração da orçamentação base e das propostas dos Contratos 92/2001 e 300/2002, a despeito da execução do contrato ora apurado ter sido mais estendida e objeto de termos aditivos firmados em 26/8/2005 e 13/11/2007, os quais originaram os questionamentos de superfaturamento por sobrepreço ora apurados.

Noutra parte, a unidade técnica considerou que *‘a tabela Sinapi não é um referencial adequado para tubos de ferro fundido, pois este Tribunal descartou sua utilização para obtenção do valor de mercado para aquisição de tubo de ferro fundido, por ter restado comprovado, no âmbito do processo (TC 007.657/2008-3) que originou o Acórdão 157/2009-TCU-Plenário (ata da sessão publicada em 13/2/2009), rel. Min. Valmir Campelo, que os valores constantes naquele sistema não traduzem a realidade do mercado para esse item’*.

Com a devida vênia, não se sustenta atribuir efeitos gerais às considerações proferidas naquela deliberação no que tange à inadequação dos valores referenciais do Sinapi para o fornecimento de tubos de ferro fundido. Aliás, o Voto condutor do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário foi enfático em registrar cautelas no sentido de que a conclusão alcançada naqueles autos não extrapolasse indevidamente a análise do caso concreto, no qual foi suficientemente demonstrada a inadequação daquele referencial em caráter excepcional.

De outra parte, a apuração levada a efeito na análise fragiliza-se em decorrência da adoção alternada de múltiplos referenciais de mercado (Sicro, Sinapi, Codevasf) que, conforme o caso, podem aumentar ou reduzir o montante de um possível superfaturamento. Contrariamente à adoção na análise de referenciais de preços variados e cuja exigibilidade à época não era obrigatória, ressaltamos que os princípios da segurança jurídica e da razoabilidade impõem que seja assegurada ao particular contratante certa previsibilidade, sobretudo se a atuação do Tribunal não ocorre contemporaneamente, mas muito após o esgotamento do contrato e conclusão de seu objeto.

Pelas mesmas razões, não parece razoável discutir o BDI contratual e possíveis sobrepreços unitários, sob pena de estabelecer para os responsáveis um ônus probatório de difícil ou inviável superação, de modo que lhes restaria responder por um sobrepreço e superfaturamento apurados com base em diversidade de referenciais de preço arbitrados na análise e, ademais, respaldados em jurisprudência constituída muito posteriormente às ocorrências.

Diversamente, a unidade técnica discorda da adequabilidade do BDI contratual de 40% e pondera que deve prevalecer um valor médio do BDI com base nos entendimentos dos Acórdãos 2.622/2013, 2.440/2014 e 1.923/2016-TCU-Plenário, em percentual devidamente justificado e baseado em valores de mercado que considerem as peculiaridades da obra, concluindo que não foram comprovadas pelos responsáveis excepcionais que permitissem a fixação do BDI no limite superior da faixa requerida.

A nosso ver, porém, parece inadequado discutir o BDI contratual nas circunstâncias desta TCE, sob pena de comprometer a previsibilidade do particular contratante acerca das obrigações pactuadas, mormente se o questionado patamar de BDI e os preços referenciais supostamente inflados eram aceitos pelo Tribunal em outras contratações à época.

Ademais, excetuada a questão da inclusão indevida de valores referentes ao tributo CPMF - que será abordada neste parecer em tópico específico -, os questionamentos atinentes ao BDI contratual de 40% se repetem nos Contratos 300/2002 e 92/2001 do Propertins, justificando-se uma solução coerente com o Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário.

Por fim, cabe esclarecer que não afirmamos a adequação dos preços contratados, mas que não há bases sólidas para imputação dos débitos em questão, identificando-se fragilidades motivadas pelas circunstâncias fáticas, legais e jurisprudenciais à época da contratação e execução das obras em questão.

Desse modo, a nosso sentir, justifica-se considerar descaracterizados nos presentes autos os débitos por sobrepreço e superfaturamento em razão de fragilidades em sua constituição, circunstâncias análogas, ademais, ao decidido pelo TCU no Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário (TC 011.359/2006-9) em outra contratação do projeto Propertins.

IV

Noutro passo, a presente TCE difere do mencionado TC 011.359/2009-6 - no qual a questão a seguir não se manifestou - por abranger a apuração de débito por superfaturamento decorrente do pagamento indevido de CPMF a partir de 1º/1/2008, valores que deveriam ter sido devolvidos ou compensados em cumprimento ao Acórdão 3.028/2014-TCU-Plenário (TC 002.708/2012-4).

Neste caso, o recebimento de tais valores foi incontestavelmente descabido, devendo ser ressarcidos pela empresa beneficiária dos pagamentos, com base no art. 65, § 5º, da Lei 8.666/93 em cumprimento ao



Acórdão 3.028/2014-TCU-Plenário (TC 002.708/2012-4).

Como ressaltado na análise, foi pactuado nesse escopo o 5º Termo Aditivo (peça 14, p. 48-51 do TC 002.708/2012-4), mas os valores não chegaram a ser retidos em razão da superveniente paralisação do Contrato 300/2002 e ausência de medições posteriores à data dessa frustrada tratativa.

Nessas condições, configurado o recebimento indevido de valores referentes a tributo extinto durante a execução do contrato e não tendo sido descaracterizada a responsabilidade da empresa CMT Engenharia Ltda., concordamos com a manutenção desse débito específico (peça 29, p. 22 do TC 002.708/2012-4).

V

Desse modo, com vênias por divergir da proposta da SeinfraCOM (peças 211 e 236), considerando as fragilidades na constituição do possível débito e as circunstâncias semelhantes àquelas que fundamentaram a desconstituição do superfaturamento por sobrepreço no Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário (TC 011.359/2009-6), propomos que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos responsáveis remanescentes na proposta final da unidade técnica, mantendo-se apenas a responsabilidade da empresa CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42) pelo débito referente ao pagamento indevido da CPMF nas medições 47 a 55 do Contrato 300/2002 (peça 236, p. 31, item 206, 'f').

Se, eventualmente, o Tribunal discordar da proposta formulada neste parecer, com a devida vênias, cumpre apenas registrar inconsistência na proposta da Unidade Técnica no tocante à responsabilização de José Edimar Brito Miranda - falecido em 25/12/2021 (peça 233) -, haja vista nela o responsável ter sido excluído, sem motivo aparente, inclusive com relação à corresponsabilidade pelo débito por superfaturamento decorrente de sobrepreço (vide peças 211 e 236), o qual, a rigor, deveria ser imputado ao espólio ou sucessores, sugestão para ajuste no encaminhamento que fazemos caso o Tribunal não acolha a proposta formulada neste parecer."

7. Após o pronunciamento do MPTCU, a CMT Engenharia Ltda., em 26/9/2022, compareceu aos autos, reconheceu a percepção de valores a título de CPMF após a extinção do tributo, efetuou o recolhimento dos valores atualizados monetariamente e apresentou o respectivo comprovante (peça 245).

8. O processo entrou na pauta de julgamento da sessão plenária de 1º/11/2022. Acolhendo sugestão do eminente ministro Benjamin Zymler, retirei o processo de pauta para examinar mais detalhadamente se teria ocorrido a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário (alterado pelo Acórdão 581/2009-TCU-Plenário), por meio do qual foi julgado o relatório de auditoria realizada nas obras de implantação do Perímetro de Irrigação Propertins no âmbito do Fiscobras 2007 (TC 007.059/2007-7).

2. O processo original teve por objeto três convênios e oito contratos, e resultou na abertura de duas tomadas de contas especiais: o TC 011.359/2009-6, versando sobre o Contrato 92/2001, cujo objeto era a construção de uma barragem no rio Manoel Alves em Dianópolis/TO; e os presentes autos, que tratam do Contrato 300/2002, cujo objeto era a construção do complemento do perímetro de irrigação.

3. O TC 011.359/2009-6 já transitou em julgado. Em sede de recurso de reconsideração (Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário), esta Corte, acolhendo o posicionamento do Relator *ad quem*, Ministro Aroldo Cedraz, e da unidade instrutora, ponderou que a necessidade de acomodar diversos referenciais de preços para obras civis, aliada ao fato de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias então vigente não previa a utilização de sistemas referenciais oficiais para orçamentos de obras, prejudicou a formação da convicção necessária para sustentar o acórdão recorrido.

4. Assim sendo, as contas dos responsáveis e da empresa contratada foram julgadas regulares com ressalvas, sem imputação de débito.

5. Retornando aos presentes autos, relembro que o valor do Contrato 300/2002, após aditivos, era de, aproximadamente, R\$ 89 milhões (data-base: novembro/2001). Os responsáveis foram citados



em razão de superfaturamento inicialmente calculado em R\$ 14,6 milhões (R\$ 8,2 milhões em serviços medidos e pagos, e R\$ 6,4 milhões referentes a reajustes).

6. Nesta etapa processual, a unidade instrutora, após analisar as alegações e os documentos complementares de defesa apresentados até então, concluiu que devem ser excluídas as responsabilidades de Adelmo Vendramini Campos e do Consórcio ACL/Engeplus/Magna nos presentes autos.

7. Em acréscimo, registra o entendimento de que o posicionamento adotado no Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário não deve ser empregado neste processo.

8. Para fundamentar seu ponto de vista, traz trechos dos votos revisores então vencidos acerca da validade da utilização do Sicro e do Sinapi como parâmetros de preço, mesmo antes de haver previsão expressa na LDO.

9. Aponta, também, supostas diferenças entre os Contratos 92/2001 (TC 011.359/2009-6) e 300/2002. Na opinião da unidade instrutora, os serviços empregados na construção do perímetro de irrigação seriam abrangidos pelos referenciais de preços então disponíveis.

10. Assim, propõe que as contas dos responsáveis sejam julgadas irregulares, com imputação de débito no valor de R\$ 9,7 milhões (R\$ 5,7 milhões referentes a serviços medidos e pagos, e R\$ 4 milhões a título de reajuste). Deixa, contudo, de propor a aplicação de multa em razão da incidência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

11. O Ministério Público junto ao TCU, em sua manifestação, discordou, em parte, do posicionamento da SeinfraCOM.

12. Na opinião do *parquet*, as diferenças destacadas pela unidade instrutora entre o TC 011.359/2009-6 e o presente processo não têm o condão de afastar o arrazoado que resultou no Acórdão 1.254/2020-TCU-Plenário, pois as circunstâncias de precificação dos Contratos 92/2001 e 300/2002 são similares, especialmente no que tange às fragilidades na imputação de sobrepreço e superfaturamento.

13. De acordo com o MP de Contas (peça 243),

“(…), a apuração levada a efeito na análise fragiliza-se em decorrência da adoção alternada de múltiplos referenciais de mercado (Sicro, Sinapi, Codevasf) que, conforme o caso, podem aumentar ou reduzir o montante de um possível superfaturamento. Contrariamente à adoção na análise de referenciais de preços variados e cuja exigibilidade à época não era obrigatória, ressaltamos que os princípios da segurança jurídica e da razoabilidade impõem que seja assegurada ao particular contratante certa previsibilidade, sobretudo se a atuação do Tribunal não ocorre contemporaneamente, mas muito após o esgotamento do contrato e conclusão de seu objeto.

Pelas mesmas razões, não parece razoável discutir o BDI contratual e possíveis sobrepreços unitários, sob pena de estabelecer para os responsáveis um ônus probatório de difícil ou inviável superação, de modo que lhes restaria responder por um sobrepreço e superfaturamento apurados com base em diversidade de referenciais de preço arbitrados na análise e, ademais, respaldados em jurisprudência constituída muito posteriormente às ocorrências.”

14. Ressaltando que as análises realizadas não afirmam a adequação dos preços contratados, mas questiona a solidez das bases para imputação dos débitos em questão, o *parquet* propõe que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos responsáveis remanescentes na proposta final da unidade instrutora, à exceção da empresa contratada, cujas contas devem ser julgadas irregulares.

15. Isso porque não restou elidida a parcela do débito referente ao pagamento indevido de CPMF a partir de 1º/1/2008, que deve ser integralmente imputada à CMT Engenharia Ltda.

16. Após a conclusão do parecer do *Parquet* de Contas a CMT Engenharia Ltda. compareceu aos autos, reconheceu a percepção de valores a título de CPMF após a extinção do tributo, efetuou o recolhimento dos valores atualizados monetariamente e apresentou o respectivo comprovante (peça 245).

17. O processo entrou na pauta de julgamento da sessão plenária de 1º/11/2022. Acolhendo sugestão do eminente ministro Benjamin Zymler, retirei o processo de pauta para examinar mais detalhadamente se teria ocorrido a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva.

18. Feita essa síntese processual, passo ao exame do feito.



19. Inicialmente, acolho os pareceres coincidentes no sentido de excluir da relação processual Adelmo Vendramini Campos e o Consórcio ACL/Engeplus/Magna, tendo em vista que a conduta que lhes foi atribuída por ocasião da citação não guarda relação com o débito em apuração nestes autos.

20. Quanto à ocorrência da prescrição, este Tribunal, ao apreciar o processo 008.702/2022-5, alterou seu entendimento a respeito das pretensões punitiva e ressarcitória, acatando decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em especial as deliberações no Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 5.509, no sentido de aplicar o disposto na Lei 9.873/1999 aos processos de controle externo.

21. A mencionada norma estabelece que a prescrição nos processos de controle externo observará o disposto na Lei 9.873/1999 (art. 1º), ou seja, que as pretensões punitiva e ressarcitória prescrevem em cinco anos (art. 2º) ou em três, se o processo ficar paralisado, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º).

22. O débito em apuração nos autos diz respeito a pagamentos efetuados entre 15/9/2005 e 15/9/2008.

23. A apuração de irregularidades teve início com fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2007, cujo relatório de fiscalização data de 30/5/2007 (Volume 1, p. 81, do TC 007.059/2007-7).

24. Após a realização de diligências e medidas saneadoras, o processo foi convertido em tomada de contas especial por meio do Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário. Posteriormente, por meio do Acórdão 581/2009-TCU-Plenário, proferido na sessão de 1/4/2009, determinou-se a criação de processo apartado para apuração do dano no Contrato 300/2002 e outro para o Contrato 92/2001.

25. Já nestes autos, houve instrução preliminar com proposta de citação em 18/11/2009 (peça 2, p. 1-16), acolhida por despacho do relator que autorizou as medidas (peça 2, p. 22). Os responsáveis foram notificados no período de dezembro de 2009 a janeiro de 2010 (peças 3 e 4).

26. Após exame das alegações de defesa do Consórcio ACL / Magna / Engeplus, houve instrução com proposta de nova citação em 2/12/2011 (peça 5 p. 12-49). As notificações foram promovidas no período de fevereiro a março de 2012 (peças 96-97, 99-106, 109).

27. Nos meses de julho e agosto de 2013 foram promovidas diligências junto ao Ministério da Integração Nacional e ao Estado do Tocantins para esclarecimento de questões suscitadas na defesa dos responsáveis (peças 164-167).

28. Em 15/8/2013 o Ministério da Integração Nacional protocolou a resposta à diligência (peças 168-187). O Estado do Tocantins protocolou sua resposta em 22/8/2013 (peça 188).

29. Em 30/11/2017 foram juntados aos autos os elementos comprobatórios e evidências que fundamentavam as conclusões da instrução de mérito (peça 194-210), juntada ao processo em 4/12/2017 (peça 211).

30. A instrução de mérito do processo data de 4/12/2017 (peça 211).

31. Em abril e maio de 2018 a empresa CMT Engenharia Ltda. apresentou novos elementos (peças 222, 223 e 224). Em 11/9/2018, o MPTCU opinou por, preliminarmente ao exame de mérito, solicitar novo pronunciamento da unidade instrutora (peça 225). Acolhi essa medida processual em despacho de 4/11/2018 (peça 226).

32. Em 22/2/2021, a CMT Engenharia Ltda. apresentou novos elementos para apreciação (peça 229): (a) repercussões em razão da Edição da Lei 13.655/2018 que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; (b) a indicação de um precedente jurisprudencial relacionado ao mesmo convênio (Acórdão 1.254/2020, de 20/5/2020); (c) requereu o enfrentamento dessas questões, por força do art. 489 do Código de Processo Civil.

33. Em 25/2/2022 a unidade instrutora ofereceu nova instrução de mérito (peça 236), considerando as questões suscitadas nas peças 222, 223, 224 e 229.

34. Em 26/8/2022, o MPTCU proferiu sua manifestação regimental (peça 243).



35. Como se observa do exame dos principais eventos processuais, o processo não teve qualquer movimentação relevante por período superior a três anos, entre agosto de 2013, quando foram recepcionadas as respostas às diligências efetuadas junto ao Ministério da Integração Nacional e ao Estado do Tocantins, e os elementos referentes ao exame de mérito do processo, quais sejam a inserção dos documentos comprobatórios, em 30/11/2017, ou ainda a própria instrução de mérito, juntada aos autos em 4/12/2017.

36. Nesse intervalo, houve a inserção do Acórdão 3.028/2014-TCU-Plenário, proferido em 5/11/2014, em sede de monitoramento de decisão que determinou a revisão de contratos relacionados ao empreendimento (subitem 9.2.1 do Acórdão 2.222/2009-TCU-Plenário), dentre eles o Contrato 300/2002, para que lhe fossem expurgadas a incidência de CPMF, assim como o abatimento de valores pagos indevidamente a esse título. Ocorre que o aludido acórdão foi incluído nestes autos apenas a título informativo, pois, consoante registrado no voto condutor, *“a recomposição do débito decorrente da execução daquele instrumento – aí incluída a parcela atinente à CPMF indevidamente cobrada”* estaria sendo tratada nestes autos.

37. Portanto, reputo que a mera inclusão de cópia desse acórdão nestes autos não é questão que interferiu de modo relevante no curso das apurações, de modo a interromper a contagem da prescrição.

38. De toda sorte, ainda que se considerasse a data em que a decisão foi proferida (5/11/2014), também teria transcorrido lapso temporal superior a três anos entre esse evento processual e a juntada dos elementos comprobatórios alusivos à instrução de mérito, em 30/11/2017.

39. Essa conclusão também se aplica aos memoriais juntados em 8/7/2016 (peça 193), visto que não interferiram de modo relevante no andamento processual, conforme registrado na instrução de peça 211 (p. 3): *“13. Observa-se, por fim, que a empresa CMT Engenharia Ltda. apresentou novos elementos, autuados na peça 193. Contudo, trata-se apenas de um resumo das alegações de defesa apresentadas à peça 149.”*

40. Assim, em consonância com o estabelecido no art. 8º, *caput*, da Resolução-TCU 344/2022, ocorreu a prescrição intercorrente quanto às pretensões punitiva e ressarcitória. Dessa forma, impõe-se reconhecer a prescrição e promover o arquivamento destes autos.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2524/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.357/2009-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Ataíde de Oliveira (258.528.506-59); Anízio Costa Pedreira (082.731.381-00); Adelmo Vendramini Campos (162.965.321-72); Francisco Pereira Neto (923.040.361-04); José Lincoln Amorim Dantas (396.368.443-72); José Edimar Brito Miranda (011.030.161-72); Luiz Alberto Osório de Castro (167.098.450-87); Consórcio ACL/Magna/Engeplus, composto pelas empresas ACL Assessoria & Consultoria Ltda. (12.529.764/0001-58), Magna Engenharia Ltda. (33.980.905/0001-24) e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda. (90.333.790/0001-10); e CMT Engenharia Ltda. (17.194.077/0001-42).
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério do Desenvolvimento Regional; Estado do Tocantins.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).
8. Representação legal: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF 6.546, e outros (peças 215 a 217), representando CMT Engenharia Ltda.; Emmanuel Guedes Ferreira, OAB/DF 21.393 (peças 129, 151 e 156), representando José Edimar Brito Miranda, Anízio Costa Pedreira e Luiz Alberto Osório de



Castro; Élder Castro de Carvalho, OAB/DF 23.666 (peça 154), representando Francisco Pereira Neto; Alessandro de Paula Canedo, OAB/TO 1.334-4, e outros (peça 128), representando José Lincoln Amorim Dantas.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 2.029/2008-TCU-Plenário (alterado pelo Acórdão 581/2009-TCU-Plenário) em razão de possível superfaturamento no Contrato 300/2002, cujo objeto é a complementação das obras e dos serviços, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, do projeto de irrigação da área piloto de 5.000 ha do aproveitamento hidroagrícola do rio Manuel Alves, no âmbito do projeto Propertins,

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

9.1. excluir Adelmo Vendramini Campos e o Consórcio ACL/Engeplus/Magna da relação processual;

9.2. com fundamento no art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei 9.873/1999 c/c os arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória;

9.3. comunicar os responsáveis, o estado do Tocantins e o Ministério do Desenvolvimento Regional; e

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 011.948/2018-3

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades Jurisdicionadas: Caixa Econômica Federal; Ministério do Desenvolvimento Regional; Prefeitura Municipal de São Paulo/SP

Interessado: Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. (40.450.769/0001-26), na condição de líder do Consórcio SP – Corredores

Representação legal: Thays Chrystina Munhoz de Freitas (OAB/SP 251.382), representando Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2018. CORREDOR DE ÔNIBUS LESTE ITAQUERA - TRECHO 1. SÃO PAULO/SP. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE CONTINUIDADE. FALHAS OU IMPROPRIEDADES. OITIVAS. RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO PELO MUNICÍPIO. ACOLHIMENTO PARCIAL DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 176), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 177 e 178):

“INTRODUÇÃO

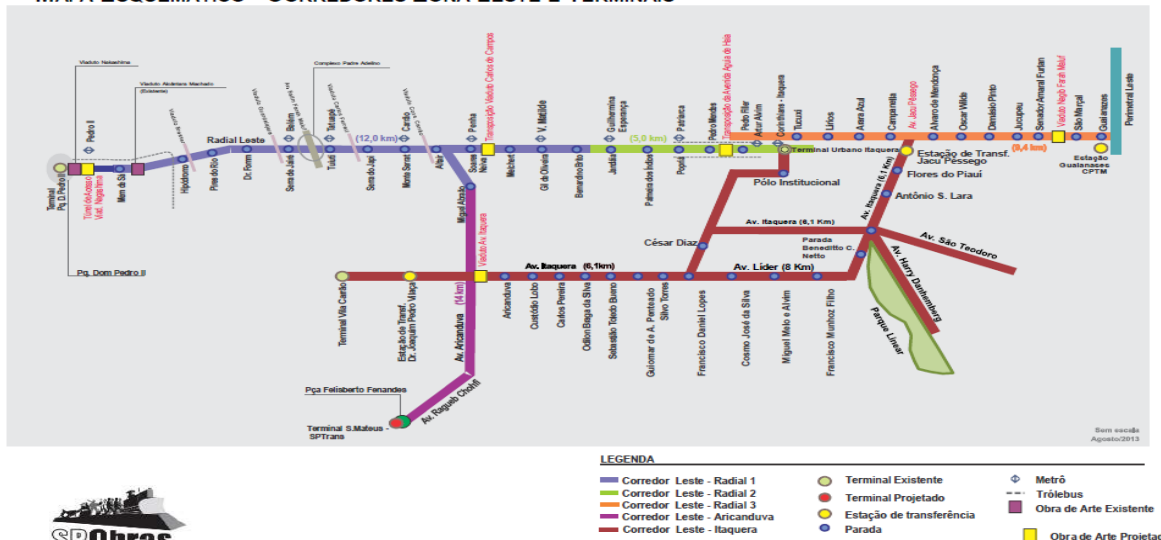
Cuidam os autos de relatório de auditoria inserida no plano de fiscalização no âmbito Fiscobras 2018 com o objetivo de examinar a conformidade e a economicidade dos atos relacionados à realização das obras do Corredor de Ônibus Leste Itaquera - Trecho 1, no município de São Paulo/SP, com investimento total de R\$ 150.406.618,68 (data-base abr/2013), conforme peça 39.

2. O presente trabalho visa analisar as oitivas da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), Caixa Econômica Federal, Consórcio SP - Corredores e Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR), determinadas por meio do despacho emanado pelo Relator (peça 87).

HISTÓRICO

3. O Corredor de Ônibus Leste Itaquera - Trecho 1 está inserido em um sistema viário que contempla vários corredores de ônibus da Zona Leste de São Paulo.

MAPA ESQUEMÁTICO - CORREDORES ZONA LESTE E TERMINAIS



Fonte: Apresentação SPObras (peça 71).

4. O Sistema Viário Principal Itaquerá - Trecho 1 será implantado na Avenida Itaquerá e tem início logo após a interseção com a Avenida Rio das Pedras e finaliza nas imediações da Avenida Professor Edgar Santos, com extensão aproximada de 6,1 km (peça 50). Neste trecho está sendo prevista a implantação de corredor central de ônibus em pavimento de concreto de cimento Portland (CCP) com paradas centrais de ônibus em nível e faixa de ultrapassagem também em pavimento de CCP (peça 48, p. 5).

5. A Concorrência 031120130 - SPObras (peça 34), com edital publicado em 23/11/2012 pelo Município de São Paulo, foi antecedida da Pré-Qualificação 004/2012 (peça 33) que visava selecionar empresas para a participação na licitação para a execução de obras do Programa de Mobilidade Urbana, compreendendo a execução das obras do Empreendimento 4 - Corredor Leste - Itaquera.

6. Com a homologação do certame e a adjudicação de seu objeto, o Contrato 045/Siurb/13 foi celebrado, em 19/7/2013, para a execução das obras do Corredor Leste Itaquera - Trecho 1, integrante do Programa de Mobilidade Urbana, pelo valor de R\$ 150.406.618,68 (peça 39).

7. A obra teve início em 15/8/2013 e posteriormente, em 13/12/2013, foi firmado o Termo de Compromisso 0425.345-59/2013 - Ministério das Cidades - Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, Ação e Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano (peças 45) que prevê a utilização de fonte de recursos da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP (Implantação e Requalificação de Corredores) e recursos federais (peça 49, p. 1).

8. Por questões operacionais de execução foram estabelecidas oito etapas de execução da obra do Corredor Leste Itaquera - Trecho 1 (peças 63 e 74, p. 3):

Quadro 1 - Etapas de execução da obra do Corredor Leste Itaquera - Trecho 1

Etapa	Descrição
1ª	construção de 2 viadutos de extensão aproximada de 296 metros cada e largura de 12,5m sobre a Av. Aricanduva, executados em balanço sucessivo, possibilitando elevação da Av. Aricanduva e melhoria no fluxo da Av. Itaquera.
2ª	adequações geométricas da Av. Itaquera entre Av. Aricanduva até a Praça Francisco Daniel Lopes, extensão aproximada de 3,55 km para a construção de paradas e desembarque de passageiros, faixas exclusivas de ônibus à esquerda, com ultrapassagem.
3ª	projetos executivos - corredor.
4ª	projetos executivos - Obra de Arte Especiais - Aricanduva 1 e 2.
5ª	adequações geométricas da Av. Itaquera entre a Praça Francisco Daniel Lopes até a Rua Manuel Cardoso, em extensão aproximada de 1,45 km para a construção de paradas e desembarque de passageiros, faixas exclusivas de ônibus à esquerda, com ultrapassagem.
6ª	adequações geométricas da Av. Itaquera entre o Terminal Carrão até a Av. Aricanduva, em extensão aproximada de 450 m para a construção de paradas de embarque e desembarque de passageiros, faixas exclusivas de ônibus à esquerda, com ultrapassagem.
7ª	<i>as-built</i> .
8ª	trecho da Avenida Itaquera localizado entre as Ruas José Dória de Andrade com extensão prevista de 430m com alargamento viário para a implantação de corredor de ônibus com atendimento à direita, calçadas alargadas e 2 faixas para o tráfego geral por sentido, além da faixa do corredor.

Fonte: Elaboração própria.

9. Como registrado pela equipe de auditoria, o Contrato 045/Siurb/13 passou por cinco aditamentos (peça 84, p. 11):

Quadro 2 - Contrato e aditivos

Contrato 045/Siurb/13 (peça 39)	Execução das obras do Corredor Leste - Itaquera. Valor: 150.406.618,68 Prazo vigência: 40 meses Prazo execução: 36 meses
Termo Aditivo 001/045/Siurb/13/2016 (peça 40)	Prorrogação do prazo a partir de 15/8/2016 com término em 18/7/2017. Replanilhamento com adoção de nova planilha de preços e serviços e adoção de novo cronograma físico-financeiro. Sem alteração do valor contratado.
Termo Aditivo 002/045/Siurb/13/2016 (peça 41)	Suspensão do prazo de execução do contato, por 120 dias, a partir da data de 1/12/2016, com término em 30/3/2017.
Termo Aditivo 003/045/Siurb/13/2017 (peça 42)	Prorrogação do prazo de suspensão contratual por mais 120 dias, com vigência até 28/7/2017.
Termo Aditivo 004/045/Siurb/13/2017 (peça 43)	Prorrogação do prazo de suspensão contratual por mais 120 dias, com vigência até 25/11/2017.
Termo Aditivo 005/045/Siurb/13/2017 (peça 44)	Retomada dos serviços e obras, em 22/9/2017, com término previsto para 12/5/2018. Adoção de novo cronograma físico-financeiro.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria (peça 84, p.11)

10. A obra foi suspensa em 1/12/2016, tendo sido retomada em 22/9/2017. Na ocasião da fiscalização (meados de 2018) tinha sido executado 37,05%, com previsão de conclusão em 2020 (peças 49, 57 e 69).

11. A auditoria analisou esse empreendimento no período de 6/4/2018 a 8/6/2018 e os principais achados



da equipe foram (peça 84):

11.1. sobrepço de R\$ 20.630.154,59 (15,90% do orçamento referencial) e superfaturamento de R\$ 7.643.472,28 (5%), decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de duplicidade de serviços - classificado como irregularidade grave, com recomendação de continuidade. (IGC);

11.2. restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento, tais como: (i) vedação a que uma mesma licitante fosse vencedora de mais de um empreendimento licitado simultaneamente; (ii) limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica; (iii) restrição de atestados por tipologia de obra; (iv) exigência de atestados atinentes a serviços de baixa complexidade técnica; e (v) critérios subjetivos de avaliação de metodologia de execução. (IGC);

11.3. projeto básico deficiente e desatualizado, como: (i) ausência de estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica do empreendimento; (ii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente; (iii) necessidade de alterações substanciais de diversos aspectos do empreendimento no projeto executivo; e (iv) incompletude e inadequação do orçamento do edital, devido à ausência de composições detalhadas e inadequação dos critérios de medição e pagamento para os serviços de Administração Local, mobilização, instalação, manutenção e desmobilização de canteiro, e indícios de duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e de Administração Local/Projetos Executivos. (IGC);

11.4. inconsistência no processo de seleção do empreendimento para o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Pacto pela Mobilidade, sem estudos de viabilidade técnica, demanda e custos, de modo a garantir que o investimento realizado é a melhor alternativa para satisfazer as necessidades da população e da administração. Achado classificado como falha/impropriedade (F/I);

11.5. descompasso entre a execução físico-financeira da obra e o pagamento da Administração Local, mas que vem sendo corrigida pela prefeitura nos últimos boletins de medição (F/I).

12. Convém comentar que os achados de auditoria versam sobre indícios de irregularidade com potencial prejuízo ao erário. No entanto, apesar de, em processos correlatos (TCs 019.151/2015-2, 007.452/2017-9, 011.950/2018-8 e 011.952/2018-0), as irregularidades descritas nos itens 9.1 e 9.2 terem sido classificadas como graves, com recomendação de paralisação (IGP), nesta oportunidade, a equipe de auditoria ponderou que a interrupção do fluxo financeiro para a obra acarretaria impactos sociais negativos, dado ao percentual de execução.

13. Dessa forma, a unidade técnica propôs a realização de oitiva acerca das irregularidades classificadas como IGC, e dar ciência ao então Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR) e ao município, conforme o caso, acerca das falhas/impropriedades.

14. O relator, Ministro Bruno Dantas, acolheu a proposta da equipe de auditoria, em face dos achados detectados, conforme despacho acostado à peça 87, transcrito a seguir:

Ante o exposto, DECIDO:

‘12.1. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar as oitivas a seguir discriminadas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

12.1.1. destinatários: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), Caixa Econômica Federal e Consórcio SP - Corredores;

12.1.1.1. irregularidade: sobrepço identificado no orçamento contratual do Corredor de Ônibus Leste Itaquera - Trecho 1, Contrato 045/Siurb/13, decorrente de preços excessivos frente ao mercado e duplicidade de serviços, no valor total de R\$ 20.630.154,59 (data-base: abril/2013) e superfaturamento decorrente pagamento de serviços a preços superiores aos de mercado, no valor de R\$ 7.643.472,28 (data-base: abril/2013);

12.1.2. destinatários: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), Consórcio SP - Corredores e Ministério das Cidades;

12.1.2.1. irregularidade: restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

12.1.3. destinatário: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP);

12.1.3.1. irregularidade: projeto básico deficiente e desatualizado, em virtude de:

12.1.3.1.1. ausência de estudos de viabilidade e de demanda, entre outros elementos;

12.1.3.1.2. ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente;

12.1.3.1.3. necessidade de alterações substanciais de diversos aspectos do empreendimento no projeto executivo; e

12.1.3.1.4. incompletude e inadequação do orçamento do edital, devido à ausência de composições detalhadas e inadequação dos critérios de medição e pagamento para os serviços de Administração Local, mobilização, instalação, manutenção e desmobilização de canteiro, e indícios de duplicidade entre os serviços de Assessoria Técnica de Obra e de Administração Local/Projetos Executivos;

15. As comunicações processuais foram realizadas e estão sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 3 - Síntese das comunicações processuais efetuadas

Destinatário da oitiva	Ofício	Comunicações consequentes
Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP)	Peça 91 (AR à peça 95)	Pedido de prorrogação de prazo (peça 99, 119); Comunicação de concessão de prorrogação de prazo (peças 102, 103, 127, 128); Resposta oitiva (peça 131)
Caixa Econômica Federal (CEF)	Peça 92 (AR à peça 110)	Resposta oitiva (peça 105)
Consórcio SP - Corredores (Líder do Consórcio SP Corredores - empresa Carioca Christiani Nielsen Engenharia S A (40.450.769/0001-26)	Peça 93 (AR à peça 96)	Pedido de prorrogação de prazo (peças 98, 107); Comunicação de concessão de prorrogação de prazo (peça 102, 103, 108, 109); Resposta oitiva (peça 129-130)
Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR)	Peça 94 (AR à peça 97)	Pedido de prorrogação de prazo (peças 100, 101, 111, 112, 113, 114); Comunicação de concessão de prorrogação de prazo (peças 102, 103, 115, 116); Resposta oitiva (peça 120-126)

Fonte: Elaboração própria.

16. Antes de adentrar no exame das referidas manifestações, cabe o registro de que o Contrato 045/Siurb/13 foi rescindido unilateralmente em 16/1/2020 (peças 147, 148, 155). Informações adicionais serão apresentadas ao final dessa instrução.

17. Segue o exame técnico de toda a documentação apresentada.

EXAME TÉCNICO

I. Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e duplicidade (Caixa - peça 105, Consórcio SP - Corredores - peça 129, p.4-56, Siurb/SPObras - peça 131, p. 10-21).

18. Preliminarmente o Consórcio SP registrou que não teve condições de compreender os cálculos, pois a equipe não detalhou todos os itens que o comporiam, dificultando o contraditório e ampla defesa. Afirmou que mesmo tendo acesso aos autos não notou explicações sobre os resultados de preços contidos na peça 83, tendo apenas explicação para nove itens dos 35 da Curva ABC (peça 129, 4-7).

Análise

19. Quanto ao ponto registrado pelo consórcio não merece prosperar uma vez que compõem os autos as composições de preços de todos os serviços analisados pela equipe de auditoria como registrado pelo próprio consórcio.

20. Vale esclarecer que os serviços foram associados a tabelas referenciais (Sicro e Sinapi) e registrados no relatório de auditoria os de maior materialidade e relevância, que compreendem a parte 'A' da Curva ABC. Não obstante explicações descritivas no relatório acerca dos serviços de maior impacto no contrato, constam registros de todos os demais serviços analisados à luz das referidas tabelas e respectiva sinalização de adaptação, caso tenha ocorrido. Ademais todas as informações técnicas necessárias estão detalhadas para todos os serviços, conforme peça 83.

I.1. BDI paradigma

21. A Caixa Econômica Federal (CEF), como mandatária da União, argumentou que as análises do seu corpo técnico seguem o que dispõe o Manual Normativo CAIXA AE009 (peça 105).

22. No que concerne ao BDI paradigma adotado, com base no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de 25/9/2013, destacou não ser possível sua adoção, atendendo o princípio da irretroatividade das leis. Isso porque o contrato foi firmado em 19/7/2013, tendo seu edital de licitação publicado em 5/3/2013, ou seja, anterior ao referido acórdão.



23. Alegou que na ocasião o normativo interno vigente (AE099v008 - item 3.3.10.8.3) admitia sem necessidade de justificativa o índice global de BDI na faixa entre 20% e 30% para obras e serviços. Nesse sentido, entende adequado o BDI de 30% utilizado na contratação.

24. Destacou que na versão seguinte do normativo (abril de 2014) passou a adotar o acórdão, que foi constituído a partir de estudo estatístico pelo TCU, mas que não considera a desoneração da folha de pagamento prevista na Lei 12.844/2013.

25. A Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP) apresentou manifestação, com esclarecimentos das áreas técnicas da empresa SPObras, responsável pelo gerenciamento e fiscalização do objeto em análise, trazendo os mesmos argumentos apresentados pela Caixa quanto ao BDI (peça 131, p. 11).

26. O Consórcio SP também fez as mesmas argumentações da Caixa e da SPObras e salientou que seguiu os parâmetros estabelecidos no edital, frisando sua adequabilidade na segurança jurídica e nos novos entendimentos determinados pela LINDB (peça 129, p. 9-15).

Análise

27. O fato de o empreendimento em análise já ter sido licitado e/ou o respectivo contrato já ter sido pactuado antes do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário trazido no relatório de auditoria, seguiu entendimento constante do Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário (rel. Bruno Dantas), de que não haveria óbice em aplicar novo entendimento do TCU (acórdão publicado em 4/10/2013) em situação constituída em momento anterior (contrato assinado em 19/7/2013).

28. Trecho do Voto condutor do Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário (rel. Bruno Dantas):

‘24. Nesse ponto, concordo com a unidade instrutiva que, colacionando excerto do voto condutor do Acórdão 2.440/2014-TCU-Plenário, esclareceu que as diretrizes contidas no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário devem ser aplicadas pelo corpo técnico desta Corte nas análises empreendidas após a data de publicação da deliberação original, ou seja, 4/10/2013. Isso porque, o fato de o empreendimento em análise já ter sido licitado ou o contrato pactuado não extingue a obrigação de serem adotadas taxas de BDI amparadas em percentuais devidamente justificados, baseados em valores de mercado e que reflitam as características da obra em questão.’ (Original sem grifos).

29. Há de se considerar, no entanto, que, tanto o Acórdão 2.440/2014-Plenário quanto o próprio Acórdão 1.923/2016-Plenário, acima citados, que fundamentaram a retroatividade de entendimento do TCU, são anteriores à Lei 13.655/2018. Assim, entende-se que as alterações promovidas na LINDB devem ser sopesadas na análise do presente caso.

30. Dentre as referidas alterações, tem-se a inclusão do art. 24 ao Decreto-lei 4.657/1942, nos seguintes termos:

‘Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.’

31. Considera-se que o dispositivo acima transcrito - introduzido em 2018 ao ordenamento jurídico brasileiro - é aplicável ao caso ora analisado, uma vez que a avaliação da validade do BDI do Contrato 045/Siurb/13 (de 30%) deverá levar em conta as orientações gerais da época, sendo vedada a utilização de mudanças posteriores ocorridas na orientação geral.

32. A propósito, a impossibilidade de aplicação retroativa de novo entendimento foi a conclusão que este Tribunal chegou em posterior deliberação (Acórdão 4.719/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Vital do Rêgo) que julgou recurso de reconsideração interposto contra acórdão que havia condenado gestor pela não comprovação da regularidade da execução financeira de convênio, embora tivesse comprovado a sua execução física, conforme segue:

Trecho do Voto:

‘11. O espectro de debate nos presentes autos resume-se, em princípio, à necessidade de comprovação das execuções física e financeira do Convênio [...], executado com os recursos do FAT.

[...]

13. Como bem salientou a representante do MPTCU, em seu parecer à peça 91, a jurisprudência do TCU

acerca da comprovação da regularidade desse tipo de convênio, até o final da década passada, fundava-se, essencialmente, na demonstração de sua execução física, bastando a comprovação da existência dos três elementos essenciais que atestam tal execução, a saber, instrutores, treinandos e instalações físicas. [...]

14. Mais recentemente, [...] o entendimento do Tribunal acerca do tema em voga sofreu substancial evolução, no sentido de que, para fins de comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos na área de treinamento, é necessária também a análise da regularidade da execução financeira, tarefa que envolve a verificação documental das despesas realizadas. [...]

15. Ocorre que os fatos noticiados datam de dezembro de 1999, época em que vigia o entendimento desta Corte de Contas trazido a lume pela Procuradora-Geral. A esse respeito, basta dizer que se este processo de TCE tivesse sido autuado, instruído e julgado dentro de um prazo razoável, ainda no curso da década passada, sua análise de mérito teria seguido a linha da necessidade de comprovação da execução física dos treinamentos ajustados.

16. Mantidos, em sede recursal, os fundamentos da decisão combatida significaria conferir nova interpretação à legislação que vigia à época dos fatos, o que é expressamente vedado pelo art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, de aplicação subsidiária aos processos do TCU, conforme se observa de sua redação a seguir transcrita:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

17. Mencionado dispositivo busca, em sua essência, preservar a segurança jurídica em prol dos administrados, conferindo a expectativa de que, agindo de acordo com os normativos, orientações e jurisprudência vigentes, estarão atuando dentro dos limites legais aplicáveis.

18. A importância da segurança jurídica nas relações reguladas pelo Direito é tão grande que dispositivo de teor semelhante àquele acima descrito, mas de maior amplitude, eis que aplicável a todos os tipos de processo, passou a integrar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por força da Lei 13.655/2018, que conferiu a seguinte redação ao art. 24:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

19. A regra acima fixa expressamente balizas ao intérprete da norma, seja autoridade administrativa, seja julgador, ao definir que ele deverá considerar as orientações de caráter geral vigentes à época, sendo estas entendidas, por clara disposição do parágrafo único, como sendo a jurisprudência judicial ou administrativa majoritária.

20. Nesse mesmo sentido, também caminha a jurisprudência do STF que, na apreciação do MS 28.223-AgR, de relatoria da Ministra Rosa Weber, entendeu não ser possível a aplicação retroativa de interpretação pelo TCU quando do exercício de sua competência constitucional de registro de atos de pessoal, conforme ementa a seguir transcrita:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. INTERPOSIÇÃO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. APOSENTADORIA. CÔMPUTO DE TEMPO DE ALUNO APRENDIZ. Na apreciação da legalidade, para fins de registro, de ato inicial concessivo de aposentadoria, a jurisprudência desta Suprema Corte, fundada nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, reputa inviável a aplicação retroativa da interpretação restritiva da Súmula 96/TCU assentada por meio do Acórdão 2.024/2005-TCU-Plenário do Tribunal de Contas da União. Agravo regimental conhecido e não provido.

21. Do exposto e em consonância com o parecer emitido nos autos pela representante do MPTCU, entendo aplicável ao caso concreto a jurisprudência do TCU vigente à época da execução do ajuste em foco, segundo o qual a documentação que comprova sua execução física, a exemplo da existência dos três elementos

fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas, é apta a afastar a incidência do débito.

33. Conforme transcrição acima, embora a condenação inicial tenha entendido pela necessidade de exigência da comprovação da regularidade da execução física e financeira do convênio (com base em ‘mudança posterior da orientação geral’), constatou-se que a orientação geral vigente à época dos fatos somente exigia a comprovação da execução física, que havia sido apresentada pelo recorrente. Assim, o Acórdão 4.719/2020-TCU-1ª-Câmara (rel. Vital do Rêgo) deu provimento do recurso, afastando a aplicação de débito ao gestor, resultando no seguinte enunciado:

‘Não pode o TCU aplicar nova interpretação da legislação se for mais gravosa ao responsável do que a jurisprudência do Tribunal vigente à época dos fatos em análise, em razão do disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, subsidiariamente aplicável aos processos de controle externo, e no art. 24 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB).’

34. Voltando aos presentes autos, observa-se que, à época da assinatura do Contrato 045/Siurb/13 (julho/2013), estavam vigentes as disposições do Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário (rel. Marcos Bemquerer), que firmou entendimentos sobre as taxas de BDI paradigma a serem utilizadas pelas unidades técnicas do TCU, ou seja, deliberação antecessora do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, que trouxe novas orientações sobre o tema.

35. Além disso, poucos meses antes da assinatura do Contrato 045/Siurb/13, o TCU havia aprovado a revisão do seu Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, mediante a Portaria-Segecex 33, de 7/12/2012, com a seguinte orientação às suas unidades técnicas:

‘1.2.3.7 - BDI paradigma

167. O estabelecimento de um BDI paradigma mostra-se necessário, pois a maioria dos sistemas referenciais oficiais de preços, à exceção do Sicro, apresenta apenas o custo direto de execução dos serviços. Faz-se necessária a adoção de um BDI paradigma para que a análise dos preços unitários possa ser efetuada.’

36. Considerando o histórico de taxas de BDI adotadas pelo Sicro 2, entende-se adequado considerar o percentual de **26,70**, compreendido entre o período de vigência de junho/2012 a dezembro/2013, instituído pela Portaria-Dnit 545/2012 (DOU 112, 12/6/2012).

Tabela 2.3-A: BDI utilizado durante a vigência do Sicro 2.

Período de vigência	BDI referencial (%)	Razão para a alteração
Out/2000 a mar/2001	32,55	Nova metodologia de cálculo em relação ao Sicro, com discriminação dos tributos (PIS, COFINS e ISSQN), bem como de parcelas para seguros e riscos.
Abr/2001 a nov/2003	32,68	Elevação em função da taxa de contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores – CPMF.
Dez/2003 a mar/2007	23,90	Exclusão das parcelas de mobilização, desmobilização e canteiros
Mai/2007 a nov/2007	20,25	Atualização dos custos financeiros e revisão da margem de lucro.
Jan/2008 a out/2009	19,60	Extinção da CPMF e atualização dos custos financeiros.
Nov/2009 a mai/2012	27,84	Aumento das administrações local e central, lucro operacional, custos financeiros, riscos, seguros e garantias.
Jun/2012 a dez/2013	26,70	Alteração do ISSQN.
Jan/2014 a dez/2015	29,98	Memorando Circular Direx/DNIT 12/2014 e a Lei 12.844, de 19/7/2013, que implicou na necessidade de desoneração da mão de obra para os setores de construção e a consequente inclusão da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta – CPRB.
Jan/2016 até a o final da vigência do Sicro 2	34,32%	Memorando Circular 03/2016-Direx/DNIT, de 2/2/2016 e a Lei 13.161 de 31/8/2015, que alterou a CPRB para 4,5%.

Fonte: Memorando nº 102/2015-CGCIT/DIREX.

37. Com relação à Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) na taxa de BDI, entende-se que o procedimento é devido, em razão da desoneração da folha de pagamentos realizada.

38. Uma vez que se trata da ‘incidência de impostos’, *latu sensu*, o procedimento aqui seguido será o de incluir a taxa de 2% de CPRB no denominador da equação do BDI, juntamente com os demais tributos (ISS, PIS e Cofins), mantendo inalteradas as demais parcelas do BDI.

39. De acordo com o Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, temos:

$$BDI = \left[\frac{(1 + (AC + S + R + G))(1 + DF)(1 + L)}{(1 - I)} - 1 \right] * 100$$

Onde:

AC = coeficiente representativo das despesas de rateio da Administração Central;

S = coeficiente representativo de Seguros;

R = coeficiente representativo de Riscos;

G = coeficiente representativo de Garantias;

DF = coeficiente representativo das Despesas Financeiras;

L = coeficiente representativo do Lucro;

I = coeficiente representativo da incidência de Impostos.

40. Isolando o numerador da fração (aqui chamado de N), referente às taxas cujos valores não serão alterados (AC, S, R, G, DF e L) e, portanto, será um número fixo.

$$BDI = \left[\frac{N}{(1 - I)} - 1 \right] * 100$$

41. Conhecido o coeficiente representativo da incidência de impostos (I), no valor de 8,65% (sendo 0,65% referente ao PIS, 3,0% referente ao Cofins e 5% relativo à faixa máxima de ISS), e substituindo o valor do BDI pelo resultado pretendido (26,70%), monta-se a seguinte equação:

$$26,7 = \left[\frac{N}{(1 - 0,0865)} - 1 \right] * 100$$

$$\frac{26,7}{100} = \frac{N}{0,9135} - 1$$

$$\frac{26,7}{100} + 1 = \frac{N}{0,9135}$$

$$1,267 * 0,9135 = N$$

$$N = 1,1574045$$

42. Conhecido o valor de N (numerador da equação que não se quer alterar), e incluindo o CPRB de 2% no denominador da equação (juntamente ao ‘I’ original, de 8,65%), tem-se o que segue:

$$BDI = \left[\frac{N}{(1 - I - CPRB)} - 1 \right] * 100$$

$$BDI = \left[\frac{1,1574045}{(1 - 0,0865 - 0,02)} - 1 \right] * 100$$

$$BDI = \left[\frac{1,1574045}{(0,8935)} - 1 \right] * 100$$

$$BDI = [1,29536 - 1] * 100$$

$$BDI = 29,54(\%)$$

43. Convém destacar, como observado pela equipe de auditoria (peça 84, p. 15), que o exame do sobrepreço foi feito com base na comparação dos preços unitários contratuais, assim entendidos como a composição entre custos unitários e BDI, e nunca em relação às parcelas isoladas de preço ou de BDI. Por isso, a diferença entre o BDI paradigma adotado e o BDI contratual não é suficiente nem foi utilizada no caso concreto, por si só, para imputar sobrepreço, pois os custos unitários podem eventualmente compensar o BDI elevado.

44. Contudo, há os riscos associados ao utilizar BDI elevado no caso de eventuais aditivos contratuais, ainda mais em contratos firmados sob regime de empreitada por preço unitário, especialmente para serviços novos, nos quais o BDI alto poderá produzir sobrepreço e superfaturamento decorrente de ‘jogo de planilha’, ou seja, perda do desconto ofertado na proposta da licitação.

45. De todo o exposto, considerando: i) a necessidade de ser observada, no presente caso, o disposto no art. 24 do Decreto-lei 4.657/1942, alterado pela Lei 13.655/2018, sendo as orientações gerais da época consubstanciadas no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, na Portaria-Segecex 33/2012 e Portaria-Dnit 545/2012; ii) e ainda, a alíquota de 2% de CPRB, relativa à desoneração da folha de pagamentos; conclui-se pela utilização, no presente caso, da taxa de BDI paradigma de 29,54%.



1.2. Composições de preços unitários paradigma dos principais serviços

46. Os argumentos da Caixa (peça 105) e da SPObras (peça 131, p. 11-24) estão alinhados no que se refere aos preços dos principais serviços.

47. A SPObras reforçou o argumento apresentado pela Caixa, desqualificando a utilização da tabela Sicro com base na velocidade dos equipamentos de transporte, produtividade dos equipamentos de escavação/carga/transporte, valor do insumo, do frete entre outras características (peça 131, p. 12).

48. O consórcio, por sua vez, destacou que optou pela utilização de composição mais completa e adequada ao que se pretendia executar no âmbito do contrato administrativo, sendo legítimos e legais os padrões do órgão contratante (Siurb). Registrou o reconhecimento das referências oficiais Sicro e Sinapi, contudo salientou as restrições de uso dessas tabelas, considerando inadequadas as composições sugeridas pelo TCU (peça 129, p. 15-24).

Análise

49. Preliminarmente, quanto ao cumprimento da legislação, vale trazer o art. 6º do Decreto 7.983/2013:

‘Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.’

50. Percebe-se que o legislador estabeleceu como referência tabelas aprovadas por órgãos ou entidades da **administração pública federal**. Nesse sentido, não existe uma obrigatoriedade em adotar a tabela Siurb, pois trata-se de referência estadual de preços. Para tanto, não obstante ser considerada uma referência legítima pelo ente federativo, a análise não está condicionada a referida tabela, optando-se por adotar referências federais (Sicro e Sinapi), mesmo que sejam necessárias adaptações aos serviços.

51. Ademais, à época da licitação (novembro/2012), havia expressa disposição legal no artigo 125 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012) acerca da necessidade de observância dos referenciais do Sicro e do Sinapi, exceto nos casos devidamente justificados. Não foram localizadas justificativas para a desconsideração desses referenciais para a elaboração do orçamento da licitação. Além disso, é extensa a lista de deliberações deste Tribunal acerca da necessidade de utilização dos referenciais do Sicro na orçamentação de serviços e obras rodoviárias, e do Sinapi nas demais obras e serviços de engenharia, a exemplo dos Acórdãos TCU 2.062/2007 (rel. Marcos Vilaça), 2.603/2007 (rel. Benjamin Zymler), 1.891/2008 (rel. Raimundo Carreiro), 462/2010 (rel. Valmir Campelo) 1.925/2010 (rel. André de Carvalho), 3.061/2011 (rel. Valmir Campelo) e 521/2012 (rel. Marcos Bemquerer).

52. Entende-se que tais dispositivos (legais ou jurisprudenciais) vinculam o gestor à observância das tabelas do Sicro e do Sinapi, quando da aprovação da planilha orçamentária de obras públicas custeadas com recursos federais.

53. Sobre a utilização de outras tabelas referenciais (como a tabela da própria Siurb) e a realização de pesquisa de mercado, procedimentos previstos no Decreto 7.983/2013 e também em manual normativo da Caixa (AE099), constata-se que são situações aplicáveis somente em caso de inviabilidade da definição dos custos a partir do Sicro ou Sinapi, sendo que esta Corte de Contas já firmou entendimento de que esses sistemas referenciais de preço possuem preferência frente a outros sistemas de custos e eventuais cotações de mercado, conforme Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário (rel. Valmir Campelo).

54. Também não pode ser acolhido o argumento sobre a inviabilidade de utilização do Sicro no presente caso, por não ter sido idealizado para ambiente urbano.

55. A metodologia do Sicro permite a adaptação do serviço conforme as diversas variáveis que compõem o seu custo - mediante ajustes nos fatores de produtividade, eficiência, tipos e quantidades de equipamentos etc. -, o que o torna aplicável na orçamentação de todos os serviços comuns a obras rodoviárias, mesmo se executados em ambiente urbano, conforme entendimento extraído dos Acórdãos TCU 515/2003-Plenário (rel. Ubiratan Aguiar), 2.062/2007-Plenário (rel. Marcos Vilaça), 2.526/2007-Plenário (rel. Benjamin Zymler), 2.329/2011-Plenário (rel. Valmir Campelo) e 1.981/2012-Plenário (rel. Walton Alencar Rodrigues).

56. Ademais, essa questão foi debatida no já citado Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário, que analisou o Trecho 1 do Corredor Radial Leste de São Paulo, no qual restou afastado argumento acerca da inviabilidade de aplicação do Sicro nas obras do Contrato 043/Siurb/13.

57. Assim, resta claro que o empreendimento em questão pode ser adequadamente classificado como obra de tipologia rodoviária para fins de aplicação da metodologia de custos do Sicro. Então, não assiste razão ao argumento, no sentido de que houve comparação equivocada por parte da equipe de

auditoria.

58. Sobre a alegada redução da produtividade na execução dos serviços em razão de estar inserido no ambiente urbano - com presença de veículos e pedestres junto às obras considera-se aceitável. É possível uma redução de produtividade para os serviços realizados diretamente nas vias, assim como nas atividades relacionadas ao transporte de materiais. Por essa razão, entende-se pertinente a redução, conforme indicado nos serviços a seguir, do fator de eficiência das equipes mecânicas, de acordo com o que prevê a metodologia do Sicro, de modo a considerar eventuais interferências urbanas na execução dos serviços.

59. Da mesma forma, conforme análise que será realizada na sequência, considera-se adequada a redução da velocidade dos caminhões no transporte local e comercial de materiais de modo a considerar a influência do trânsito da capital paulista na produtividade dos serviços de transporte.

I.2.1. Fundação de rachão (preço unitário contratado = R\$ 149,58/m³; preço unitário paradigma = R\$ 118,92/m³, sobrepreço neste item = R\$ 1.986.779,54)

60. A Caixa destacou que o tomador utilizou sistema de referência específico (tabela Siurb-Infra, código 05-20-00) em consonância com o que estabelece o art. 6º do Decreto 7.983/2013. Salientou que a referida composição se aproxima ao efetivo método de execução da obra, pois remunera o fornecimento, o lançamento, o espalhamento e a compactação em camadas dos materiais e apresenta um coeficiente menor de utilização do insumo 'Servente'. Ademais argumentou que os insumos 'Pá carregadeira de pneus 1,80 m³' e 'Trator de esteira - 9 ton' não estão presentes na composição Sinapi (código 6454) utilizada como paradigma, entendendo ser mais adequada a da tabela Siurb da Prefeitura de São Paulo.

61. A SPObras alegou que o item fundação de rachão já foi analisado no TC 019.151/2015-2, ocasião em que o TCU concluiu não haver sobrepreço.

62. O Consórcio SP questionou os ajustes realizados pela equipe de auditoria na composição do Sinapi. O entendimento é de que, se há a necessidade de adição de transporte, equipamentos e adequação de coeficientes de produtividade, é porque a referência não prevê serviço tão semelhante ao contratado como quer fazer crer a equipe técnica desse Tribunal (peça 129, p. 25-31).

63. Alegou que foi inserido de forma descolada um item genérico de transporte, apenas para remunerar o frete do insumo. Discordou também da adoção da distância até a pedreira mais próxima, afirmando que a escolha foi realizada de forma discricionária.

64. Afirmou que a tabela Sicro estaria mais aderente às características da obra e que em empreendimento correlato (TC 011.533/2015-3) esse serviço foi analisado de forma diversa.

Análise

65. Com relação a utilização da tabela Siurb em consonância com o Decreto 7.983/2013, foi realizada análise no início desse tópico.

66. Não obstante o TCU ter se posicionado quanto a esse item em processos correlatos, vale esclarecer que os processos são independentes, sendo avaliados os serviços de forma autônoma, considerando suas particularidades e respeitando o entendimento dessa Corte de Contas. Como exemplo, o empreendimento trazido como comparação pelo consórcio (TC 011.533/2015-3) possui data-base diferente (jan/2014) do contrato ora em análise (abr/2013) o que muda o parâmetro de comparação dos valores.

67. Sobre a questão da origem do agregado ('posto obra' ou 'posto pedreira'), entende-se que o fato de ser 'prática na capital paulista' a entrega do material (rachão) em canteiro pelo fornecedor não afasta, de imediato, a necessária avaliação acerca da viabilidade do material ser entregue 'posto pedreira', com o transporte do insumo custeado pela contratada, tendo em vista que tal medida poderia conduzir a um custo total inferior ao do fornecimento 'posto obra'.

68. Considerando o custo do insumo no Sinapi igual a R\$ 40,10/m³ (I 4730) sem frete, e o custo contratual de R\$ 66,55/m³, com frete (peça 60, p. 5), constata-se uma diferença de R\$ 26,45/m³ que seria alusiva ao transporte do material.

69. Para a estimativa do custo do transporte, a equipe de auditoria adotou a DMT de 12,5 km na CPU paradigma, por entender que seria a pedreira mais próxima da obra. Verifica-se que a escolha da pedreira mais próxima pode resultar em custo subestimado, uma vez que não há indicações de que o preço do insumo por ela praticado seja representativo do custo de referência constante do Sinapi.

70. Identifica-se, a partir de consulta realizada na internet, a existência de diversas pedreiras em raio médio de 30 km da obra, a exemplo da Pedreira Basalto (Av. Cel. Sezefredo Fagundes, Jardim das Pedras, São Paulo - SP), Pedreira Paupedra (Estrada Nazareth Paulista, Km 36 s/n - Capelinha, Guarulhos - SP), Pedreira

São Bento (Estr. Taboão do Parateí, Mogi das Cruzes - SP), Pedreira GMIC Arujá (Estr. Pedreira GMIC, Arujá - SP), Pedreira Itapeti (Estrada do Itapeti, Km 11, Itapeti, Mogi das Cruzes - SP), além da Pedreira Lajeado (Estr. Iguatemi, 5700 - Guaianases, São Paulo - SP), citada pela equipe de auditoria. Por essa razão, na análise do caso concreto, entende-se que a utilização de DMT igual a 30 km seria mais adequada para a estimativa do custo médio de transporte da pedra rachão, guardando, ademais, desejável grau de conservadorismo na análise.

71. Considerando o custo do transporte a partir da CPU '1 A 00 002 91 - transp. comercial c/basc. 10m³ rod. pav.', adaptada à velocidade média dos caminhões em 30 km/h, chega-se a um custo unitário de R\$ 0,61/t.km (ou R\$ 0,915/m³.km). Com a aplicação da DMT de 30 km, o transporte de material custaria R\$ 27,45/m³ que, somado ao valor do insumo (de R\$ 40,10/m³), totaliza R\$ 67,55/m³, praticamente igualando o custo contratual do material 'posto obra' (de R\$ 66,55/m³).

72. Registra-se que, no Sicro, o insumo 'M710 - pedra de mão' possui o valor de R\$ 78,73/m³, o que também indica a inexistência de sobrepreço nesse insumo.

73. Acolhe-se o argumento acerca da inadequação da CPU utilizada, uma vez que, embora tenham sido incluídos equipamentos mecânicos para a execução do serviço, não foi possível identificar a origem dos coeficientes utilizados.

74. Como a maior parte do quantitativo do serviço servirá de suporte para a pavimentação do corredor de ônibus, serviço que abrange espalhamento e compactação mecânica de camadas de pedra, entende-se possível utilizar como base a CPU Sicro '2 S 01 512 02', referente à construção e compactação de aterro em rocha, serviço que difere apenas em relação às características do material (o rachão possui dimensões menores e mais regulares, enquanto que o serviço do Sicro geralmente se refere a material proveniente de desmonte de rocha local, sem dimensões definidas).

75. Ajusta-se, na referida composição, a produtividade da equipe, substituindo o fator original, de 0,83, pelo fator de eficiência igual a 0,75, devido às possíveis interferências existentes nos trechos executados. Considera-se, ainda, para os fatores de carga e de conversão, coeficientes médios entre materiais de 1ª e 2ª categorias. Com relação à compactação do material, foi adotado o valor constante da composição do Sicro, de 1,5, superior ao adotado na composição da Siurb (de 1,3).

76. Feitas as adaptações (peça 174), o preço unitário paradigma do serviço resultou no valor de **R\$ 141,29/m³, remanescendo um sobrepreço de R\$ 537.245,05 no item.**

1.2.2. Pavimento rígido de concreto usinado FCTM, k=4,5 Mpa, fator A/C ≤ 45 e teor de argamassa de 49% a 52%, FCK=30 Mpa, com régua vibratória (preço unitário contratado = R\$ 727,96/m³; preço unitário paradigma = R\$ 440,76/m³, sobrepreço neste item = R\$ 3.126.227,85)

77. A Caixa argumentou que o Sistema de Custos Rodoviários - Sicro é recomendado para obras rodoviárias, devendo utilizar o Sinapi pela adequação às obras de pavimentação urbana, conforme Manual Normativo interno Caixa AE099v009. Destacou que a diferenciação se expressa em alguns norteadores dos preços do Sicro como o fator de interferência de tráfego e velocidades médias de transporte de insumo (peça 105, p. 3-4).

78. Frisou que o custo unitário da composição foi obtido por meio de preços de insumos do Sinapi e Siurb da Prefeitura de São Paulo, além de três cotações de mercado para o insumo de fornecimento de concreto fctm,k=4,5 mpa, fator a/c ≤ 45 e teor de argamassa de 49% a 52%, não havendo composição correspondente no Sinapi ou no Sicro na época da licitação.

79. Ressaltou que os serviços paradigmas do Sicro 1 A 01 657 00 e novo Sicro 1107871, a partir de janeiro de 2017, são posteriores ao edital de licitação publicado em março de 2013, não sendo adequada a sua utilização. Nesse sentido, uma vez que não há serviço similar no Sinapi, entendem ser mais adequada a composição elaborada pela própria Prefeitura de São Paulo por considerar as especificidades do local e do projeto.

80. A Siurb alegou que a composição paradigma difere da especificação do projeto, tendo em vista a utilização de um concreto totalmente adaptado com valor severamente inferior ao apresentado. Questionou também quanto ao concreto ser virado no local da obra, sendo necessário um imenso efetivo e inúmeras betoneiras estacionárias, além de outras funções que gerariam um relevante aumento na mão de obra direta e indireta, sem, por fim, garantir a qualidade e característica monolítica da peça.

81. O consórcio ponderou os mesmos argumentos apresentados pela Caixa e Siurb, não possuindo na ocasião da licitação serviço similar nas tabelas oficiais. Afirmou ser incoerente a avaliação da equipe técnica, pois a composição paradigma não guarda qualquer relação com o serviço prestado, não sendo possível remunerá-lo de forma adequada. Destacou ainda a impossibilidade de instalação de usina de concreto em áreas

próximas, em razão do alto adensamento urbano e necessidade de licenciamento específico (peça 129, p. 31-33).

Análise

82. Entende-se que os argumentos acerca da inadequação da composição utilizada como paradigma podem ser parcialmente acolhidos, uma vez que a composição original do serviço se referia a método executivo de pavimentação com ‘acabadora de concreto com forma deslizante’ (peça 83, p. 14), e a adaptação realizada pela equipe de auditoria, conforme alegado pelas partes, desconsiderou alguns serviços necessários à execução da pavimentação com ‘régua vibratória’ (método previsto na composição contratual constante da peça 60, p. 4).

83. Constata-se que o Sicro2 possui serviço com esse método executivo, tanto para construção rodoviária, quanto para restauração rodoviária. Considerando as características das obras em questão, será considerada como base para a formação do preço paradigma a CPU para obras de restauração, ‘5 S 02 607 00’, com as adaptações necessárias às características das obras.

84. Com relação à origem do concreto, os argumentos apresentados podem ser acolhidos, uma vez que a CPU paradigma previu a produção de concreto no canteiro. Na presente análise, será considerado o fornecimento comercial de concreto usinado.

85. Já no que tange ao concreto especificado para a execução do pavimento (concreto $F_{ctm,k} = 4,5$ MPa, fator $a/c \leq 0,45$ e teor de argamassa de 49 a 52%, $F_{ck} = 30$ MPa), entende-se que o fato de ter sido especificada a sua resistência característica à tração na flexão ($F_{ctm,k} = 4,5$ Mpa), não inviabiliza, necessariamente, a adoção de preço paradigma relativa ao concreto com $F_{ck} = 30$ MPa obtido das tabelas referenciais.

86. De acordo com o Manual de Pavimentos Rígidos do DNIT (Publ. IPR-714, 2ª edição, 2005):

‘3 Estudos dos concretos

3.1 Introdução

O concreto empregado na execução de pavimentos rígidos deve apresentar a resistência característica à tração na flexão definida no projeto, que geralmente é da ordem de 4,5 MPa ou, como no caso dos pavimentos estruturalmente armados, uma resistência característica à compressão axial, que **geralmente é de 30 MPa**.

O concreto do pavimento deverá também apresentar uma baixa variação volumétrica, uma trabalhabilidade compatível com o equipamento a ser empregado no espalhamento, adensamento e acabamento do concreto e para garantir uma maior durabilidade, um **consumo de cimento igual ou acima de 320 kg/m³ de concreto**.

Para que sejam atendidas estas condições, é necessário que seja realizado um cuidadoso estudo do traço do concreto, que considere o tipo de cimento e a eficiência do cimento, conteúdo de água, temperatura do concreto e dos materiais, tipos de aditivos e métodos de cura, devendo finalmente ser verificadas as propriedades do concreto, tanto no estado fresco como no endurecido.’ (Original sem grifos).

87. Assim, um concreto com F_{ck} de 30 MPa, com consumo de cimento igual ou superior a 320 kg/m³, a depender das características dos materiais e do estudo do traço, pode atender às demais características técnicas para a sua aplicação em um pavimento de concreto sem que isso necessariamente importe na elevação do seu preço final.

88. Há de se ressaltar que a necessidade de realização de estudo para a definição do traço do concreto adequado às características da obra, assim como eventual inclusão de aditivo químico na sua composição, é prática comum em obras com estruturas de concreto. Dessa forma, entende-se que as cotações de preços realizadas para o fornecimento de concreto usinado já consideram certas variabilidades existentes nesse tipo de produto.

89. Tanto é que somente em 2017, com o novo Sicro, o concreto especificado pela sua resistência à tração veio a figurar em uma tabela de preço referencial.

90. Apenas para fins de comparação, tem-se que o insumo ‘M0614 - concreto usinado $f_{ctm,k}=4,5$ MPa’ apresentava o valor de R\$ 296,00/m³ (novo Sicro, SP/julho/2017). Para essa mesma localidade e data, o Sinapi apresentava os seguintes valores para o fornecimento de concreto usinado bombeável:

00034494	CONCRETO USINADO BOMBEÁVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C30, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)	M3	CR	248,54
00038406	CONCRETO USINADO BOMBEÁVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C30, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 130 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)	M3	CR	313,27
00038409	CONCRETO USINADO BOMBEÁVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C30, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 190 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)	M3	CR	334,19

Fonte: Sinapi, SP/julho/2017.

91. Os três insumos acima se referem ao concreto de 30 MPa, com variação do ‘slump’, o que indica variação na relação água/cimento e/ou no consumo de aditivo químico e/ou no traço. No entanto, dois dos três insumos comerciais cotados pelo Sinapi possuem valor superior ao do insumo ‘M0614 - Concreto usinado

fctmk = 4,5 MPa' cotado pelo Sicro para a mesma localidade (SP) e data (julho/2017), razão pela qual entende-se que a utilização de preços do Sinapi para concreto usinado 'comum' de 30 MPa não seria desarrazoada.

92. Não obstante, avaliando-se a questão de maneira conservadora, entende-se que há também outro comparativo que pode ser realizado: o de consumo de materiais.

93. A mesma tabela do novo Sicro (SP/julho/2017) apresenta o serviço '1107871, concreto fctm,k=4,5MPa - confecção em central dosadora de 30 m³/h - areia e brita comerciais', de onde se extraem os seguintes consumos unitários: cimento: 425,83815 kg; areia: 0,58068 m³; brita1: 0,68813 m³; e, aditivo plastificante plastiment: 1,70335 kg.

94. Pois bem, existe outra composição do Sicro com os mesmos consumos unitários de material: trata-se do serviço '1116265, concreto para bombeamento fck = 35 MPa - confecção em central dosadora de 40 m³/h - areia e brita comerciais'. Ou seja, tais composições indicam que o traço utilizado para a confecção de um concreto com Fck de 35 MPa seria o mesmo para a confecção de um concreto com Fctm,k de 4,5 Mpa.

95. Dessa forma, entende-se que o custo paradigma obtido do Sinapi para o fornecimento de concreto usinado bombeado com Fck de 35 MPa representa, com considerável grau de conservadorismo, as condições técnicas do serviço em questão, razão pela qual, para fornecimento de concreto, será adotado o insumo Sinapi 11145, ao custo de R\$ 331,43/m³.

96. Foi excluído da CPU paradigma (5 S 02 607 00) o serviço de usinagem de concreto, bem como o caminhão betoneira, uma vez que o fornecimento se dará na modalidade 'posto obra'. Além disso, foram incluídos os custos com formas e carpintaria, a partir de composição paradigma do Sicro; e foram retiradas as armaduras da composição paradigma, pois constam em serviços específicos da planilha.

97. Feitas as adaptações (peça 174), o preço unitário paradigma do serviço resultou no valor de **R\$ 486,16/m³, remanescendo um sobrepreço de R\$ 2.632.038,94**

1.2.3. Remoção de terra além do primeiro km (preço unitário contratado = R\$ 1,35/m³.km; preço unitário paradigma = R\$ 0,98/m³.km, sobrepreço neste item = R\$ 2.144.988,39)

98. A Caixa reforçou o argumento do serviço anterior alegando que a composição adaptada do Sicro utilizada pela equipe de auditoria seria para obras rodoviárias, devendo utilizar o Sinapi pela adequação às obras de pavimentação urbana e na sua ausência, como no caso em concreto, a tabela específica (Siurb, código 04-60-00), em consonância com o Decreto 7.983/2013, art. 6º. Assim, entende que o preço utilizado está de acordo com a legislação vigente e a realidade da obra.

99. A Siurb reforçou a não aplicabilidade da tabela do Sicro e trouxe o argumento de que não é viável a velocidade média de 40 km/h, uma vez que a média para o turno da manhã é de 22km/h e 19,1km/h para o turno da tarde, segundo 'Pesquisa de Monitoração da Fluidez - Desempenho do Sistema Viário Principal - Volume e Velocidade da Companhia de Engenharia de Tráfego da Cidade de São Paulo (peça 131, p.14).

Desempenho do Sistema Viário Principal - DSVP - 2011



Velocidade Média do Tráfego Geral em 2011 (km/h):

Sentido	Pico Manhã	Pico Tarde
Bairro - Centro	18,1	21,4
Centro - Bairro	25,9	16,8
Total	22,0	19,1

Fonte: peça 131, p.14

100. O Consórcio SP trouxe os mesmos argumentos dos serviços anteriores. Questionou os ajustes realizados pela equipe de auditoria na composição do Sicro. Apontou inconsistências quanto: (i) volume de material sem empolamento; e, (ii) utilização de velocidade média de transporte totalmente incompatível com o que se aplica para o local das obras. Destacou que o serviço da tabela Siurb orienta que seja pago pela unidade m³ x Km de terra removida, sendo a quantidade de material medida no corte ou no aterro compactado, ou seja, sem qualquer empolamento do material para minimizar o número de viagens até o bota-fora. Nesse sentido, caso fossem considerados os padrões adotados pela equipe técnica com o empolamento de 30%, o preço unitário obtido seria idêntico ao contratado, R\$ 1,04 (sem BDI). Frisou que a velocidade máxima é de 50 km/h nas

principais vias, 40 km/h nas ruas coletoras e 30 km/h nas locais. Lembrou que essa questão já foi levantada em outros processos. No TC 011.535/2015-6 - Corredor de ônibus Radial Leste - Trecho 3, a equipe técnica considerou a referência da média aritmética da Av. Jacu-Pêssego de 34,3 km/h apurada no estudo CET/SP. No TC 019.151/2015-2 - Corredor de ônibus Radial Leste - Trecho 1 a média apurada na Av. do Estado foi de 29,1 km/h. Dessa forma, buscou demonstrar que a média do Sicro não é um parâmetro absoluto, principalmente na cidade de São Paulo cujo tráfego não segue um padrão (peça 129, p. 33-41).

Análise

101. Entende-se que há relativa similaridade entre os serviços de restauração rodoviária e os executados no empreendimento, haja vista que em ambos os casos existe a necessidade de executar as obras concomitantemente à operação parcial do sistema viário. Em consequência, o Sicro considera que os serviços de restauração são os mais afetados por tais fatores e, por isso, tem velocidade média mais baixa.

102. Ademais, a jurisprudência do TCU demonstra a possibilidade do uso do Sicro para avaliar preços unitários de obras de mobilidade urbana (Acórdão 2.450/2009-TCU-Plenário) ou de pistas aeroportuárias (Acórdão 1.891/2008-TCU-Plenário). Por isso, apesar da alegada complexidade da obra, não há óbice ao uso desse sistema para exame dos preços unitários do empreendimento em tela.

103. Verifica-se que a argumentação trazida aos autos pela Siurb/SP acerca da velocidade média de transporte se refere à média geral de velocidades registradas em toda a cidade de São Paulo/SP, e não apenas às que foram aferidas no trajeto que deverá ser realizado pelo caminhão desde a obra até o bota-fora, conforme já discutido no âmbito do TC 019.151/2015-2 (Corredor Radial Leste - Trecho 1).

104. Considerando a localização do aterro constante da peça 64, dentre as principais vias utilizadas no trajeto tem-se a Avenida Jacu-Pêssego, cujas velocidades médias aferidas em 2012 pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) são:

Quadro 4 - Desempenho do Sistema Viário - 2012

Rota 33G Jacu-Pêssego	Manhã (vel. média geral, em km/h)	Tarde (vel. média geral, em km/h)
Sentido: Ayrton Senna - Ragueb Chohfi	33,5	24,9
Sentido: Ragueb Chohfi - Ayrton Senna	32,8	32,8

Fonte: 'Desempenho do Sistema Viário Principal Volume e Velocidade - 2012', página 194, disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/228058/2012%20%20volumes%20e%20velocidades.pdf> (consulta em 5/7/2022)

105. Assim, levando-se em conta as informações apresentadas - e de modo semelhante ao que foi realizado na análise do Trecho 1 do Corredor Radial Leste, de que trata o TC 019.151/2015-2, bem como argumentado pelo consórcio - entende-se que a produtividade do serviço pode ser recalculada para esse item, considerando uma velocidade média de 30 km/h, o que resulta numa redução da produtividade de 140,63 para 105,47 m³xkm.

106. Feitas as adaptações (peça 174), o preço unitário paradigma do serviço resultou no valor de **R\$ 1,40/m³xkm, elidindo-se, assim, o indício de sobrepreço originalmente apontado.**

1.2.4. Fornecimento e aplicação de aço ca-50 - diâmetro maior ou igual à 1/2''' (preço unitário contratado = R\$ 6,84/m³; preço unitário paradigma = R\$ 5,91/m³, sobrepreço neste item = R\$ 991.678,43)

107. Mais uma vez a Caixa argumentou a adequabilidade da adoção da tabela Siurb, estando de acordo com a legislação e o serviço realizado.

108. A Siurb por sua vez, alegou que a composição Sinapi considera o intervalo excluindo as bitolas de 12,5mm e 32 mm, sendo que a Siurb as considera em seu preço, o que gera base de comparação divergente. Ademais questiona a redução da perda de 10% na composição paradigma, uma vez que as tabelas Siurb e Sinapi contemplam esse percentual de perda (peça 131, p.15-16).

109. O Consórcio SP questionou os seguintes pontos: (i) majorar a produtividade do item I30 ('Aço CA-50 ¾' 19,05mm'); e, (ii) reduzir a perda de material de 10% para 5%. Afirmou que as modificações não foram acompanhadas de justificativas. Destacou a divergência entre as tabelas, uma vez que a Siurb adota 12,5mm de diâmetro de aço enquanto o Sinapi considera 16mm (peça 129, p. 41-42).

Análise

110. Entende-se não ser verdadeiro o argumento apresentado pela Siurb de que a composição 08-21-00 Infra/Siurb abrange a faixa de diâmetros entre 12,5 mm e 32 mm. Tanto a tabela de preços Infra/Siurb quanto a

própria CPU apresentada na proposta do consórcio vencedor (peça 60, p. 6) consideram na composição apenas o diâmetro intermediário, de 16 mm, como sendo representativo da faixa:



CONSÓRCIO SP-CORREDCRES



COMPOSIÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS							EMISSION:
Nº DO PREÇO: 82100	SERVIÇO: FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE AÇO CA-50 - DIÂMETRO MAIOR OU IGUAL À 1/2"			UNIDADE: KG	OBRA: CORREDOR LESTE - ITAQUERA, INTERGRANTE DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA		
ITEM	COMPONENTES	UNIDADE	COEFICIENTE	CUSTO UNITÁRIO	PARCELAS DO CUSTO UNITÁRIO DO SERVIÇO		
					MÃO-DE-OBRA	MATERIAL	EQUIPAMENTO
6114	AJUDANTE DE ARMADOR	H	0,096800	10,52	1,01		
378	ARMADOR	H	0,096800	11,59	1,12		
11515	AÇO CA-50 - 16,0 MM - 5/8" - NERVURADO	KG	1,100000	2,77			3,04
17740	ARAME RECOZIDO N. 16 E N. 18	KG	0,020000	4,76			0,09

Fonte: peça 60, p. 6.

111. Da mesma forma, ao contrário do informado, o serviço Sinapi 74254/1 não abrange as faixas de diâmetro de 16 mm a 25 mm, mas somente o diâmetro intermediário, de 20 mm, também como sendo representativo da faixa.

112. Em que pese a medida sugerida pouco influir no preço final do serviço, pois a variação do preço unitário é muito pequena entre os citados diâmetros, entende-se que não há empecilho para o seu acolhimento. Assim, na presente análise, será montada composição que considere parcelas iguais de todos os diâmetros iguais ou superiores a 12,5 mm (a exceção do de maior diâmetro, 32 mm, em razão da ausência de referência de preços no Sinapi).

113. Sobre o argumento das perdas, esclarece-se que percentual de 5% deve ser aplicado no caso de corte e dobra industrial, que é a alternativa mais adequada no caso de obras de grande porte. Esse entendimento, adotado por esta Corte, conforme itens 58 a 69 do Relatório do Acórdão 3.650/2013-TCU-Plenário, também corresponde às práticas comuns de mercado, que trazem benefícios econômicos e de sustentabilidade (perdas menores).

114. Ademais, como referência para o valor de perdas acima mencionado, pode-se citar a composição 03210.8.1.4 - Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, diâmetro até 10,0 mm, corte e dobra industrial, fora da obra - da Tabela de Composições de Preços para Orçamentos (TCPO) da Pini, na qual é estabelecido que as perdas de aço são de 5%. Nesse sentido, a análise do TCU considerou a evolução técnica por que passou a engenharia. Assim, a adoção do percentual de 5% para perdas foi considerada mais condizente com a realidade atual e apoia-se na literatura (Tabela de Composição de Preços para Orçamentos - TCPO, ed. 13, São Paulo/SP, Pini, 2008, p. 151) e na jurisprudência (Acórdão 1.256/2013 e 1.624/2009, todos do Plenário).

115. Cumpre destacar que a composição paradigma adotada pela equipe de auditoria para o serviço é conservadora, pois desconsiderou deduções nos coeficientes de mão de obra devidas aos ganhos de produtividade no corte e dobra industrial em detrimento daquele feito na obra. Segundo o item 31 do Relatório do Acórdão 2.872/2012-TCU-Plenário, a eliminação das atividades de corte e dobra no canteiro reduz em cerca de 50% a quantidade de mão de obra necessária para a execução do serviço, que passa a ser tão somente para colocação da armadura final nas fôrmas, etapa do serviço que não possui perdas.

116. Verifica-se que o Sinapi possui composições para fornecimento, dobra e colocação de armaduras que considera tanto 5% de perdas (a exemplo do serviço 10249/1) quanto 10% de perdas (a exemplo do serviço 74254/1). Como o serviço do Sicro '1 A 01 580 02 - fornecimento, preparo e colocação aço CA 50' também considera 10% de perdas. Assim, apesar do correto entendimento da equipe de auditoria, respaldado por critérios técnicos citados, mas considerando que o serviço adotado como parâmetro (Sinapi 74254/1) toma por base 10% de perdas, entende-se que o argumento apresentado pode ser acolhido.

117. Feitas as adaptações (peça 174), o preço unitário paradigma do serviço resultou no valor de **R\$ 6,54/m³, remanescendo um sobrepreço de R\$ 321.152,02 para o item analisado.**

I.2.5. Base de concreto compactado a rolo - CCR (preço unitário contratado = R\$ 411,84/m³; preço unitário paradigma = R\$ 265,30/m³, sobrepreço neste item = R\$ 2.468.044,47)

118. O entendimento anterior registrado pela Caixa quanto a adequabilidade da adoção da tabela Siurb foi registrado também para esse serviço.

119. A Siurb alegou incoerência na análise da equipe técnica do TCU sobre a usinagem de concreto, uma vez que considera a usinagem em central um método mais produtivo, mas que não condiz com o fornecimento na cidade de São Paulo que tende a ser comercializado já usinado. Frisou que a utilização de central geraria necessidade de uma grande área disponível o que oneraria a municipalidade.

120. Além disso, a CPU paradigma não considerou a perda de 5% como a composição da Siurb que entende por sua manutenção.

121. O consórcio manifestou novamente a discordância quanto às adaptações na composição do serviço afirmando que não foram justificadas as alterações (peça 129, p.42-44).

Análise

122. Em consonância ao I.2.2 desse relatório, com relação à origem do concreto, os argumentos apresentados podem ser acolhidos, uma vez que a CPU paradigma previu a produção de concreto no canteiro. Na presente análise, será considerado o fornecimento comercial de concreto usinado.

123. Feitas as adaptações (peça 174), o preço unitário paradigma do serviço resultou no valor de **R\$ 435,79/m³, elidindo-se, assim, o indício de sobrepreço originalmente apontado para este item.**

I.2.6. Descarte de solo inerte em bota-fora licenciado (preço unitário contratado = R\$ 47,71/m³; preço unitário paradigma = R\$ 36,37/m³, sobrepreço neste item = R\$ 1.977.556,94)

124. A Siurb alegou que não havia serviço correspondente na tabela Sinapi na data base do contrato, sendo adotada pesquisa de mercado (peça 131, p. 17).

125. A Caixa evocou mais uma vez o art. 6º do Decreto 7.983/2013 (peça 105):

‘Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.’

126. Ademais, trouxe o Manual Normativo AE099v009, item 3.3.10.4.2.5:

‘A pesquisa de mercado apura no mínimo três cotações, que devem ser apresentadas preferencialmente por meio de quadro resumo de informações, assinada pelo responsável técnico pelo orçamento, identificando necessariamente as fontes de consulta (com no mínimo nome da empresa, CNPJ, telefone, nome do contato e data, no caso de cotações) e adota como referência valor igual ou inferior à mediana entre os valores.’

127. A Caixa então acolheu o resumo apresentado pela prefeitura, destacando que o custo unitário obtido na licitação foi inferior à mediana das cotações, conforme segue:

Empresas	MEDIANA Preço ofertado (R\$/m³)
Essencis	37,58
CDR	40,85
Pedreira	58,21
Lumina	40,85
CUSTO UNITÁRIO da empresa vencedora da licitação (R\$/m³)	36,70

128. Destacou que o relatório de fiscalização utilizou cotações de outro contrato (corredor de ônibus Radial Leste), mas defende que cada empreendimento possui informações específicas.

129. O consórcio manifestou discordância quanto a cotação adotada pela equipe técnica, alegando que a mediana adotada está incorreta uma vez que duas das empresas não poderiam oferecer o serviço em tela por não deterem as autorizações específicas para tal. Assim, não é possível manter, na mediana das cotações, preços ofertados por empresas que não estão autorizadas a prestar o serviço. Para tanto considerando as propostas válidas, o valor unitário seria R\$ 65,60/m³, decorrente da multiplicação da mediana de preços (R\$ 41,00) pelo peso do material (1,60 t/m³) o que supera o valor contratual de R\$ 36,70 (peça 129, p. 44-47).

Análise:

130. Verifica-se que, apesar de ter havido a apresentação de quadro resumo com quatro cotações, não foram fornecidas ao TCU as propostas de preço apresentadas pelas empresas. Além disso, o quadro apresentado pela Caixa não se alinha com os requisitos do próprio normativo da instituição (Manual Normativo AE099v009, item 3.3.10.4.2.5), uma vez que não traz as informações mínimas requeridas (CNPJ, telefone, nome do contato e data).

131. Destaca-se que, elaborar quadro apenas com nomes e valores não resulta em elementos suficientes para caracterizar uma cotação de preços. O administrador deve apresentar as propostas das cotações como forma de evidenciar uma pesquisa de mercado.

132. Com relação a adoção de valores de outros contratos, a equipe de fiscalização esclareceu que (peça 84, p. 17):

‘[...] Apesar da diferença de datas-bases, não será efetuada deflação dos valores de julho/2014 para setembro/2013 em privilégio ao conservadorismo da análise, em prol dos gestores, e por não se ter conhecimento se este valor acompanharia os índices de preços (INCC ou outros). Considerando o peso específico do material descartado como 1,6 ton/m³ e efetuando as adaptações na unidade de medida para m³, o preço unitário paradigma resulta em R\$ 36,37/m³ (R\$ 18,63 x 1,6 + BDI), considerando que estão incluídos no preço paradigma a taxa de descarte e o BDI.’

133. Desse modo, a despeito de utilizar informações de outro empreendimento, entende-se que a análise prezou pelo conservadorismo.

134. De toda forma, é necessário sopesar que a disponibilização de áreas em região densamente urbanizada para deposição de materiais inertes (aterros), precisam ser devidamente licenciadas e tem seu custo vinculado à ‘lei da oferta e da demanda’.

135. Não obstante, o argumento sobre a grande procura por aterros em 2012 naquela região da cidade de São Paulo não pode ser negligenciado, uma vez que, de fato, as obras para a Copa do Mundo de 2014 estavam em ritmo acelerado.

136. Na busca por outras referências de preço desse serviço, praticados à época em contratações públicas na cidade de São Paulo, foram examinadas planilhas contratuais da Dersa (Desenvolvimento Rodoviário S/A) relativas à construção do trecho norte do Rodoanel, acostadas nos autos do TC 034.481/2016-8. Nessas obras, também contratadas em 2013 (mas com data-base de novembro de 2012), o serviço de ‘deposição de material classe IIB em bota fora especial’ - classe que se refere à material inerte, de acordo com a NBR 10004/2004 - possuíam os seguintes custos contratuais (sem BDI):

Tabela 1 - Custo da ‘deposição de material classe IIB em bota fora especial’ - 2013

Rodoanel (TC 034.481/2016-8)	Custo da ‘deposição de material classe IIB em bota fora especial’
Lote 1, Contrato 4348/2013 (peça 217)	R\$ 46,67/t
Lote 2, Contrato 4349/2013 (peça 215)	R\$ 49,12/t
Lote 3, Contrato 4350/2013 (peça 219)	R\$ 49,12/t
Lote 4, Contrato 4351/2013 (peça 221)	R\$ 63,18/t
Lote 5, Contrato 4352/2013 (peça 223)	R\$ 46,13/t
Lote 6, Contrato 4353/2013 (peça 225)	R\$ 63,18/t

Fonte: TC 034.481/2016-8

137. Convertendo os valores para metro cúbico (fator de 1,6 t/m³), chega-se a custos contratuais que variam de R\$ 73,81/m³ a R\$ 101,09/m³, valores bem superiores, portanto, ao praticado no Contrato 045/Siurb/13 (de R\$ 47,71/m³).

138. Dessa forma, considerando que as tabelas oficiais não apresentam referências de preço para o serviço; que contratações públicas semelhantes realizadas na mesma época e cidade praticaram preços sensivelmente superiores aos do contrato analisado; e que a formação do preço do orçamento da licitação apesar de não trazer as informações mínimas requeridas foi embasada em pesquisa de mercado; considera-se adequado acolher os argumentos apresentados e excluir o indicativo de sobrepreço do item inquinado.

1.2.7. Reaterro de valas com bica corrida com compactação com placa vibratória (preço unitário contratado = R\$ 140,54/m³; preço unitário paradigma = R\$ 96,60/m³, sobrepreço neste item = R\$ 901.683,06)

139. A Caixa alegou que foram utilizadas as tabelas Sinapi e Siurb como parâmetro para os preços dos insumos, resultando na composição ITA-03 da prefeitura (peça 105, p. 6).

140. Destacou que a composição da prefeitura difere da paradigma quanto ao material utilizado no reaterro (pó de pedra posto pedreira, sem frete, enquanto a composição da prefeitura contempla bica corrida posto obra) e na utilização do compactador, sendo a composição utilizada mais adequada à obra.

141. A Siurb apresentou alegações similares às da Caixa (peça 131, p. 17), e entendeu como inviável a base de comparação proposta.

142. O Consórcio SP, por sua vez, destacou que a composição foi realizada pelo próprio consórcio por não haver referência em sistema oficial de preços. Também frisou, como os demais, que a composição adotada pela equipe técnica do TCU não considerou o transporte de material. Assim, propôs utilizar o item do Sicro M709 ('Brita corrida') cujo valor unitário é de R\$ 87,84 m³, data-base maio de 2013, chegando o serviço ao valor de R\$ 138,65 m³, o que superaria o valor contratual (peça 129, p. 47-49).

Análise

143. Verifica-se que, apesar de a Caixa alegar ter adotado insumos da Siurb, não foi apresentado para esse item a composição de preços detalhada, peça 60, dificultando a análise e apuração dos pontos abordados.

144. Na mesma linha, não foi encontrada a composição que o consórcio afirma ter elaborado. No entanto, é possível adotar o item Sinapi 4748(‘Pedra Britada Brita corrida’) em substituição ao item proposto pelo consórcio (Sicro M709 (‘Brita corrida’)), por considerar mais adequado.

145. Feitas as adaptações (peça 174), o preço unitário paradigma do serviço resultou no valor de **R\$ 168,88/m³, elidindo-se, assim, o indício de sobrepreço originalmente apontado para este item.**

I.2.8. Transporte de pavimento asfáltico (preço unitário contratado = R\$ 0,40 m² x km; preço unitário paradigma = R\$ 0,24 m² x km, sobrepreço neste item = R\$ 966.277,06)

146. O entendimento quanto a adequabilidade da adoção da tabela Siurb foi registrado também para esse serviço pela Caixa, pois alegou que a composição utilizada se adapta melhor às características de serviços realizados no perímetro urbano das cidades, principalmente quanto à velocidade média de deslocamento de veículo no município de São Paulo.

147. A Siurb questionou a composição paradigma utilizada, uma vez que foi adaptada do Sicro, descaracterizando-a e inviabilizando qualquer comparação. Alegou que as unidades de medida da composição apresentada (t x km) e da Siurb (m² x km) são distintas. Além disso, argumentou que essa remunera transporte de pavimento demolido e aquela apenas o material a ser aplicado. Destacaram que se utilizada a remuneração m² x km dever-se-ia adotar o fator de conversão de 0,3426 (relação entre m2 e tonelada) entendendo que seria superada a irregularidade (peça 131, p. 18-20).

148. O Consórcio SP destacou novamente que o serviço adotado pela equipe técnica é completamente diverso do executado, não servindo como referência (peça 129, p. 49-51).

Análise

149. As alegações que os serviços são distintos e não podem ser comparáveis não deve prosperar. Isso porque a composição apresentada (peça 60, p. 126) detalha o serviço trazendo apenas um caminhão basculante de baixa capacidade (4m³).

[illegible]

Fonte: peça 60, p. 126.

150. Por sua vez a equipe técnica considerou mais adequada a utilização de caminhão basculante de 10m³, em razão de sua produtividade e eficiência (peça 83, p. 17-18).

151. Percebe-se que a equipe técnica seguiu a composição original proposta, ajustando apenas o equipamento com a eficiência usualmente utilizada em construção civil, em consonância com o princípio constitucional da economicidade e eficiência; o inciso III, do art. 12 da Lei 8.666/1993; e decisões dessa Corte, como exemplo Acórdão 3.172/2020-TCU-Plenário.

152. Quanto à unidade de medida, a composição paradigma apresenta-se na mesma unidade adotada pela Siurb, ou seja, m² x km, **remanescendo um indício de sobrepreço no valor R\$ 863.008,99.**



I.2.9. Base de brita graduada (preço unitário contratado = R\$ 140,04/m³; preço unitário paradigma = R\$ 61,90/m³, sobrepreço neste item = R\$ 800.125,90)

153. A Caixa reforçou o argumento de que a composição adaptada do Sicro utilizada pela equipe de auditoria seria para obras rodoviárias.

154. Entende que a referência Siurb utilizada é mais adequada devido à divergência de metodologia de formação de custos dos insumos em relação à prática de mercado, visto que a composição do Sinapi não considera o custo posto obra dos agregados, ou seja, é apenas posto pedra/fornecedor (sem frete).

155. A Siurb alegou que a utilização de central de britagem oneraria a municipalidade com custos de desapropriação, mobilização e desmobilização. Além disso, o coeficiente usado na composição paradigma é de 1m³/m³ sem levar em conta a perda, empolamento, compactação e adensamento utilizada pela Siurb com valor de 25%.

156. O Consórcio SP apresentou as mesmas alegações dos demais e de itens anteriores, destacando que o serviço adotado pela equipe técnica é diverso do executado, não sendo considerado o transporte posto obra. Defendeu que deveria, ao menos, adotar o insumo Sicro 1 A 01 395 51 - Usinagem de Brita Graduada - BC, por compreender o uso da brita adquirida comercialmente. Essa alteração geraria um preço unitário de R\$ 110,12 (sem BDI), superior ao contratado (peça 129, p. 51-53).

Análise

157. A análise desse item é semelhante à do item I.2.1. Assim, acolhe-se o argumento sobre as dificuldades de instalação de central de britagem, e passa-se a adotar preço do insumo 'posto pedra' da brita graduada, acrescida do frete.

158. Será utilizada composição de serviço relativa à restauração rodoviária '5 S 02 230 00', que já prevê redução do fator de eficiência de 0,83 para 0,77, considerando, assim, as interferências urbanas no serviço. Da mesma forma, foi adotada velocidade de 30 km/h dos caminhões, para considerar a interferência do trânsito da cidade de São Paulo.

159. Feitas as adaptações (peça 174), o preço unitário paradigma do serviço resultou no valor de **R\$ 133,57/m³, remanescendo um índice de sobrepreço no valor de R\$ 66.246,72 para o item analisado.**

I.3. Duplicidade do serviço Assessoria Técnica de Obra

160. O Consórcio SP alegou que os itens de Assessoria Técnica de Obra (ATO) possuem funções próprias e especificidades que os distinguem entre si e não se confundem com itens da administração local (peça 129, p. 54 - 56).

161. Destacou que o item de administração local tem aplicação aos contratos de prestação de serviços e execução de qualquer obra de engenharia, e se apresenta como um custo indireto atualmente remunerado de acordo com a evolução do empreendimento. Ou seja, remunera apenas e tão somente o pessoal e equipamentos indispensáveis à gestão das atividades cotidianas das obras, isto é, aquelas tarefas que, se não executadas devidamente e dentro da rotina do empreendimento, impedem toda a sua execução.

162. Por outro lado, alegou que a assistência técnica de obra é empregada excepcionalmente, apenas se presente alguma ocorrência no empreendimento que demande conhecimento técnico específico. Não se trata de apoio contínuo, mas de um serviço altamente especializado, executado pelo contratado apenas mediante prévia e expressa demanda do órgão contratante.

163. Questionou a sugestão de 'zerar' o serviço em razão de pretensa ilegalidade, sem comprovar que as atividades não foram executadas ou que os serviços se confundiam com a administração local.

Análise

164. Vale destacar que o ônus de provar que se trata de serviços distintos é da própria administração, em face dos indícios de irregularidade, demonstrando a adequação e a legalidade do ato, e não inverter o ônus da prova. Além disso, a obra objeto de análise não possui complexidade que exija tratamento diferenciado.

165. Ademais, sabe-se que esse tema já foi recorrente em outros processos tendo essa Corte de Contas (como exemplo o Acórdão 975/2019-TCU-Plenário) o entendimento de que os serviços propostos se confundem com a administração local. Presume-se que, ao contratar uma empresa para executar uma obra, tal empresa tenha em seu corpo técnico profissionais especializados de prestação de serviços e execução de obra de engenharia capazes de solucionar situações corriqueiras ou mais complexas. Nesse sentido, contratar uma assessoria técnica seria uma excepcionalidade que requer motivação específica que justifique e comprove a necessidade de serviços dessa natureza. No entanto, no presente caso verificam-se atividades corriqueiras como digitador ou desenhistas projetista e cadista (peça 57, p. 48).

166. Há que se destacar que a ausência de composições de preços unitários para vários serviços, a

exemplo da administração local, pode ter contribuído para criar uma rubrica que estaria incorporada a esse serviço. Ou seja, a irregularidade pode estar atrelada a falhas no detalhamento dos custos diretos da obra.

167. Considerando que a administração local representa **4,45%** do valor do Contrato 045/Siurb/13 e que a Assessoria técnica de obra **1,39%**, a soma desses percentuais resulta em **5,84%**.

Quadro 5 - Administração local x Assessoria técnica de obra (ATO)

Administração local	R\$ 6.696.729,00	4,4 5 %	5,84 %
Assessoria técnica de obra	R\$ 2.095.856,70	1,3 9 %	

Obs.: Contrato 045/Siurb/13 com valor total de R\$ 150.406.618,68

Fonte: elaboração própria.

168. Foi realizada pesquisa em planilhas orçamentárias de empreendimentos semelhantes aos do Contrato 045/Siurb/13 - corredores de ônibus - já fiscalizados pelo TCU, sendo que a tabela abaixo apresenta os percentuais de administração local observados nesses orçamentos:

Tabela 2 - Corredores de ônibus

BRT de Goiânia, orçamento base concorrência 33/2019, TC 016.958/2020-9, peça 17	4,7%
BRT de Curitiba, edital RDC presencial 4/2020, TC 010.618/2020-1, peça 12	7,3%
BRT de Salvador, edital de licitação RDC 001/2019, TC 028.874/2019-6, peça 23	5,0%
BRT de Goiânia - orçamento base, concorrência 4/2013, TC 015.913/2016-3, peça 48	9,1%
BRT de Fortaleza, trecho 1 do corredor de ônibus, Contrato 39/2015, TC 010.399/2016-0, peça 37	6,5%
Percentual médio observado:	6,52%

Fonte: elaboração própria.

169. Abaixo, segue comparação do percentual resultante do somatório entre a administração local com ATO do contrato ora em análise com empreendimentos semelhantes auditados pelo TCU e com o item 9.2.2 do Acórdão 2.622/2013 (valor médio, como referência).

Quadro 6 - Comparação Administração local

	Empreendimentos semelhantes auditados pelo TCU	Estimativa a partir do item 9.2.2 do Acórdão 2.622/2013 (valor médio)	Contrato 45/Siurb/2013 (adm. local + ATO)
Percentual de administração local	6,52%	6,99 %	5,84 %

Fonte: elaboração própria.

170. Percebe-se, pelos percentuais apresentados, que mesmo que a ATO estivesse incluída no serviço de administração local o percentual adotado estaria inferior aos estimados.

171. Nesse sentido, as atividades de administração local e elaboração de projetos praticadas no Contrato 045/Siurb/13 podem guardar relação, não sendo possível afirmar de forma inequívoca a duplicidade, uma vez que não foram detalhados os itens do serviço. Além disso, considerando que a soma dos percentuais (adm. local + ATO) são inferiores aos esperados e/ou comumente observados em empreendimentos semelhantes, será excluída da presente análise a indicação da duplicidade dos custos com ATO.

172. Ademais, considerando que atualmente é consolidado o conhecimento acerca das orientações e determinações presentes no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, entende-se não ser necessária proposta de encaminhamento quanto a esse ponto.

1.4. Conclusão quanto ao achado de sobrepreço

173. Inicialmente, importa salientar que todos os envolvidos (Siurb, Caixa e consórcio contratado) somente se manifestaram nos autos acerca dos nove serviços detalhados no corpo do relatório de auditoria, ou seja, sobre os serviços constantes dos itens 'a' a 'i' do achado III.1 do relatório (peça 84).

174. Contudo, conforme indicado nos parágrafos 58 e 59 do relatório, aquele detalhamento buscava apenas aprofundar 'explicações a respeito dos cálculos realizados nos principais serviços', sendo que o sobrepreço total considerado estava calculado sobre um total de 35 serviços analisados, conforme detalhado na curva ABC e nas CPUs acostadas às peças 82 e 83, respectivamente.

175. Em que pese a presente análise ter buscado avaliar o eventual impacto das justificativas apresentadas



em todas as demais composições de preço unitário, ajustando-as, conforme o caso, considera-se que a ausência de manifestação específica dos envolvidos sobre todos os serviços adotados como paradigma poderia, a princípio, configurar prejuízo para a adequada apuração dos fatos.

176. Ressalte-se que, após o exame dos argumentos apresentados, as composições dos serviços foram ajustadas, conforme consta na peça 174.

177. A análise de preços resultante encontra-se no Apêndice A deste trabalho (Curva ABC atualizada), de onde se observa ter sido contemplado na análise, ao fim, um total de 35 serviços, amostra que corresponde a 52,38% do valor contratual.

178. O sobrepreço apurado totalizou **R\$ 3.778.022,18**, que representa 5,04% sobre o valor da amostra e **2,58%** sobre o valor do Contrato 045/Siurb/13.

Tabela 3 - Sobrepreço

Valor do sobrepreço na amostra (R\$)	3.778.022,18	A
Valor contratual da amostra (R\$)	78.772,119,03	B
Percentual de sobrepreço em relação à amostra	5,04%	$C = A/(B - A)$
Valor total do contrato (R\$)	150.382.219,17	D
Percentual de sobrepreço em relação ao valor do contrato	2,58%	$E = A/(D - A)$

Fonte: elaboração própria.

179. Conforme se observa, o indicativo de sobrepreço calculado pelo relatório de auditoria, de cerca de R\$ 20,6 milhões (15,90% em relação ao valor do contrato), foi reduzido para cerca de R\$ 3,7 milhões (2,58% em relação ao valor do contrato), após a análise dos argumentos apresentados.

180. Em primeira análise, entende-se que a situação demanda atuação deste Tribunal no sentido de determinar a instauração de tomada de contas especial para buscar o ressarcimento de valores pagos indevidamente ao consórcio contratado, tendo em vista que o contrato foi parcialmente executado.

181. No entanto, julga-se necessário apresentar algumas ponderações sobre o caso.

182. A primeira diz respeito ao tamanho da amostra de preços analisada, de apenas 52,38% do valor do contrato. De acordo com o Acórdão 844/2017-TCU-Plenário (rel. Benjamin Zymler), sobrepreços não podem ser tolerados se a análise é baseada em ‘amostra representativa’ dos valores contratuais. Ocorre que a definição numérica dessa representatividade é relativamente ampla.

183. O item I.2.3.2 do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas (Portaria-Segecex 33/2012), estabelece que, em regra, a amostra deve abranger pelo menos 80% do valor contratado, mencionando a possibilidade de ampliação (90%) ou redução (50%) da amostra em virtude da quantidade de itens da planilha. Já o item 4.3.1 da Orientação Técnica OT-IBR 005/2012: Apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas, publicada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) - do qual o TCU é filiado -, estabelece que, salvo justificativas, a amostragem precisa ser de, no mínimo, 70% do valor do contrato.

184. No caso da presente fiscalização, em razão da dificuldade na obtenção de preços referenciais para itens da planilha, especialmente em razão da incompatibilidade de especificações com aqueles constantes das tabelas do Sicro/Sinapi, a análise de preços alcançou pouco mais da metade do valor contratual.

185. Por sintetizar entendimento semelhante ao que se busca aqui fundamentar, considera-se relevante transcrever trecho da Declaração de Voto do Ministro Valmir Campelo, apresentada no âmbito do Acórdão 3.210/2013-TCU-Plenário (Relator Raimundo Carreiro):

‘Um orçamento de obra, por conceito, é um estudo que se utiliza das técnicas de Engenharia de Custos para prever o valor de um empreendimento. Com base em pesquisas de custo, estudos médios de produtividade de equipamentos e mão de obra, consumos médios - ou específicos - de insumos, dentre outros, tudo aplicado às condições específicas temporais e locais da obra, o orçamentista irá estimar o quanto será gasto para feitura daquele objeto.

Quanto melhor o projeto e mais particulares forem as condições de contorno estabelecidas para aquele empreendimento, mais próximo o valor estimado será do real; mas é certo que o valor nunca será idêntico. Isso é o verdadeiro significado do Princípio da Aproximação do orçamento. **O TCU, nesse contexto, em mais de uma dezena de decisões (1791/2008; 1329/2009; 2631/2007; 2065/2007; 941/2010; 1979/2010; 763/2011; 2086/2012; 3382/2012, todos do Plenário, dentre outros), considerou que sobrepreços globais de menor monta, provenientes de preços unitários acima dos paradigmas oficiais (geralmente, inferiores a 5%), não tinham a musculatura suficiente para materializar o dito enriquecimento ilícito.**



Visão diferente seria se os sobrepreços proviessem de excessos de quantitativos de serviços - o que não é o caso na situação em apreço. Em obediência aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, só devem ser liquidadas e pagas as quantidades verdadeiramente executadas, e na qualidade editalícia exigida.

Ressalto que, tal qual bem defendido pelo digno revisor, Ministro Walton Alencar Rodrigues, não deve existir uma regra universal acerca da tolerância quanto ao nível de sobrepreço admitido. Cada caso concreto trará nuances a serem consideradas: como o nível de conservadorismo das análises empreendidas, o tamanho da amostra balizadora do sobrepreço, a relação do sobrepreço com relação à amostra analisada, dentre outros condicionantes.

Especificamente quanto ao caso concreto, verifiquei que, em regra, os ditos valores superfaturados, além da baixa monta, foram calculados com base em amostras inferiores a 50% do valor contratado (anexo 6, fls. 509 a 535, do TC 009.887/2004-0). Significa que mais da metade das pactuações foi ignorada na taxação de superfaturamento (em um dos casos, de pouco mais de 3%, como demonstrado no voto do relator).

Esse espectro amostral, ao meu entender, aliado a envergadura da falada sobreavaliação, não intuem, em termos da lógica orçamentária - que, afinal, é um exercício de previsão -, a taxação inequívoca do enriquecimento sem causa. Pelo menos nos elementos expostos nos autos.’ (Original sem grifos).

186. No caso em tela, considerando a limitação da amostra (cerca de 50%) e o sobrepreço apurado (da ordem de 2%), há inegável risco de que os itens contratuais não analisados possam compensar o sobrepreço global apontado - e até mesmo transformá-lo em subpreço.

187. A segunda reflexão diz respeito ao fato relatado acima, de que as partes envolvidas se manifestaram somente sobre os nove serviços que haviam sido descritos no corpo do relatório, sem avaliar o sobrepreço que estava calculado sobre os 35 serviços, detalhados em peças separadas dos autos (peças 82 e 83). Assim, entende-se que poderia ensejar redução ainda maior no sobrepreço apurado.

188. A terceira reflexão refere-se à rescisão contratual. Considerando que o Sistema de Acompanhamento de Obras - Siurb (Caixa), aponta execução de 34,73% (medição realizada em 5/8/2019) e que o contrato ora em análise foi extinto, grande parte do sobrepreço apontado não foi realizado.

189. Do exposto, considerando o presente cenário de limitada prospecção e discussão acerca da regularidade dos preços praticados, considera-se prejudicada a formação de convicção sobre a real existência de sobrepreço/superfaturamento do Contrato 045/Siurb/13, razão pela qual propõe-se suprimir o indicativo da presente irregularidade, a exemplo do ocorrido no julgado proferido pelo Acórdão 1.756/2022-TCU-Plenário (rel. Bruno Dantas).

II. Ausência de análise e de emissão de parecer sobre o aproveitamento de licitação pretérita.

190. O então Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR), apresentou manifestação em 11/1/2019 (peças 120-126), em relação à ausência de análise e de emissão de parecer, por parte do Ministério das Cidades, sobre a possibilidade do aproveitamento da licitação pretérita para assinatura do termo de compromisso e para o recebimento de recursos federais por meio do PAC.

191. Por meio da Nota Técnica 76/2018/GEMOB/DEMOB/SEMOB-MCIDADES (peça 120, p. 3-6) o ministério entende que se trata de atribuições da mandatária da União (Caixa) a verificação e aceite da licitação do objeto selecionado e que, por isso, não existem ações no âmbito do corpo técnico do ministério relativas à verificação de licitação pretérita para sua aceitação (conforme Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - MICE PAC, item 2.4, alínea e).

192. Nesse sentido, o ministério trouxe aos autos posicionamento da mandatária quanto ao atendimento aos requisitos, alegando que ‘foram realizadas as verificações constantes nos Manuais Normativos CAIXA vigentes à época na análise da documentação do processo licitatório, conforme planilha detalhada em anexo.’ (peças 121-126)

193. Por fim, reforçaram o entendimento de que não é competência da área técnica do ministério a verificação e/ou emissão de parecer conclusivo para o aceite de licitações pretéritas e complementaram que a Caixa realizou as verificações acerca das condições para o aceite da referida licitação pretérita, conforme estabelece o MICE, cuja versão vigente à época é posterior ao Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário.

Análise

194. Insta pontuar que o relatório de auditoria registrou como outras causas que permitiram que prosperasse o contrato de um empreendimento com base em projeto básico deficiente e desatualizado a adoção de licitação pretérita, que retirou as possibilidades de atuação tempestiva na análise de projetos pela Caixa, e a ausência de análise com a emissão de parecer, pelo MCidades, quanto à regularidade da licitação, do contrato e dos projetos com o objetivo de avaliar a possibilidade de o empreendimento receber investimentos federais, tal

qual preconiza o Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário.

195. De fato, se houvesse sido realizada uma análise mais apurada da licitação e do projeto, suas deficiências poderiam ser mitigadas. No entanto, os atores envolvidos no processo se restringiram a um cumprimento formal de normativos à época.

196. Como destacado pela mandatária (peça 123, item a.3) a verificação do projeto básico se restringe a uma declaração do tomador acerca desse atendimento. Alega que a responsabilidade acerca da legalidade da licitação é do tomador, sendo exigida apenas uma declaração de atendimento do processo licitatório à legislação cabível, que foi feita em fevereiro de 2015 (14 meses após a celebração do termo de compromisso).

197. Nesse sentido, depreende-se que a atuação se limitou aos aspectos burocráticos do processo, sem uma visão de efetividade a que propõe o legislador. Vale esclarecer que não se trata de responsabilizar o ministério ou a mandatária acerca da legalidade da licitação, mas de minimizar riscos na celebração de contratos com recursos públicos federais. A avaliação da adequabilidade de um orçamento não pode estar dissociada da análise de um projeto, pois suas definições resultam em seus valores, sendo condição essencial para a validade do processo licitatório.

198. Como registrado pela equipe de fiscalização ‘o projeto básico da obra, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 deveria ter sido precedido de estudos técnicos preliminares que assegurassem a viabilidade técnica do empreendimento.’, demonstrando possíveis alternativas que pudessem suprir a necessidade social por meio de investimentos menos vultosos. Mas isso não foi cumprido, o que gerou diversas alterações no projeto básico.

199. Para tanto, o olhar sistêmico busca avaliar o processo em sua completude de forma integrada. Assim, a verificação e/ou emissão de parecer conclusivo para o aceite de licitações pretéritas não são meras formalidades, mas registros que os procedimentos necessários foram executados para resguardar a aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

200. Ademais, por se tratar de política pública de responsabilidade do ministério e de empreendimento de elevada materialidade e relevância e ainda por ter firmado termo de compromisso, não pode abster-se de realizar as análises de sua responsabilidade ou de acompanhar, de forma tempestiva, as ações e correções adotadas pelo compromissário e pela mandatária, devendo induzir as ações adequadas para que a política pública se materialize de forma isonômica, eficiente e efetiva.

201. Vale destacar que, nos termos do Acórdão 2.063/2012-TCU-Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues), observando as orientações constantes do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, a responsabilidade por avaliar a regularidade de licitação pretérita, no momento da celebração do instrumento de transferência de recursos federais, não pode ser atribuída à mandatária da União, restando, portanto, ao ministério efetuar esse exame.

202. De toda forma, consoante mencionado no relatório de auditoria, esse tema foi abordado de maneira mais ampla e sistêmica em auditoria operacional realizada nos controles internos do então Ministério das Cidades e da Caixa, trabalho que teve como objetivo verificar fragilidades e deficiências na gestão de políticas públicas baseadas em transferências de recursos para projetos, inclusive de mobilidade urbana (TC 031.563/2016-3).

203. Como resultado daquele trabalho, o Acórdão 2.153/2018-TCU-Plenário (rel. Augusto Sherman) recomendou ao Ministério das Cidades a adoção da seguinte medida (dentre outras):

‘9.2.11. inserir nos procedimentos padrão, ações de comunicação interna, sistemas de TI, checklists e treinamentos, a orientação aos colaboradores da Pasta sobre a necessidade de emissão de parecer conclusivo como condição essencial para recepção de licitação pretérita, conforme consolidado na jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.099/2011 c/c 2.063/2012, ambos do Plenário);’

204. Do exposto, considera-se adequada a manutenção da proposta constante do relatório de auditoria, de cientificar a pasta ministerial acerca da irregularidade.

III. Restrição à competitividade

205. O Consórcio SP se posicionou sobre esse achado, informando que não teve qualquer ingerência por se tratar de fase interna da licitação. Dessa forma, afirmou que participou da seleção como terceiro de boa-fé, não tendo compartilhado de decisões adotadas pela administração, nem responsabilidade solidária. De toda maneira, apresentou manifestação sobre todos os pontos apontados no relatório de fiscalização, com o objetivo de colaborar com essa Corte de Contas, tendo por base premissas técnicas e jurídicas. Ademais, alegou que adimpliu com suas obrigações contratuais e em caso de anulação do certame que seja indenizado pelas obras e serviços executados, bem como materiais e equipamentos fornecidos, conforme dispositivos legais (art. 59,

parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e arts. 614 e 884 do Código Civil) (peça 129, p. 56-59; 78-81).

III.1. Adoção indevida e injustificada de pré-qualificação

206. A SPObras alegou que as obras seriam executadas em área urbana de complexidade específica, uma vez que deveriam permanecer operantes durante toda a intervenção, com desvio de tráfego, remoção de interferências, reassentamento de famílias, sem espaço para aventureiros (peça 131, p. 2-4).

207. Respaldaram a decisão pela pré-qualificação no parecer jurídico, emitido pela assessoria de controle externo da corte de contas do município, que fundamentou a opinião em razão do volume de recursos envolvidos e discricionariedade da competência.

208. O Consórcio SP entende que o procedimento de pré-qualificação não tem relação com a redução do número de participantes e que parece ser adequado, analisando o contexto em que se localizam as obras (peça 129, p. 59).

209. O consórcio destacou ainda que esse procedimento não se restringe a obras de maior complexidade, mas trata-se de fase preliminar do certame para casos com fatores organizacionais que o requeiram. Justificou como necessário em razão de um contrato de financiamento realizado com recursos advindos de repasse em momento bem posterior ao certame, como ocorreu no caso em análise. Para tanto, trouxe entendimento de Hely Lopes Meirelles e art. 30 da Lei Federal 12.462/2011 (RDC) para embasar sua tese (peça 129, p. 59-61).

210. Ademais, apesar de entender que a pré-qualificação não se direciona apenas a obras complexas, mas a outros fatores, destacou a complexidade do empreendimento em análise. Alegou não se tratar apenas de uma pintura de faixas, mas de importância socioeconômica, com relevância para a política de mobilidade urbana da cidade de São Paulo. O empreendimento contempla atividades da construção civil que vão desde serviços de pavimentação até a construção de obras de arte, passando pela edificação de unidades habitacionais de cunho social.

211. Além disso, registrou que os viadutos estão posicionados longitudinalmente sobre um gasoduto, podendo as interferências causarem transtornos, como desabastecimento de gás, rompimento e até explosões. Frisou também a complexidade do método construtivo de balanços sucessivos das obras de arte e da grande concentração populacional nas localidades onde estão sendo executadas, apresentando maior possibilidade de imprevistos. Por fim, trouxe a necessidade de interferências subterrâneas, pois os cadastros das concessionárias de serviços públicos locais eram escassos e inexatos, maximizando a complexidade de execução dos serviços (peça 129, p. 61-66).

Análise

212. Não é adequado considerar que qualquer obra, desde que realizada em um ambiente urbano e que requeira a não paralisação completa do trecho, enseje a utilização da pré-qualificação.

213. Vale destacar que a utilização correta da habilitação técnico-operacional e profissional positivada pelo legislador (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993) visa avaliar se a empresa reúne condições para executar o objeto licitado. Para tanto, o objetivo maior de proteger o interesse público poderia ser perfeitamente alcançado com a utilização de atestados exigíveis em uma licitação comum, sem necessidade de uso do instrumento da pré-qualificação.

214. Além disso, esta Corte de Contas tem se posicionado de forma reiterada, desde 2006, no sentido de que a fase de pré-qualificação somente pode ser utilizada ‘nos casos de o objeto licitado recomendar uma análise mais detida da capacidade técnica dos potenciais interessados, em face do disposto no art. 114 da Lei 8.666/1993’ (Acórdão 2.028/2006-TCU-1ª Câmara). Assim, o entendimento dominante neste Tribunal (Acórdãos 2.005/2007-Plenário, 2.028/2006-1ª Câmara e 2.350/2007-Plenário) é no sentido de que somente nos casos em que restar demonstrada a peculiaridade do objeto a ser licitado (alta complexidade e demandar empresa com alto grau de especialização), com base em fundamentos técnicos, pode-se fazer uso da pré-qualificação.

215. Em que pese a adoção do instituto da pré-qualificação constituir um ato discricionário da administração, o objeto ora contratado refere-se a serviços ordinários de infraestrutura, não sendo adequada a utilização do instituto da pré-qualificação, pois não envolve tecnologia de domínio restrito que a justifique.

216. Ressalta-se que o emprego da pré-qualificação representa risco adicional de conluio, em virtude da possibilidade de identificação do universo de licitantes em momento anterior ao da entrega das propostas. Além disso, o Acórdão 711/2016-TCU-Plenário (rel. Ana Arraes) estabeleceu que a pré-qualificação somente deve ser adotada para licitação de objetos que tenham maior complexidade ou que possuam peculiaridades que exijam competências não usuais do futuro contratado, situações que não ocorrem no presente caso.

217. Dessa forma, mantém-se o entendimento de que a Siurb/SP não logrou êxito em comprovar a



necessidade de análise mais detida da qualificação técnica dos licitantes, requisito legal para a adoção de pré-qualificação, conforme art. 114 da Lei 8.666/1993.

218. Destaca-se que a Siurb/SP já foi alertada sobre os riscos relacionados à adoção do procedimento de pré-qualificação, conforme constam dos Acórdãos TCU 1.223/2013 (rel. Benjamin Zymler) e 3.425/2014 (rel. Walton Alencar Rodrigues), ambos do Plenário.

219. Por fim, vale esclarecer a independência e a inexistência de hierarquia entre as decisões de quaisquer tribunais de contas. Dessa maneira, não existe vinculação ou revisão entre as análises. Isto porque a origem dos recursos públicos envolvidos (federal, estadual ou municipal) que determina qual dos tribunais de contas é competente para o assunto. Assim, a argumentação de que o procedimento foi tido como regular por parte do TCM-SP em obras semelhantes não vincula decisões do TCU, não havendo, portanto, óbice a manifestações em sentido contrário.

III.2. Critérios inadequados de habilitação e julgamento (peça 131, p. 4-7 (SPObras); peça 129, p. 66- (Consórcio SP))

III.2.1. Vedação a que uma licitante vença mais de uma licitação

220. No que toca a vedação a que uma licitante vença mais de uma licitação, a SPObras alegou que se preocupou em preservar o caráter competitivo do certame ao estabelecer a sequência de abertura das concorrências, levando em conta a quantidade de licitantes pré-qualificados, do menor para o maior número de participantes.

221. O Consórcio SP destacou como regra o fracionamento do objeto para aumentar a competitividade, não entendendo que houve redução de participantes ou restrição (peça 129, p. 67-69).

Análise

222. O consórcio tem razão ao trazer a regra do parcelamento do objeto para ampliar a capilaridade de participantes e aumentar a competitividade. No entanto, essa questão não está sendo questionada, mas sim o impedimento de uma mesma empresa vencer o processo de pré-qualificação em mais de um empreendimento.

223. Como destacado pela equipe de auditoria, não existe respaldo jurídico ou legal para eliminar uma empresa por ter vencido outra licitação, exigindo que se possa celebrar apenas um único contrato com a administração pública. Isso restringe a competitividade e possibilita que haja negociação, com a divisão do mercado pelos lotes; tendo, como consequência, preços acima dos de mercado se comparado ao regime de ampla concorrência (peça 84, p. 23-26).

224. Ou seja, das sete licitantes originalmente pré-qualificadas, apenas duas ofereceram proposta. Assim, cinco delas foram impedidas de participar, demonstrando a elevada restrição à competitividade.

225. Como agravante, vale ressaltar que a Prefeitura de São Paulo já conhecia a irregularidade, pois já havia sido notificada por esse Tribunal em outra oportunidade, anterior à celebração do presente contrato, ocorrida em 19/7/2013 (Acórdão 1.223/2013-TCU-Plenário de 22/5/2013). Esse entendimento foi reiterado em outras decisões como Acórdãos 2.373/2013, 602/2015, 1.923/2016, 1.345/2018, todos do Plenário dessa Casa.

III.2.2. Limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica

226. Com relação a apresentação de mais de um atestado, a SPObras entende que não garante que a empresa licitante disponha de capacitação técnico-operacional para realizar a obra, caso os atestados não sejam simultâneos, vez que haveria distanciamento no tempo o que demonstraria que teria capacidade de execução de apenas uma obra. Reforçou também que a exigência se limitou ao percentual de 25% das quantidades principais dos serviços previstos na obra.

227. O Consórcio SP entende que é discricionário à administração fixar exigências técnicas que mostrem aptas à aferição da capacidade técnica. Destacou que a jurisprudência desse Tribunal é no sentido de que a vedação ao somatório de atestados é permitida se o objeto do certame assim determinar. Entende que o contratado deve não somente ter experiência técnica em determinado serviço/obra, mas também boa gestão de recursos, capacidade e estrutura operacionais, gerenciamento de mão de obra e equipamentos, entre outros. Para tanto, cabe à administração limitar atestados, como forma de obter a expertise que necessita (peça 129, p. 69-72).

Análise

228. Verificou-se que, para diversos serviços nos quais são exigidos atestados concomitantes, não haverá execução ao mesmo tempo na obra. Assim, o argumento no sentido de que a limitação temporal dos atestados se justificaria pela necessidade de assegurar que a empresa fosse capaz de gerir as diversas frentes de obra, de maneira simultânea, contraria a previsão do cronograma contratado da obra.

229. Vale esclarecer que o entendimento da equipe de auditoria, consignado no relatório, não foi no



sentido de que pudessem ser somados quantitativos de serviços referentes a diversos atestados, mas sim que fosse permitido comprovar o total do quantitativo de cada serviço por meio de atestados distintos. Assim, por exemplo, a empresa poderia comprovar o total exigido para execução de pavimento rígido em um atestado e o total para execução de fundação de rachão em outro atestado. Se a empresa conseguir comprovar que já executou cada um de maneira apartada, é plenamente possível executá-los em um mesmo empreendimento, haja vista que não há simultaneidade prevista no cronograma.

230. Alegaram que as exigências contidas nos atestados tinham a finalidade de garantir que a empresa contratada tivesse capacidade de executar o empreendimento de maneira satisfatória. No entanto, as alegações são genéricas e abstratas e não se dedicaram a defender, de forma objetiva e lastreada em dados, estudos e evidências, as exigências do edital de pré-qualificação.

231. A jurisprudência do TCU sobre o tema é no sentido de que a imposição de limitação ao número ou à temporalidade de atestados tem o potencial efeito de restringir a competitividade do certame, conforme Acórdãos TCU 1.636/2007 (rel. Ubiratan Aguiar), 2.359/2007 (rel. Augusto Nardes), 1.237/2008 (rel. Raimundo Carreiro), 2.150/2008 (rel. Valmir Campelo), 2.882/2008 (rel. Ubiratan Aguiar), 2.163/2014 (rel. José Mucio Monteiro), todos do Plenário.

232. Assim, entende-se que as argumentações trazidas não podem ser acolhidas.

III.2.3. Restrição à tipologia e funcionalidade de obras nas exigências de habilitação técnico-profissional

233. O Consórcio SP trouxe novamente o entendimento de que confere à administração, discricionariamente, fixar exigências de qualificação técnica compatíveis com o objeto da licitação em características, quantidades e prazos e que para tanto, o mérito da adequação de cada exigência foge ao controle desse Tribunal (peça 129, p. 72-74).

Análise

234. Realmente o consórcio tem razão em afirmar que cabe à administração definir exigências de acordo com a necessidade da obra, tendo o gestor liberdade para delinear os critérios da comprovação da capacidade técnica dos proponentes.

235. Todavia, cabe ao TCU, como auxiliar do controle externo (CF 88, art. 71) fiscalizar e apontar as irregularidades apuradas a fim que sejam corrigidas. Nesse sentido, os órgãos da administração ficam responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade de seus atos quando da utilização de recursos federais (Lei 8.666/1993, art. 113).

236. Para tanto, não se deve exigir comprovação de serviço restringindo a tipologia ou a funcionalidade sem que seja imprescindível (Acórdãos 222/2013, 1.023/2013, 1.223/2013, 1.998/2013, 1.226/2012, 1.733/2010, 311/2009 e 1.502/2009, todos do Plenário). Assim, como pontuado no relatório de auditoria, a execução de pavimento flexível em CBUQ, por exemplo, poderia ser comprovada não apenas em obras de corredor de ônibus, mas em aeroportos, rodovias ou qualquer outra obra, sendo tecnicamente irrelevante exigir a tipologia de obra no presente caso. Isso porque os equipamentos, os insumos e a mão de obra a ser empregada nos serviços são similares em todos os tipos de obra mencionados, haja vista que a técnica construtiva é a mesma.

237. Dessa, forma, considera-se que o entendimento jurisprudencial do TCU deve ser mantido no presente caso.

III.2.4. Exigência de atestados atinentes a serviços de baixa complexidade técnica

238. O Consórcio SP alegou que a parcela de maior relevância será definida de acordo com cada objeto contratual e não está relacionada à complexidade técnica da experiência, mas ao seu valor para a execução de determinado empreendimento. Ou seja, o serviço não se mostra de maior ou menor relevância em razão de sua complexidade, mas em decorrência de sua importância contratual (peça 129, p. 74-75).

Análise

239. Equivoca-se o consórcio em sua interpretação, pois a Súmula do TCU 263/2011 estabelece que a comprovação técnico-operacional deve atentar **simultaneamente** às parcelas de maior relevância e valor significativo, guardando proporção com a dimensão e a complexidade do objeto.

‘Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.’

(Original sem grifos)



240. Percebe-se que a complexidade não se restringe a relevância material no orçamento. O texto vai além, estabelece simultaneamente a exigência de comprovação para serviços de maior relevância técnica e valor significativo do objeto. Assim, não se mostram produtivas exigências de habilitação técnico-operacional para serviços de baixa complexidade técnica como, por exemplo, limpeza ou, no caso concreto, execução de fundação de rachão.

241. Assim, mantém-se indicativo de irregularidade na exigência de atestados atinentes a serviços de baixa complexidade técnica, por contrariar Súmula do TCU 263/2011.

III.2.5. Critérios subjetivos de qualificação técnica

242. Quanto aos critérios subjetivos de qualificação técnica, a SPObras ressaltou que os anexos do edital vincularam a análise e julgamento pela comissão de licitação com atribuição de notas, de forma objetiva, devidamente justificada, cada nota concedida. Sem, contudo, vincular o julgamento das propostas ou interferir na classificação final das licitantes. A finalidade era assegurar à administração a aptidão da empresa para cumprir as futuras obrigações contratuais. Alegou que a Corte de Contas do município julgou regulares as exigências em representações apresentadas em face de alguns editais que integraram o Programa de Mobilidade Urbana com relação a metodologia de execução.

243. O Consórcio SP destacou seu ponto de vista, alegando que não houve qualquer subjetividade na definição dos critérios de julgamento. Para tanto, trouxe o entendimento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo ao analisar representações em face dos editais de pré-qualificação 003/2012, 007/2012 e 015/2012, o qual afastou a suposta subjetividade dos critérios (peça 129, p. 75-78).

Análise

244. Percebe-se que o gestor não conseguiu demonstrar, de forma clara, como conseguiria assegurar a finalidade proposta, por meio dos requisitos e critérios de julgamento de proposta técnica incluída no edital de pré-qualificação. O simples preenchimento de *check lists* com menções descritivas e pouco concretas (peça 33, p. 14-16) não se coaduna com o disposto no art. 114 da Lei 8.666/1993, mas reforça a subjetividade dos critérios adotados.

245. Afasta-se também o argumento de que ‘a pontuação resultante da análise da metodologia de execução não tem vínculo com o julgamento das propostas’, uma vez que a pré-qualificação impossibilitou licitantes de oferecerem propostas na fase licitatória seguinte.

246. Ademais, vale esclarecer, mais uma vez, que os tribunais de contas estaduais e municipais são importantes agentes na cadeia de controle, mas não são os únicos. A atuação das cortes prima pela independência e pela inexistência de hierarquia entre as decisões de quaisquer tribunais de contas, não existindo vinculação ou revisão entre as análises. Assim, a argumentação de que o procedimento foi tido como regular por parte do TCM-SP em obras semelhantes não vincula decisões do TCU em sentido contrário.

247. De toda forma, não obstante a análise realizada pela Corte de Contas do Município de São Paulo, as alegações trazidas, desacompanhadas de evidências, não são capazes de elucidar ou afastar a subjetividade dos critérios.

248. Assim, mantém-se indicativo da irregularidade pela existência de critérios subjetivos de avaliação de metodologia de execução, por ser vedado pela legislação (art. 30, § 8º e art. 114, ambos da Lei 8.666/1993) e pela jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.008/2008, rel. Ubiratan Aguiar; 2.909/2012, rel. Augusto Sherman; e 2.438/2015, rel. Marcos Bemquerer; todos do Plenário), ressaltando que idêntica irregularidade foi apontada em fiscalizações do TCU em obras da Siurb, conforme Acórdãos TCU 1.923/2016 e 1.345/2018, ambos do Plenário e relatados pelo Min. Bruno Dantas.

III.3. Conclusão quanto ao achado de restrição à competitividade

249. Verificou-se que as alegações não foram suficientes para sanear os indícios de irregularidade, tendo as cláusulas do edital de pré-qualificação criado um ambiente de restrição à competitividade e de potencial divisão de mercado entre os licitantes, os quais já se conheciam previamente em face do procedimento de pré-qualificação, associado à cláusula de vedação a que uma mesma empresa se sagra-se vencedora de mais de uma concorrência.

250. Com efeito, a adoção indevida de procedimento de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento propiciou a ocorrência de uma licitação de baixa competitividade, na qual houve um desconto de apenas 1,19% em relação ao orçamento-base da licitação.

251. Do exposto, conclui-se pelo não acolhimento dos argumentos para todas as irregularidades apontadas no relatório de auditoria que ensejaram restrição à competitividade da licitação, quais sejam:

(i) adoção indevida e injustificada de pré-qualificação; (ii) vedação a que uma mesma licitante fosse

vencedora de mais de um empreendimento licitado simultaneamente; (iii) limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica; (iv) restrição de atestados por tipologia de obra; (v) exigência de atestados atinentes a serviços de baixa complexidade técnica; e (vi) utilização de critérios subjetivos para avaliação de metodologia de execução.

252. De toda forma, seguindo o entendimento jurisprudencial em processos similares que tramitaram nessa Corte, alinhado ao último julgado proferido pelo Acórdão 1.756/2022-TCU-Plenário (rel. Bruno Dantas), não será sugerida a responsabilização dos gestores, sendo proposto dar ciência ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional sobre as irregularidades identificadas no Edital de Pré-qualificação 004/2012-SPObras e no Contrato 045/Siurb/13.

IV. Projeto básico deficiente e desatualizado

253. A Siurb/SP defendeu que não houve alterações significativas do projeto, mas apenas melhorias pontuais para otimizar o emprego dos recursos com pequenas quantidades alteradas pela variação de projeto.

254. Alegou que não foi alterado o seu dimensionamento, apenas a geometria em razão das desapropriações, o que gerou grande economia.

Análise

255. Verifica-se que, apesar dos argumentos apresentados, a ausência de estudos de viabilidade acarreta um problema de ausência de estudos de alternativas, com desembolsos elevados em um empreendimento, para o qual não há qualquer conhecimento ou informações que demonstrem os reais benefícios sociais a serem atendidos.

256. Frise-se que não está sendo questionada a importância do empreendimento, pois sabe-se que a cidade de São Paulo possui graves problemas de trânsito. No entanto, os estudos técnicos preliminares eram necessários para o melhor dimensionamento da demanda e da análise de alternativas, inclusive de traçados e necessidades de desapropriações.

257. A irregularidade em questão enseja o descumprimento do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e, por se tratar de obra de grande vulto, a jurisprudência do TCU a considera como irregularidade grave, conforme destacam os Acórdãos TCU 460/2017 e 1.371/2018, ambos do Plenário desta Corte de Contas.

258. Ressalta-se, ainda, que a obrigatoriedade na transferência de recursos para obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) não elimina a necessidade de serem realizados os referidos estudos previamente à assinatura do termo de compromisso, conforme entendimento extraído do Acórdão 2.537/2017-TCU-Plenário (rel. José Mucio Monteiro).

259. As deficiências do projeto básico também se revelam na necessidade de alterações substanciais na concepção do empreendimento quando da elaboração do projeto executivo. Como exemplo o desmembramento das paradas para ocuparem o canteiro, tal modificação implicou na revisão das contenções na região das paradas, alterando, conseqüentemente, serviços a serem realizados, como a quantidade de terra a ser transportada.

260. Entende-se que o projeto executivo de uma obra pode, eventualmente, alterar soluções pontuais do projeto básico, naquelas situações que restarem comprovados e justificados os benefícios técnicos e financeiros dessa alteração, sem que isso resulte na descaracterização do projeto licitado - como aparentemente é o caso.

261. Ademais, cabe notar, acerca da ausência de aprovação do projeto básico, que, em nenhum momento, a Siurb/SP apresenta evidências de que o projeto tenha sido aprovado pela autoridade competente, o que não encontra guarida no art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, pois deve haver aprovação expressa do projeto básico antes de ser publicado o edital de licitação.

262. Na hipótese de o projeto básico ser contratado por órgão distinto daquele responsável pela licitação do seu objeto, o recebimento do projeto pelo primeiro não dispensa a aprovação do mesmo projeto por parte do segundo órgão, uma vez que os institutos do recebimento (art. 73 da Lei 8.666/1993) e da aprovação do projeto (art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não se confundem, conforme entendimento extraído do Acórdão 3.213/2014-TCU-Plenário (rel. Bruno Dantas).

263. Ressalta-se que não se trata de mero ato formal, sendo a aprovação do projeto básico a garantia de que a autoridade competente tomou conhecimento do objeto a ser contratado e considera que este satisfaz as necessidades da administração. Ademais, o procedimento normalmente abrange a manifestação da área técnica acerca da adequação do projeto em seus aspectos técnicos, inclusive do orçamento que o compõe.

264. Do exposto, conclui-se pelo não acolhimento dos argumentos para todas as irregularidades apontadas no relatório de auditoria que ensejaram projeto básico deficiente e desatualizado, quais sejam:



(i) ausência de estudos de viabilidade e de demanda; (ii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente; (iii) necessidade de alterações substanciais na concepção do empreendimento; e (iv) incompletude e inadequação do orçamento do edital, em razão da ausência de detalhamento da administração local, mobilização e desmobilização e instalação de canteiro.

265. De toda forma, seguindo o entendimento jurisprudencial em processos similares que tramitaram nessa Corte, alinhado ao último julgado proferido pelo Acórdão 1.756/2022-TCU-Plenário (rel. Bruno Dantas), não será sugerida a responsabilização dos gestores, sendo proposto dar ciência ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional sobre as irregularidades quanto ao projeto básico.

V. Descompasso entre a execução físico-financeira da obra e o pagamento da administração local.

266. A Siurb/SP afirmou que tem ciência quanto ao descolamento do item 'Administração Local' entre o avanço físico do empreendimento (37,05%) e o financeiro (48,97%), em razão de pagamento fixos mensais, tendo adotado medidas ao reequilíbrio (peça 131, p. 23).

Análise

267. Considerando que a Siurb/SP já tomou ciência sobre essa irregularidade, bem como constatada a rescisão do Contrato 045/Siurb/13 (conforme será exposto a seguir) e somado ao fato de que as disposições do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (rel. Marcos Bemquerer) não podem ser exigidas no presente caso por serem posteriores à contratação; entende-se desnecessária proposta de encaminhamento quanto a essa questão.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

268. Segundo dados do Sistema de Acompanhamento de Obras - Siurb (Caixa), a obra encontra-se paralisada, tendo sido executados 34,73%, com liberação de R\$ 64.100.618,14 até a última medição: 5/8/2019 (peça 133).

269. Convém mencionar que, conforme informações constantes do sítio Diário do Transporte, <https://diariodotransporte.com.br/2021/02/19/plenario-do-tcm-mantem-suspensa-licitacao-de-obras-do-corredor-de-onibus-leste-itaquera/>, acesso em 2/3/2021, o contrato com o Consórcio SP - Corredores foi rescindido em janeiro de 2020, por descumprimento de itens de contrato por parte do consórcio e do cronograma de obras.

270. Com esse cenário, foi realizada nova licitação (peça 134). No entanto, em outubro de 2020 o TCM/SP suspendeu cautelarmente o certame para apuração de irregularidades apontadas em representações, sendo mantida a suspensão em fevereiro de 2021 (peça 135).

271. Este Tribunal realizou consulta à SPTrans (peças 137-169) quanto ao andamento do empreendimento, bem como colheu dados disponíveis na internet, conforme seguem as informações a seguir:

1) Histórico: as obras foram executadas no período de 15/8/2013 até 31/5/2019 (última medição), sendo medidos o valor de R\$ 73.783.956,76, 49,06% do valor contratual (peças 147, 150). Vale mencionar que esse percentual executado difere do que foi registrado no sistema de acompanhamento de obras da Caixa (34,73%);

2) Motivo rescisão: inicialmente houve o entendimento pelo inadimplemento contratual, sendo imputada multa no valor de R\$ 390.515.457,16 e suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração municipal, por dois anos (peças 149, 155, 161, 162). Todavia o consórcio entrou com um Mandado de Segurança contestando o posicionamento da administração, por cerceamento do contraditório e da ampla defesa, sendo a segurança concedida e anulado o ato que aplicou as penalidades (peças 155, p. 4-7; 165; 166). Por fim, a Diretoria de Obras concluiu pela rescisão unilateral, contudo opinou somente pela aplicação de multa pelo não cumprimento do item 5.1 da cláusula quinta do contrato. A assessoria jurídica da pasta restituiu o processo a SPObras por entender que o parecer da Diretoria de Obras (peça 168) necessitava de assinatura e manifestação conclusiva quanto aos argumentos do consórcio, pois apresentava incongruências. No entanto, quando do encaminhamento das informações a esse Tribunal ainda estava pendente a manifestação da SPObras (peça 155, p. 8-9);

3) Rescisão: em 16/1/2020 foi realizada rescisão unilateral do contrato (peça 147-148);

4) Encontro de contas: não foi apresentado (peça 147). Contudo a SPObras/Núcleo de Gestão de Execução Contratual apresentou as pendências financeiras, sendo (peça 158):

4.1) da PMSP com o consórcio: R\$ 959.647,43;

4.2) do consórcio com a PMSP: R\$ 630.687,30 + reajuste contratual (33,8937%) - administração local e desacordo;

4.3) pendente fechamento da última medição.

5) Garantia: não foi apresentada a retenção ou execução da garantia referente ao contrato 045/Siurb/13



(peças 147, 150, 152, 160). Segundo a Siurb/Divisão Técnica de Licitações, não foram aplicadas penalidades ao consórcio. No entanto, manifestou pela não liberação da garantia até o acerto de contas, sob análise da SPObras (peça 155). A Siurb/Divisão de Finanças informou que como houve a anulação do despacho de aplicação de penalidade não houve retenção ou execução da garantia (peça 156-157);

6) Não foi disponibilizado o processo administrativo do certame 013/2020. Essa licitação foi revogada (peça 171), tendo sido realizado novo processo (006/2022) (peça 173), homologado em 25/5/2022 (peça 172).

7 ao 11) Não foram apresentados estudos de alternativas, nem apresentado orçamento detalhado, nem projetos atualizados com respectivas aprovações (peça 150).

12) Desapropriações: foram contratados 32 laudos para elaboração de material expropriatório, mas apenas uma ação foi ajuizada e o imóvel imitado na posse no Trecho 2 (peças 140-146).

Análise

272. Percebe-se pelas informações registradas que o empreendimento remanesce com impropriedades que não foram esclarecidas, como: (i) não foi apresentado o encontro de contas referente ao contrato rescindido; (ii) o parecer da Diretoria de Obras não apresentou manifestação conclusiva quanto aos argumentos do consórcio; (iii) existem diversas pendências de desapropriações; (iv) as informações requeridas sobre novo certame realizado não foram apresentadas. Todavia, essas impropriedades poderão ser objetos em outras ações de controle, não ensejando saneamento no presente processo.

CONCLUSÃO

273. Tratam os autos de auditoria realizada para examinar a conformidade e a economicidade dos atos relacionados à realização das obras do Corredor de Ônibus Leste Itaquera - Trecho 1, no município de São Paulo/SP, com investimento total de R\$ 150.406.618,68 (data-base abr/2013).

274. Os principais achados de auditoria foram:

- a) sobrepreço e superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de duplicidade de serviços;
- b). restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento;
- c) projeto básico deficiente e desatualizado;
- d) inconsistência no processo de seleção do empreendimento; e
- e) descompasso entre a execução físico-financeira da obra e o pagamento da administração local.

275. O presente trabalho buscou analisar as oitivas da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo/SP (Siurb/SP), Caixa Econômica Federal, Consórcio SP - Corredores e Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR), determinadas por meio do despacho emanado pelo Relator (peça 87).

276. As comunicações processuais enviadas, bem como as respostas às oitivas, estão sintetizadas no Quadro 1 dessa instrução.

277. Sobre os indícios de sobrepreço e superfaturamento no Contrato 045/Siurb/13 (item I), conforme detalhado nas composições apresentadas na peça 174 e na curva ABC atualizada (Apêndice A), a análise das manifestações apresentadas conduziu a uma redução do indicativo de sobrepreço de cerca de R\$ 20,6 milhões (ou 15,90% em relação ao valor do contrato), para cerca de **R\$ 3,7 milhões** (ou **2,58%** em relação ao valor do contrato).

278. Contudo, considerando que, nos termos do item I.2.3.2 do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas (Portaria-Segecex 33/2012), do item 4.3.1 da Orientação Técnica OT-IBR 005/2012, assim como do entendimento extraído da Declaração de Voto do Min. Valmir Campelo, apresentada no âmbito do Acórdão 3.210/2013-TCU-Plenário (rel. Raimundo Carreiro), a amostra de preços analisada, cerca de 50%, pode ser insuficiente para se apontar um sobrepreço de baixa monta (2,58%), existindo risco de que os itens contratuais não analisados possam compensar o sobrepreço global apontado - e até mesmo transformá-lo em subpreço; e considerando, ainda, que as partes envolvidas se pronunciaram somente sobre nove dos 35 serviços utilizados para a formação do sobrepreço; **entende-se que o indício de irregularidade em questão deva ser suprimido.**

279. Com relação à ausência de parecer ministerial sobre a possibilidade de aproveitamento de licitação pretérita (item II), os argumentos apresentados pelo então Ministério das Cidades não lograram êxito em elidir o apontamento. Assim, em linha com o disposto no item 9.2.11 do Acórdão 2.153/2018-TCU-Plenário (rel. Augusto Sherman) e com a proposta original do relatório de auditoria, será proposto **cientificar a pasta ministerial acerca da irregularidade.**

280. Acerca da restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento (item III), não foram acolhidos os argumentos apresentados pela Siurb/SP para os apontamentos, como: (i) adoção indevida e injustificada de pré-qualificação; (ii) vedação a que uma mesma licitante fosse vencedora de mais de um empreendimento licitado simultaneamente; (iii) limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica; (iv) restrição de atestados por tipologia de obra; (v) exigência de atestados atinentes a serviços de baixa complexidade técnica; e (vi) utilização de critérios subjetivos para avaliação de metodologia de execução.

281. No entanto, seguindo o entendimento jurisprudencial em processos similares que tramitaram nessa Corte, alinhado ao último julgado proferido pelo Acórdão 1.756/2022-TCU-Plenário (rel. Bruno Dantas), não será sugerida a responsabilização dos gestores, sendo proposto **dar ciência** ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional sobre as irregularidades identificadas no Edital de Pré-qualificação 004/2012-SPObras e no Contrato 045/Siurb/13.

282. Com relação ao projeto básico deficiente e desatualizado (item IV), concluiu-se pelo não acolhimento dos argumentos para todas as irregularidades apontadas no relatório de auditoria que ensejaram projeto básico deficiente e desatualizado, quais sejam: (i) ausência de estudos de viabilidade e de demanda; (ii) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente; (iii) necessidade de alterações substanciais na concepção do empreendimento; e (iv) incompletude e inadequação do orçamento do edital, em razão da ausência de detalhamento da administração local, mobilização e desmobilização e instalação de canteiro.

283. Contudo, com base no entendimento jurisprudencial apresentado no item anterior (Acórdão 1.756/2022-TCU-Plenário (rel. Bruno Dantas)) também não será sugerida a responsabilização dos gestores, tendo como proposta **dar ciência** ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional sobre as irregularidades sobre as irregularidades quanto ao projeto básico.

284. Por fim, sobre o descompasso entre o pagamento de administração local e o andamento físico da obra (item V), considerando que a Siurb/SP já tomou ciência sobre essa irregularidade, bem como constatada a rescisão do Contrato 045/Siurb/13 e somado ao fato de que as disposições do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (rel. Marcos Bemquerer) não podem ser exigidas no presente caso por ser posterior à contratação; entende-se desnecessária proposta de encaminhamento quanto a essa questão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

285. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, sobre as seguintes irregularidades verificadas no Contrato 045/Siurb/13 e no Edital de Pré-qualificação 004/2012-SPObras, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a.1) restrição à competitividade da licitação decorrente da:

a.1.1) adoção de pré-qualificação, identificada no Edital de Pré-qualificação 004/2012- SPObras, sem comprovar a adequação e necessidade desse procedimento (conforme prevê o art. 114 da Lei 8.666/1993, e os Acórdãos TCU 2.028/2006, 2.005/2007, 1.232/2013 e 3.425/2014, todos do Plenário);

a.1.2) vedação a que uma mesma licitante fosse vencedora de mais de um empreendimento licitado simultaneamente (em afronta aos Acórdãos TCU 1.223/2013 e 2.373/2013, ambos do Plenário);

a.1.3) limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica (em afronta aos Acórdãos TCU 2.150/2008, 2.882/2008, 1.237/2008, 1.636/2007, 2.359/2007, 2.019/2013, 2.163/2014, todos do Plenário);

a.1.4) restrição de atestados por tipologia de obra (afrontando os Acórdãos TCU 1.023/2013, 1.223/2013, 222/2013, 1.733/2010, 1.998/2013, 1.502/2009, 311/2009 e 1.226/2012, todos do Plenário);

a.1.5) exigência de atestados atinentes a serviços de baixa complexidade técnica (em afronta à Súmula do TCU 263/2011);

a.1.6) adoção de critérios subjetivos de avaliação de metodologia de execução (procedimento vedado pelo art. 30, § 8º, da Lei 8.666/1993 e que contraria os Acórdãos TCU 2.008/2008, 2.909/2012 e 2.438/2015, todos do Plenário);

a.2) ausência de análise e de emissão de parecer conclusivo como condição para recepção de licitação pretérita, constatada no termo de compromisso 0425.345-59/2013, em afronta a jurisprudência do TCU, conforme disposto nos Acórdãos 2.099/2011, 2.063/2012 e 2.153/2018 (todos do Plenário);

a.3) deficiências no projeto básico da obra, como:

a.3.1) ausência de estudos de viabilidade e de demanda (em descumprimento do art. 6º, inciso IX, da



Lei 8.666/1993 e ao art. 6º, inciso XXV da Lei 14.133/2021);

a.3.2) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente (descumprimento do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e contrário ao art. 18, II, da Lei 14.133/2021);

a.3.3) necessidade de alterações substanciais na concepção do empreendimento (descumprimento do 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; Súmula TCU 261/2010; Acórdãos 610/2015, 2.371/2011 (todos do Plenário);

a.3.4) a incompletude e inadequação do orçamento do edital, em razão da ausência de detalhamento da administração local, mobilização e desmobilização e instalação de canteiro (afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea 'f', ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, ao art. 6º, XXV, alínea 'f', e 18, IV, da Lei 14.133/2021 e ao Acórdão 325/2007-TCU-Plenário).

b) informar ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional 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.

APÊNDICE A - Análise de preços (Curva ABC)

<QUADRO CONSTA DO ORIGINAL À PEÇA 176>"

Valor do sobrepreço na amostra (R\$)	3.778.022,18	A
Valor contratual da amostra (R\$)	78.772.119,03	B
Percentual de sobrepreço em relação à amostra	5,04%	C = A/(B - A)
Valor total do contrato (R\$)	150.406.618,88	D
Percentual de sobrepreço em relação ao valor do contrato	2,58%	E = A/(D - A)

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2018, nas obras do Corredor de Ônibus Leste Itaquera - Trecho 1, localizado no município de São Paulo/SP.

2. O contrato para a elaboração do projeto executivo e para a execução das obras (Contrato 045/Siurb/13) foi firmado entre município de São Paulo/SP e o Consórcio SP - Corredores pelo valor de R\$ 150.406.618,68 (data-base: abril/2013).

3. Os recursos para o empreendimento advieram do próprio município e do Termo de Compromisso 0425.345-59/2013, firmado entre o extinto Ministério das Cidades (atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional), com interveniência da Caixa Econômica Federal (Caixa), e o município de São Paulo/SP no âmbito do Programa de Mobilidade Urbana e Trânsito, que fazia parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Pacto pela Mobilidade.

4. Por ocasião da fiscalização, em meados de 2018, o empreendimento havia acumulado execução físico-financeira de 37,05%.

5. Durante os trabalhos de auditoria, a equipe identificou as seguintes irregularidades (peça 84):

5.1. sobrepreço de R\$ 20.630.154,59 (15,90% do orçamento referencial) e superfaturamento estimado de R\$ 7.643.472,28, decorrente de preços excessivos frente aos de mercado e de duplicidade de serviços - classificado como irregularidade grave, com recomendação de continuidade (IGC);

5.2. restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento (IGC);

5.3. projeto básico deficiente e desatualizado (IGC);

5.4. inconsistência no processo de seleção do empreendimento para o PAC Pacto pela Mobilidade - classificado como falha/impropriedade (F/I);

5.5. descompasso entre o pagamento de Administração Local e o andamento físico da obra (F/I)

6. Apesar de, em processos correlatos (TC 019.151/2015-2, 007.452/2017-9, 011.950/2018-8 e 011.952/2018-0), as irregularidades descritas nos itens 5.1 e 5.2 terem sido classificadas como

graves, com recomendação de paralisação (IGP), a equipe de auditoria ponderou que a interrupção do fluxo financeiro para obra acarretaria impactos sociais negativos, dado o alto percentual de execução até então.

7. Assim, a unidade instrutora propôs a realização de oitiva acerca das irregularidades classificadas como IGC, e dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao município acerca das falhas/impropriedades.

8. Por meio de despacho, autorizei a realização das oitivas propostas.

9. Nesta oportunidade, a unidade instrutora informa que o Contrato 045/Siurb/13 foi rescindido unilateralmente pelo município em 16/1/2020, em razão do descumprimento do contrato e do cronograma de obras por parte do consórcio.

10. Analisadas as respostas às oitivas, a SeinfraUrbana considerou que, do indício de sobrepreço inicialmente apontado (item 5.1 do voto), somente subsistiria 2,58% em relação ao valor total da avença. Esse percentual reduzido, aliado ao fato de que a amostra de preços analisada representava somente 50% do contrato, levou à conclusão de que o indício de irregularidade em questão deveria ser suprimido.

11. Em relação à restrição indevida à competitividade da licitação (item 5.2 do voto), a unidade instrutora não acolheu os argumentos referentes aos indícios de irregularidade: i) no uso indevido e injustificado de pré-qualificação; ii) na vedação a que uma mesma licitante fosse vencedora de mais de um empreendimento licitado simultaneamente; iii) na limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica; iv) na restrição de atestados por tipologia de obra; e v) na utilização de critérios subjetivos para avaliação da metodologia de execução.

12. No entanto, considerando que este Tribunal não acolheu a proposta de audiência de gestores do município em processos similares que trataram de auditoria de conformidade na contratação e execução de corredores de ônibus e terminais em São Paulo/SP, contemporâneos ao analisado nestes autos, a unidade instrutora deixou de sugerir a responsabilização dos gestores e sugeriu dar ciência ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional sobre as irregularidades identificadas no Edital de Pré-qualificação 004/2012-SPObras e no Contrato 045/Siurb/13.

13. Quanto às deficiências no projeto básico (item 5.3 do voto), a SeinfraUrbana não acolheu os argumentos apresentados sobre: i) a ausência de estudos de viabilidade e demanda do empreendimento; ii) a ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente; e iii) a ausência de composições detalhadas para os serviços de administração local e mobilização, instalação, manutenção e desmobilização de canteiro.

14. Não obstante, pelos mesmos motivos indicados para a não responsabilização dos gestores municipais em razão da irregularidade concernente à restrição indevida à competitividade da licitação, a proposta contempla a expedição de ciência aos órgãos e entidades envolvidos na consecução do empreendimento.

15. Acerca da inconsistência no processo de seleção do empreendimento (item 5.4 do voto), a irregularidade se caracterizaria pela ausência de parecer ministerial sobre a possibilidade de aproveitamento de licitação pretérita. No entender da unidade, os argumentos apresentados não lograram elidir os apontamentos, razão pela qual ela propõe cientificar a pasta ministerial acerca da irregularidade.

16. Finalmente, sobre o descompasso entre o pagamento de administração local e o andamento físico da obra (item 5.5 do voto), as análises empreendidas pela SeinfraUrbana resultaram na conclusão de que as disposições do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário não poderiam ser exigidas no caso concreto. Considerando, ainda, a rescisão do contrato, a unidade instrutora entende desnecessária a adoção da medida anteriormente proposta no sentido de dar ciência ao município de São Paulo/SP.

17. Concorro com as análises realizadas pela unidade instrutora, as quais incorporo às minhas razões de decidir.



18. Conforme consignei no voto que proferi no Acórdão 1.756/2022-TCU-Plenário, que tratou de empreendimento análogo e contemporâneo (obras do Terminal Rodoviário e Urbano Itaquera e Sistema Viário Principal, Acessos e Corredor de Ônibus Leste Itaquera - Trecho 2, localizado no município de São Paulo/SP):

“19. No âmbito desta Corte, tramitaram alguns processos semelhantes a este, já julgados no mérito (TCs 011.535/2015-6, 011.538/2015-5, 019.151/2015-2 e 007.452/2017-9, julgados por meio dos Acórdãos 111/2016, 1.923/2016 e 1.345/2018, todos do Plenário).

20. Em todos esses casos, foram analisados editais de licitação lançados pela Siurb/SP entre 2013 e 2015, bem como os contratos que decorreram de dois deles (firmados em 2013), cujo objeto era a implantação de corredores de ônibus. Em todos eles, foram identificadas ocorrências semelhantes às destes autos (sobrepreço, restrição indevida à competitividade do certame e/ou deficiências no projeto básico). E todos eles resultaram em comandos destinados às unidades jurisdicionadas (determinações e/ou recomendações para adoção de medidas corretivas, ou dar-lhes ciência das irregularidades identificadas).

21. Em nenhum dos casos, foi proposta a responsabilização dos gestores.

22. Comento, ainda, que proposta semelhante foi formulada no âmbito do monitoramento do Acórdão 1.345/2018-TCU-Plenário, a qual também não foi acolhida pelo Plenário desta Corte, conforme o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 822/2019-TCU-Plenário:

‘Diante da rescisão da avença originada do procedimento licitatório que continha cláusulas que prejudicaram a competitividade do certame e cujos preços dos serviços estavam acima dos de mercado, os riscos de danos ao erário foram afastados. Também não remanescem as irregularidades que poderiam ensejar a nulidade do contrato e que configuravam graves desvios aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública Federal. Tal situação enseja, de fato, a necessidade de reclassificação do achado e a respectiva comunicação ao Congresso Nacional.

Deixo de acolher, contudo, a sugestão de constituição de processo apartado visando à responsabilização dos agentes públicos municipais.

O procedimento licitatório do qual resultou o Contrato 44/Siurb/13 foi realizado por órgãos e entidades municipais quando sequer estava prevista a utilização de recursos federais no Programa de Mobilidade Urbana da cidade de São Paulo.

Tal consideração não significa afastar a jurisdição do TCU sobre os atos pretéritos à celebração do ajuste com a União. Ao contrário, como enfatizei no voto que fundamentou o Acórdão 1.345/2018-TCU-Plenário, firmado o instrumento de transferência, passam a incidir sobre o ajuste e os atos que lhe deram origem as disposições legislativas e regulamentares da União e, consequentemente, a jurisdição desta Corte de Contas. Inexiste dúvida de que a continuidade da avença mediante o recebimento de recursos da União está condicionada ao cumprimento dessas normas e regulamentos, independente da sua celebração anteceder o instrumento de repasse.

Por outro lado, no que toca à responsabilização dos agentes públicos que praticaram os atos anteriores à celebração do instrumento de transferência, o caso aqui examinado recomenda maiores reflexões em relação ao contexto em que os atos foram praticados. Tendo em vista que eles se orientavam por meio de um quadro institucional-normativo municipal à época da realização do certame, esta Corte de Contas não pode se furtar de examinar, e levar em consideração, a conduta dos agentes à luz dessa situação fática.

No âmbito do processo 019.151/2015-2, que cuidou de fiscalização do Trecho 1 do Corredor Radial Leste, no qual foi exarado o Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário, o órgão municipal e a empresa contratada trouxeram, em sede de oitiva, a informação de que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) julgou regular cláusula de edital de licitação do município do qual constava vedação de que mais de um lote/empreendimento fosse adjudicado para um mesmo licitante, um dos pontos cruciais a evidenciar a restrição da competitividade do certame objeto dos presentes autos.

Tal cláusula foi utilizada pelos órgãos municipais em contratações relativas a empreendimentos de mobilidade urbana e de urbanização de assentamentos precários. Em uma situação como essa, é razoável supor que os agentes públicos municipais se orientavam por tais diretivas, as quais não eram obstaculizadas pelos órgãos de controle com jurisdição sob a matéria à época.

(...)

Do ponto de vista pragmático, em uma situação em que o órgão municipal adotou as medidas para encerrar o contrato sobre o qual incidiam as irregularidades e que não houve liberação de recursos federais, ou seja, não se materializou prejuízo ao erário, considero contraproducente envidar esforços a fim de apurar a



conduta dos responsáveis, especialmente diante do fato que existem circunstâncias atenuantes e medidas corretivas em curso.’

23. Nesse mesmo sentido, o Acórdão 975/2019-TCU-Plenário (TC 011.950/2018-8) e o Acórdão 1.184/2019-TCU-Plenário (TC 011.952/2018-0).

24. Acrescento, ainda, que as irregularidades ora analisadas ocorreram contemporaneamente àquelas abortadas nos processos correlatos mencionados, e que não vislumbro diferença entre a gravidade dos apontamentos destes autos em comparação com os daqueles julgados anteriormente.

19. Nesse sentido, estou de acordo com as propostas consignadas na instrução de peça 176, no sentido de dar ciência ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional sobre as irregularidades identificadas no Edital de Pré-qualificação 004/2012-SPObras e no Contrato 045/Siurb/13.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2525/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.948/2018-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. (40.450.769/0001-26), na condição de líder do Consórcio SP – Corredores.
4. Unidades Jurisdicionadas: Caixa Econômica Federal; Ministério do Desenvolvimento Regional; Prefeitura Municipal de São Paulo - SP.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: Thays Chrystina Munhoz de Freitas (251.382/OAB-SP), representando Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2018, nas obras do Corredor de Ônibus Leste Itaquera - Trecho 1, localizado no município de São Paulo/SP,

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

9.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, sobre as seguintes irregularidades verificadas no Edital de Pré-qualificação 004/2012-SPObras e no Contrato 045/Siurb/13, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.1.1. restrição à competitividade da licitação decorrente da:

9.1.1.1. adoção de pré-qualificação, identificada no Edital de Pré-qualificação 004/2012-SPObras, sem comprovar a adequação e necessidade desse procedimento (conforme prevê o art. 114 da Lei 8.666/1993, e os Acórdãos TCU 2.028/2006, 2.005/2007, 1.232/2013 e 3.425/2014, todos do Plenário);

9.1.1.2. vedação a que uma mesma licitante fosse vencedora de mais de um empreendimento licitado simultaneamente (em afronta aos Acórdãos TCU 1.223/2013 e 2.373/2013, ambos do Plenário);

9.1.1.3. limitação indevida relacionada aos atestados de qualificação técnica (em afronta aos Acórdãos TCU 2.150/2008, 2.882/2008, 1.237/2008, 1.636/2007, 2.359/2007, 2.019/2013, 2.163/2014, todos do Plenário);



9.1.1.4. restrição de atestados por tipologia de obra (em afronta aos Acórdãos TCU 1.023/2013, 1.223/2013, 222/2013, 1.733/2010, 1.998/2013, 1.502/2009, 311/2009 e 1.226/2012, todos do Plenário);

9.1.1.5. exigência de atestados atinentes a serviços de baixa complexidade técnica (em afronta à Súmula do TCU 263/2011);

9.1.1.6. adoção de critérios subjetivos de avaliação de metodologia de execução (procedimento vedado pelo art. 30, § 8º, da Lei 8.666/1993 e que contraria os Acórdãos TCU 2.008/2008, 2.909/2012 e 2.438/2015, todos do Plenário);

9.1.2. deficiências no projeto básico da obra, como:

9.1.2.1. a ausência de estudos de viabilidade e de demanda (em descumprimento do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e ao art. 6º, inciso XXV da Lei 14.133/2021);

9.1.2.2. a ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente (descumprimento do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e contrário ao art. 18, II, da Lei 14.133/2021);

9.1.2.3. a necessidade de alterações substanciais na concepção do empreendimento (descumprimento do 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; Súmula TCU 261/2010; Acórdãos 610/2015, 2.371/2011 (todos do Plenário);

9.1.2.4. a incompletude e inadequação do orçamento do edital, em razão da ausência de detalhamento da administração local, mobilização e desmobilização e instalação de canteiro (afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea “f”, ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, ao art. 6º, XXV, alínea “f”, e 18, IV, da Lei 14.133/2021 e ao Acórdão 325/2007-TCU-Plenário);

9.1.3. a ausência de parecer conclusivo como condição para recepção de licitação pretérita, constatada no termo de compromisso 0425.345-59/2013, afronta a jurisprudência do TCU, conforme disposto nos Acórdãos 2.099/2011, 2.063/2012 e 2.153/2018 (todos do Plenário);

9.2. dar ciência desta deliberação ao município de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.311/2021-4

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Mato Grosso do Sul - DNIT/MT

Interessados: Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. (01.397.753/0001-45), na condição de empresa líder do consórcio Paviservice / Caiapó / Geosistemas

Representação legal: Alex Fagundes do Amaral (50550/OAB-GO), Ted Carrijo Costa (23671/OAB-DF) e outros, representando Construtora Caiapó Ltda.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO / EXECUTIVO E EXECUÇÃO DAS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE SEGMENTO DA RODOVIA BR-419/MS (CONTRATO 587/2017). INDÍCIOS DE PROJETO

BÁSICO/EXECUTIVO EM DESACORDO COM O ANTEPROJETO LICITADO. OITIVAS. IRREGULARIDADE SANEADA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 47), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 48):

“I. APRESENTAÇÃO

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), tendo como objeto os serviços de elaboração dos projetos básico / executivo e execução das obras de implantação e pavimentação da Rodovia BR-419/MS, Lote 1, trecho: Entr. BR-163(A) (Rio Verde de MS) — Entr. BR-060(B)/267(B) (Jardim), Subtrecho: Entr. BR-163(B)/ Entr. MS 080(A) — Entr. MS 080 (B)/228 (A), Segmento: km 11,3 ao km 63,8, Extensão: 52,5 km, executados pelo Contrato 587/2017, firmado entre o DNIT e o consórcio PAVISERVICE / CAIAPÓ / GEOSISTEMAS, no regime de contratação integrada resultante do Edital RDC Eletrônico 142/2017-19.

II. INTRODUÇÃO

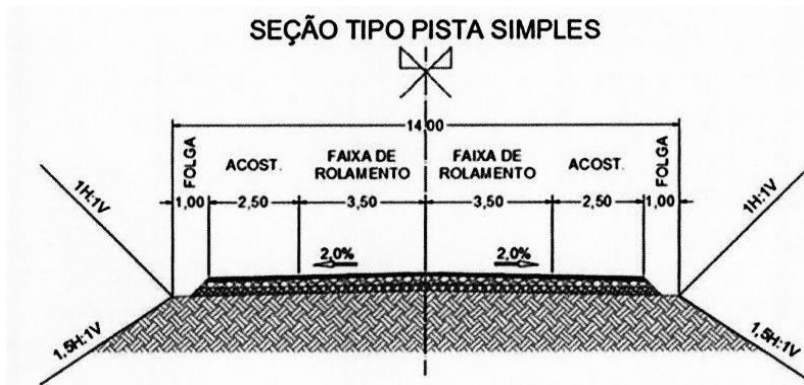
2. As obras de implantação e pavimentação da BR-419/MS incluem a travessia do Morro dos Calos em túnel duplo, com duas galerias, além da execução de viadutos e da estabilização de encostas, conforme mapa de situação a seguir.



Fonte: Relatório de Anteprojeto

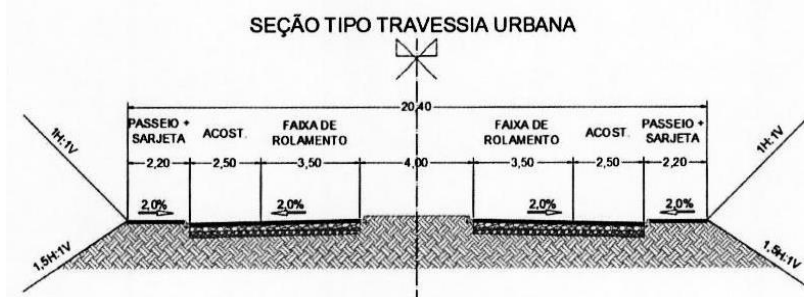
3. A classe adotada para a rodovia é CLASSE II com topografia ondulada. A velocidade diretriz é 70 km/h, a declividade máxima é de 5% e a extensão média da faixa de domínio 70m.

4. A plataforma final pavimentada é em pista simples, com duas faixas de rolamento de 3,5 m e acostamentos de 2,5 m e 1,0 m de folga para implantação de dispositivos de drenagem. A imagem a seguir ilustra a seção transversal típica do segmento:



Fonte: Relatório de Anteprojeto

Na região da travessia urbana do município de Perdigão, compreendida entre os km 53,72 (Estaca 2121+0,00) e km 54,12 (Estaca 2141+0,00) a seção transversal é alterada. Neste segmento de 400 m, foi considerado um canteiro central de 4,0 m separador das duas faixas de rolamento e uma área para passeio com 2,20 m de largura, conforme imagem a seguir



Fonte: Relatório de Anteprojeto

5. A licitação foi realizada por contratação integrada no regime diferenciado de contratação (RDC) por meio do Edital RDC Eletrônico 142/2017-19, com orçamento referencial de R\$ 136.155.058,56, sem desoneração de mão de obra, a preços de setembro/2016 (peça 22), e contou com a participação de dezessete empresas interessadas (peça 23).

6. O certame licitatório foi vencido pelo CONSÓRCIO PAVISERVICE/GEOSISTEMAS, formado pelas empresas PAVISERVICE SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO LTDA. (01.397.753/0001-45), líder do consórcio, e GEOSISTEMAS ENGENHARIA E PLANEJAMENTO LTDA. (70.073.275/0001-30) com proposta no valor de R\$ 119.540.000,00, caracterizando um desconto de 12,20% em relação ao orçamento referencial do Dnit (peça 23). Formalizou-se o Contrato 587/2017, firmado em 5/9/2017, com prazo de vigência inicial até 22/05/2020 (990 dias) (peça 15).

7. Até o fechamento do período de execução da auditoria, o Contrato possuía cinco aditamentos, conforme descrito a seguir:

8. Termo aditivo 1 - firmado em 23/10/2018, visou formalizar a Adequação do Critério de Pagamento, com intuito de detalhar os serviços contratados e seus respectivos reajustamentos, em especial o Quadro 2 do Anexo VI - do contrato, em razão da necessidade de se proceder ao desmembramento da aquisição do insumo material betuminoso do restante dos serviços de pavimentação, visto que os índices de reajustamento incidentes na planilha inicialmente contratada não contemplavam reajustamentos para materiais betuminosos. A adequação do Critério de pagamento não implicou em alteração do escopo, prazo ou valor do contrato (peça 16).

9. Termo aditivo 2 - firmado em 1/10/2019, visou restabelecer as condições iniciais do contrato, objetivando manter o equilíbrio econômico-financeiro, tendo em vista os aumentos procedidos pela Petrobras nos itens (Cimentos Asfálticos de Petróleo e Asfaltos Diluídos), adotando-se uma parcela de reajustamento extraordinário de R\$ 897.734,17 (peça 17).

10. Termo aditivo 3 - firmado em 28/11/2019, visou a prorrogação dos prazos de execução e vigência por mais 720 (setecentos e vinte) dias consecutivos a contar da data de término. Desta forma, o término da vigência previsto para 22/05/2020 passou a vencer em 12/05/2022 (peça 18).

11. Termo aditivo 4 - firmado em 27/2/2020, visou restabelecer as condições iniciais do contrato, objetivando manter o equilíbrio econômico-financeiro, tendo em vista os aumentos procedidos pela Petrobras nos itens (Cimentos Asfálticos de Petróleo e Asfaltos Diluídos), adotando-se uma parcela de reajustamento



extraordinário de R\$ 135.654,45 (peça 19).

12. Termo aditivo 5 - firmado em 8/7/2020, visou alterar os percentuais de participação das empresas no Consórcio, com a inclusão da empresa Construtora Caiapó Ltda., sendo que a liderança continuou a cargo da empresa Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda (peça 20).

13. Até a 47ª medição (julho/2021) foram medidos R\$ 91.909.680,54 a preços iniciais, o que representava 76,89% do valor total do contrato (peça 24).

14. A fiscalização do Contrato 587/2017 está sendo efetivada por uma comissão de servidores da Superintendência Regional do Dnit no Estado do Mato Grosso do Sul, designada pela portaria 51/2017 (peça 25). Além disso, a autarquia contratou a empresa Planeje Projetos Engenharia e Supervisão Eireli para a prestação de serviços técnicos de supervisão e apoio à fiscalização, mediante Contrato 716/2017. Também foi contratada a empresa Strata Engenharia Ltda. por meio do Contrato 808/2018 para os serviços de supervisão e gerenciamento ambiental, bem como para a execução dos programas ambientais das obras (peça 26).

15. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 119.540.000,00 (set/2016) referente ao valor total do Contrato 587/2017.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

16. III.1. Projetos básico/executivo em desacordo com o anteprojeto licitado

17. Tipificação: Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC)

18. Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO: O indício de irregularidade não se enquadra no art. 138, §1º, inciso IV da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), visto que a alteração de projeto básico/executivo em desacordo com o anteprojeto licitado não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

19. O projeto executivo de pavimentação apresentado pelo consórcio PAVISERVICE/CAIAPÓ/GEOSISTEMAS, objeto do Contrato 587/2017, foi aprovado pelo Dnit sem respeitar os parâmetros mínimos estabelecidos no anteprojeto da licitação.

20. No edital de licitação RDC Eletrônico 142/2017-19 para contratação integrada de empresa para a elaboração dos projetos básico/executivo e execução das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-419/MS, lote 1, Anexo VIII - Termo de Referência (peça 10, p. 30-31) constava a exigência dos seguintes parâmetros mínimos a serem respeitados na elaboração do projeto executivo:

‘Deverão ser respeitados todos os parâmetros mínimos apresentados no Anteprojeto de Pavimentação. O pavimento projetado deverá ser constituído, ao menos, pelas seguintes espessuras de camadas:

Pista:

1ª camada intermediária em CBUQ faixa ‘B’ (Binder) com esp. 5 cm

2ª camada de rolamento em CBUQ faixa ‘C’ com esp. 5 cm

Base solo-brita - 20 cm

Sub-base de solo estabilizado granulometricamente sem mistura - 20 cm

Acostamento:

Tratamento Superficial Duplo (TSD)

CBUQ faixa ‘B’ (Binder) com esp. 5 cm

Base de solo-brita - 20 cm

Sub-base de solo estabilizado granulometr. sem mistura - 20 cm’

21. Durante a fase de esclarecimentos de dúvidas dos licitantes quanto ao Edital e seus anexos, prevista no Instrumento Convocatório do RDC Eletrônico 142/2017-19, no 4º Caderno de Perguntas e Respostas (peça 11, p. 1) o Dnit respondeu aos licitantes ratificando a exigência de que fossem respeitados ‘todos os parâmetros mínimos apresentados no Anteprojeto de Pavimentação’ inclusive transcrevendo literalmente as camadas de pavimento de pista e acostamento com suas composições e espessuras já descritas acima.

22. Entretanto, conforme se verifica no projeto executivo apresentado pela contratada PAVISERVICE/CAIAPÓ/GEOSISTEMAS, Volume 03C- Memória Justificativa do Projeto de Pavimentação (peça 12, p. 72) as camadas de pavimento foram alteradas para a composição a seguir.

‘Para a pista de rolamento está sendo prevista a seguinte estrutura:

. Revestimento Betuminoso em CBUQ - Faixa C. 5,00 cm

. Revestimento Betuminoso em CBUQ - Faixa B. 3,50 cm

. Camada de Bloqueio em TSD. 2,00 cm

. Base de Solo Melhorado com Cimento. 15,00 cm

. Sub-base granular. 15,00 cm



. Espessura Total Real. 40,50 cm

Para os acostamentos está sendo prevista a seguinte estrutura:

- . Revestimento Betuminoso em CBUQ - Faixa B. 3,50 cm
- . Camada de Bloqueio em TSD. 2,00 cm
- . Base de Solo Melhorado com Cimento. 15,00 cm
- . Sub-base granular. 15,00 cm

. Espessura Total Real. 35,50 cm'

23. A alteração de projeto foi aprovada em 29/05/2019 conforme termo de recebimento, análise e aceitação de projeto (peça 13, p. 1-2) firmada pelo Fiscal do Contrato.

24. Observa-se que houve redução da espessura total do pavimento da pista de 50,00 cm para 40,50 cm. Também houve a redução da espessura total do acostamento de 47,00 cm para 35,50 cm.

25. O revestimento em CBUQ teve a espessura reduzida de 10 cm para 8,5 cm.

26. A base com espessura de 20 cm (base de solo-brita) foi reduzida para 17 cm (base de solo-cimento acrescida da camada de bloqueio em TSD).

27. A sub-base de solo estabilizado granulometricamente foi reduzida de 20 cm de espessura para 15 cm.

28. Apesar de o Termo de Referência ter definido de antemão a composição e espessura das camadas de pavimento, tendo inclusive o Dnit alertando os licitantes que não poderia ser alterada, verifica-se que há um comando contraditório no documento que estabelece que 'poderá ser aceita solução de engenharia para o Projeto de Pavimentação que não contemplada neste Termo de Referência, desde que respeitado os parâmetros técnicos já estabelecidos neste Documento e apresente parâmetros de igual ou melhor desempenho'.

29. O relatório de auditoria verificou que a alteração das camadas do pavimento não atende a condição de apresentar parâmetros de igual ou melhor desempenho em relação à solução original do anteprojeto.

39. Na análise mecânica realizada no projeto executivo verifica-se que, quanto à deformação vertical máxima do revestimento, houve um discreto ganho na deflexão que foi reduzida de $39,77 \times 10^{-2}$ para $38,11 \times 10^{-2}$, entretanto esse ganho não representa uma real vantagem tendo em vista que o valor admissível de $58,37 \times 10^{-2}$ já comportava uma larga margem de segurança (peça 12, p. 69).

30. Quanto à deformação de compressão do subleito que no anteprojeto era de $2,67 \times 10^{-4}$ a análise mecânica apontou um aumento para $3,20 \times 10^{-4}$, o que se aproxima muito do valor admissível de $3,32 \times 10^{-4}$ reduzindo significativamente a margem de segurança da estrutura (peça 12, p. 69).

31. Dessa forma, não se verifica nenhum ganho de desempenho do pavimento que justificasse a alteração, havendo ainda um maior risco à estrutura tendo em vista a redução da margem de segurança relativamente à deformação de compressão do subleito. Verifica-se, portanto, que houve uma vantagem econômica exclusivamente a favor da contratada tendo em vista a redução de 1,5 cm na espessura do revestimento de CBUQ, redução de 3 cm na espessura da base e 5 cm na espessura da sub-base, com aumento de risco da estrutura e sem nenhum ganho perceptível de desempenho do pavimento.

IV. OITIVAS

32. Por meio dos ofícios 57728/2021-TCU/Seproc (peça 30) e 57729/2021-TCU/Seproc (peça 32) foram promovidas as seguintes oitivas:

'a) com fundamento no art. 250, V, do RITCU, promover a oitiva do **Dnit**, por meio do ofício 57728/2021-TCU/Seproc (peça 30), para que se manifeste, no prazo de quinze dias, quanto à elaboração de projeto executivo com alteração da composição e espessura das camadas do pavimento em desacordo com o estabelecido no Anexo VIII - Termo de Referência do Edital de licitação RDC Eletrônico 142/2017-19 tendo em vista a alteração de projeto não ter resultado em parâmetros de igual ou melhor desempenho (item III.1); e

b) com fundamento no art. 250, V, do RITCU, promover a oitiva do consórcio **PAVISERVICE/CAIAPÓ/GEOSISTEMAS**, representado pela empresa Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda (01.397.753/0001-45), líder do consórcio, para que se manifeste, se assim o desejar, no prazo de quinze dias, quanto à elaboração de projeto executivo com alteração da composição e espessura das camadas do pavimento em desacordo com o estabelecido no Anexo VIII - Termo de Referência do Edital de licitação RDC Eletrônico 142/2017-19 tendo em vista a alteração de projeto não ter resultado em parâmetros de igual ou melhor desempenho (item III.1), alertando-o desde já para a possibilidade de o TCU determinar alteração contratual em seu desfavor.'

V. MANIFESTAÇÃO DO DNIT (peça 34)

33. Por meio do ofício 152783/ACE - DG/DG/DNIT SEDE, de 27/10/2021 (peça 34, p. 1-2), o Diretor Geral do Dnit encaminhou o ofício 152445/2021/SER - MS (SEI 9576185) (peça 34, p. 3-4), no qual o



Superintendente Regional do Dnit no Estado do Mato Grosso do Sul apresenta o Despacho SCT - MS (SEI 9569462) (peça 34, p. 5-6) e ofício 151920/2021/UL - COXIM - MS/SRE - MS (SEI 9569207) (peça 34, p. 7-10), e anexos (peça 34, p. 11-90), com a manifestação quanto ao achado de auditoria.

34. No material encaminhado o Dnit destaca-se um estudo adicional utilizando o Método MeDiNa elaborado pelo autor do projeto executivo Consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas, a pedido do Dnit, no qual ela aprofunda a análise comparando as duas estruturas — anteprojeto e projeto executivo — utilizando critérios diferentes daqueles usados anteriormente, baseando-se em cinco critérios de qualidade da estrutura a fim de demonstrar o ganho de qualidade e segurança, conforme transcrição a seguir (peça 34, p. 27-45):

‘1. Introdução

Este documento tem como objetivo comparar duas estruturas de pavimento quanto à sua qualidade. Todos os dados de solo e estruturas utilizados no presente trabalho foi apresentado pelo Consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas e aprovado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.

As estruturas foram dimensionadas para a rodovia BR 419/MS, Lote 01, no segmento do Km 11,3 ao Km 63,8. Esse trecho irá suportar um tráfego de N igual a $1,76 \times 10^6$ no ano base, com crescimento anual de 5,16 %, resultando em um valor de N igual a $2,23 \times 10^7$ no período de 10 anos.

Este comparativo utilizou estudo anterior apresentado no Dimensionamento da Estrutura 01, onde alguns critérios de comparação já foram estabelecidos. Não serão discutidos aqui a metodologia utilizada nesse primeiro estudo, visto que no dimensionamento da estrutura 01 já é apresentada toda a metodologia e resultados pertinentes a esses critérios.

Será demonstrado neste documento a análise de outros critérios, utilizando métodos diferentes daqueles usados anteriormente durante a elaboração do projeto, com o objetivo de se executar uma análise baseada em 5 critérios de qualidade da estrutura.

Os critérios analisados ao final do estudo serão os seguintes: Deformação vertical máxima do revestimento, Deformação de tração no revestimento, Deformação de compressão no subleito, Área trincada do pavimento e Afundamento de trilha de roda.

Cada critério será analisado comparando-se os resultados das duas estruturas. Também serão verificados os valores limites para cada critério. A estrutura que apresentar resultados mais distantes do valor limite é a estrutura que apresenta vantagem no critério analisado.

Os resultados a serem analisados no presente estudo serão obtidos através do software de dimensionamento de pavimentos MeDiNa, o qual utiliza conceitos e ensaios modernos comparados ao Método de dimensionamento através do CBR.

Segue lista de documentos utilizados para a realização da análise:

Documento 01 - Volume 03C - Dimensionamento

Documento 02 - DNIT-MS-419_L 01_Resposta Análise 719/2018-PAV

Documento 03 - SEI_DNIT (32942220) - Termo de Aceite [peça 34, p. 46-51]

Documento 04 - Termo de Referência_ edital0142_17-19_0 [peça 10]

Documento 05 - Manual do MeDiNa

Anexo A - Análise da estrutura 01 [peça 34, p. 35-40]

Anexo B - Análise da Estrutura 02 [peça 354, p. 41-45]

2. Justificativa técnica

2.1. Projeto e resultados existentes

Este estudo levou em consideração o dimensionamento elaborado pelo Consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas, apresentado no Documento 01, o qual foi aceito pelo DNIT, conforme Documento 02 e Documento 03.

A estrutura de pavimento apresentada pelo Consórcio foi dimensionada pelo método de projeto de pavimentos flexíveis do DNER 667/22, apresentado posteriormente no Manual de Pavimentação do DNIT - Publicação IPR - 719/2006. Neste trabalho chamaremos a estrutura de pavimento proposta pelo Consórcio de ‘Estrutura 01’.

A segunda estrutura de pavimento analisada neste trabalho foi proposta no anteprojeto da rodovia BR-419, nesta justificativa técnica chamaremos a estrutura proposta no anteprojeto de ‘Estrutura 02’.

O quadro 01 apresenta as duas estruturas objetos de estudo deste trabalho. Observa-se que a Estrutura 01 apresenta uma espessura total de 40,50 cm, inferior à espessura total da Estrutura 02, com 50,00 cm.

Quadro 01 - Estruturas de pavimentação objetos de estudos

Estrutura 01	Estrutura 02
Revestimento CBUQ - 8,5 cm Camada de bloqueio TSD - 2,0 cm Base de solo melhorado com cimento - 15,0 cm Sub-base de solo estabilizado - 15,0 cm	Revestimento CBUQ - 10,0 cm Base de solo-brita - 20,0 cm Sub-base de solo estabilizado - 20,0 cm

A estrutura 01 apresenta Base de solo melhorado com cimento. Esse tipo de solo exige, pelas boas práticas da Engenharia, um material que iniba a reflexão de trincas da base cimentada para o revestimento de CBUQ. A Estrutura 01 apresenta uma camada de TSD que, segundo (ROCHA,2009), apresenta a característica de inibir a reflexão de trincas.

O Documento 01 ainda apresenta uma análise mecanicista do pavimento, através do software ELSYM5, onde são apresentados 3 critérios de comparação entre as Estruturas 01 e 02:

- Critério 1: Deformação vertical máxima no revestimento;
- Critério 2: Deformação de tração no revestimento;
- Critério 3: Deformação de compressão no subleito.

A análise apresentada no Documento 01 apresenta uma vantagem da estrutura 01 em relação à estrutura 02 Nos critérios 1 e 2, apresentando valores dentro dos critérios de admissibilidade. O resumo da análise é apresentado no Quadro 02.

Quadro 02 - Verificação mecanicista apresentado pela empresa

Critério	Estrutura 01	Estrutura 02	Valor máximo
1 - Def. vert. Máx. revestimento ($\times 10^{-2}$ mm)	38,11	39,77	58,37
2 - Def. tração revestimento (mm/mm)	$1,75 \times 10^{-4}$	$2,24 \times 10^{-4}$	$2,33 \times 10^{-4}$
3 - Def. compressão subleito (mm/mm)	$3,20 \times 10^{-4}$	$2,67 \times 10^{-4}$	$3,32 \times 10^{-4}$

Identificando a necessidade de complementar essa análise com mais critérios de comparação, o Consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas executou uma análise utilizando o Novo Método de Dimensionamento Nacional, conhecido como MeDiNa.

2.2. Dimensionamento no software MeDiNa

O Método MeDiNa é um método de dimensionamento alternativo ao método do Manual de Pavimentação. No MeDiNa são considerados parâmetros de Tráfego, Módulo de Resiliência e Deformações Permanentes, Flow Number e Fadiga de misturas asfálticas, ao contrário do Método apresentado no Manual de Pavimentação, onde os principais parâmetros são o CBR e o Tráfego.

Os principais resultados encontrados no software, e que serão utilizados como critérios de comparação no presente estudo, são a área trincada e afundamento de trilha de roda esperados para a o período de projeto (10 anos).

Para esse método, utiliza-se o software MeDiNa, disponível em <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-epesquisa/ipr/medina/solicitacao-de-download-do-medina>

Os dados de Módulo de Resiliência inseridos no software foram baseados no Documento 01, que apresenta a seguinte tabela:

Camadas	Coef. Poisson (μ)	Módulo de Resiliência (Kgf/cm ²)
CBUQ	0,30	40.000
Base de Solo-Brita	0,40	2.500
TSD e Base de Solo Melhorado com cimento	0,40	5.000
Sub-base	0,40	2.000
Subleito	0,40	1.040

Ressalta-se que, assim como demonstrado no Documento 01, a camada de base da Estrutura 01 foi avaliada como uma camada de 17 cm, sendo 15 cm de solo acrescidos de 2 cm de camada de bloqueio. Como o software não difere o TSD da camada de revestimento, a única forma de fazer a avaliação foi de considerar uma camada única de 17 cm.

Em contrapartida, os parâmetros de deformação permanente dos solos utilizados foram obtidos em pesquisa literária considerando parâmetros de solos similares. Foram utilizados os dados presentes em (Guimarães, 2009), o qual apresenta o modelo utilizado pelo software.

Para o material de base da estrutura 01 foram utilizados os parâmetros de deformação permanente do solo

1 de (Guimarães, 2009). Essa escolha foi baseada nas características semelhantes do solo 1 e o material de base ensaiado, apresentando cascalho com porcentagem de material fino.

Para a base da Estrutura 02 foram utilizados os parâmetros de deformação permanente do solo 2 de Guimarães. Essa escolha teve como fator principal o tipo de material utilizado (Base de solo-brita), sendo o solo 2 de (Guimarães, 2009) o mais próximo de solo-brita, tendo este sido utilizado como base em algumas rodovias de Santa Catarina.

Para o material de sub-base de ambas as estruturas foram utilizados os parâmetros do solo 4 de (Guimarães, 2009). Como foram utilizados os parâmetros para as duas estruturas, escolheu-se aquele solo que apresentava resultados próximos ao material utilizado na base. Essa escolha também levou em consideração a utilização de materiais provindos da mesma jazida tanto para a base quanto para a sub-base.

Já para o subleito foram escolhidos os parâmetros do solo 7 de (Guimarães, 2009). Essa escolha levou em consideração que, dos materiais passíveis de serem utilizados no subleito, este foi o solo que apresentou os resultados mais desfavoráveis. Além disso, essa escolha também foi adotada em um estudo comparativo entre o Método do CBR e o Método MeDiNa, apresentado por (Laube et.al., 2021).

Segue na tabela abaixo os parâmetros utilizados para a deformação permanente de cada material.

Material/camada	Ψ_1	Ψ_2	Ψ_3	Ψ_4
Base estrutura 1	0,105	0,839	-0,014	0,041
Base estrutura 2	0,079	-0,598	1,243	0,081
Sub-base	0,180	0,470	0,336	0,047
Subleito	0,244	0,419	1,309	0,069

Para a camada de revestimento, ao contrário dos solos, são utilizados parâmetros do ensaio de fadiga do material, substituindo os parâmetros de deformação permanente. Não foram fornecidos os parâmetros necessários. Para a execução do software, foi necessário assumir parâmetros iguais para ambos os revestimentos, de forma a atender os critérios exigidos pelo Manual do MeDiNa.

O Documento 05 apresenta o Manual do MeDiNa, nele são apresentados critérios mínimos que devem ser atendidos pelo material asfáltico para que possam ser utilizados na estrutura. Esses critérios dependem apenas do Tráfego da rodovia.

O primeiro critério é o Flow Number do material, que deve estar entre 300 e 750 ciclos para o N de $2,23 \times 10^7$, como mostra a tabela abaixo:

Classe	Flow Number (FN)	N recomendado Condições Normais	N recomendado Condições Severas
1	$FN \geq 100$ ciclos	$N < 1e6$	Não recomendado
2	$100 \text{ ciclos} \leq FN < 300$ ciclos	$1e6 \leq N < 1e7$	$N < 1e6$
3	$300 \text{ ciclos} \leq FN < 750$ ciclos	$1e7 \leq N < 1e8$	$1e6 \leq N < 1e7$
4	$750 \text{ ciclos} \leq FN < 2000$ ciclos	$N \geq 1e8$	$1e7 \leq N < 1e8$
5	$FN \geq 2000$ ciclos	-	$N_{ser} \geq 1e8$

Fonte: Nascimento (2014)

O segundo critério é a classe da mistura, que deve ser classificada como classe 4 para o N de $2,23 \times 10^7$, como mostra o trecho do Manual do MeDiNa, mostrado abaixo:

- As misturas que não atingiram $4,5 \times 10^6$ repetições do eixo padrão, não serviriam para aplicação de campo, por trincarem muito rapidamente.
- As misturas Classe 1 foram as que atenderam entre $4,5 \times 10^6$ e $6,0 \times 10^6$ repetições do eixo padrão.
- As misturas Classe 2 foram as que atenderam entre $6,0 \times 10^6$ e $7,5 \times 10^6$ repetições do eixo padrão.
- As misturas Classe 3 foram as que atenderam entre $7,5 \times 10^6$ e $1,0 \times 10^7$ repetições do eixo padrão.
- As misturas Classe 4 foram as que atenderam mais que $1,0 \times 10^7$ repetições do eixo padrão.

Há de se pontuar que a análise deste trabalho depende do cumprimento dos requisitos acima, sendo de fundamental importância que a empresa executora garanta o material asfáltico com os parâmetros dentro da faixa estipulada.

O Manual do MeDiNa ainda apresenta os valores máximos de Deformação permanente e área trincada para o dimensionamento. Para este trabalho, foi considerado um nível de confiabilidade de 95%. Seguem os valores limite:

TIPO DE VIA	CONFIABILIDADE	ÁREA TRINCADA	DEF. PERMANENTE
Sistema Arterial Principal	95%	30%	10mm
Sistema Arterial Primário	85%	30%	13mm
Sistema Arterial Secundário	75%	30%	20mm
Sistema Coletor Primário	85%	30%	13mm
Sistema Coletor Secundário	75%	30%	20mm
Sistema Local	65%	30%	20mm

O Quadro 03 apresenta os resultados obtidos para as duas estruturas propostas. As duas estruturas têm seu dimensionamento com resultados dentro dos valores limites esperados, sendo que a estrutura 01 apresenta resultados melhores que a Estrutura 02. Esses resultados estão apresentados no Anexo A (Estrutura 01) e no Anexo B (Estrutura 02).

Quadro 03 - Comparação das estruturas através do MeDiNa

Critério	Estrutura 01	Estrutura 02	Valor limite
Área trincada (%)	2,7	2,8	30
Afundamento de trilha de roda (mm)	2,9	5,3	10

O material utilizado na base da estrutura 01 apresenta características muito melhores que o material utilizado na base da estrutura 02, permitindo a redução da camada de revestimento sem perda de qualidade da estrutura.

3. Conclusão

O resultado da presente análise foi baseado em 5 critérios de comparação entre as estruturas apresentadas. Os critérios 1, 2 e 3 foram demonstrados no documento 01, enquanto os critérios 4 e 5 foram apresentados ao longo do presente Trabalho. O resultado pode ser visualizado no Quadro 04.

Quadro 04 - Comparação das estruturas através de diversos critérios

Critério	Estrutura 01	Estrutura 02	Valor máximo
1 - Def. vert. Máx. revestimento ($\times 10^{-2}$ mm)	38,11	39,77	58,37
2 - Def. tração revestimento (mm/mm)	$1,75 \times 10^{-4}$	$2,24 \times 10^{-4}$	$2,33 \times 10^{-4}$
3 - Def. compressão subleito (mm/mm)	$3,20 \times 10^{-4}$	$2,67 \times 10^{-4}$	$3,32 \times 10^{-4}$
4 - Área trincada (%)	2,7	2,8	30
5 - Afundamento de Trilha de Roda (mm)	2,9	5,3	10

A Estrutura 01 é mais eficiente em 4 dos 5 critérios apresentados, que para o critério de deformação por compressão do subleito apresentou valores admissíveis para o horizonte de projeto, o qual teve sua capacidade de suporte subestimada, conforme dito anteriormente neste documento.

Os valores de Deformação Vertical do revestimento apresentam-se muito próximo entre si e ambos com certa margem para o valor limite, com uma pequena vantagem da Estrutura 01.

Os valores de Deformação por tração do revestimento, responsável por trincas e consequentes infiltrações, apresentam-se com uma certa discrepância entre as estruturas, com boa vantagem para a estrutura 01. A estrutura 02 apresenta-se com resultados próximos ao valor limite.

Os valores de área trincada também se apresentam muito próximos entre si, com ligeira vantagem para a estrutura 01. Ambas as estruturas apresentam valores distantes do valor limite.

Os valores de afundamento de trilha de roda, que interferem diretamente no conforto que a rodovia oferece aos usuários, se apresentam com certa discrepância entre si, com boa vantagem para a estrutura 01. Há de se pontuar, no entanto, que ambas as estruturas apresentam valores distantes do valor limite para o critério.

Os critérios que apresentaram valores próximos aos valores limites apresentam as seguintes margens aos valores limites:

Deformação por tração no revestimento - Estrutura 2 com margem de $0,09 \times 10^{-4}$ mm/mm para o valor limite;

Deformação por compressão no subleito - Estrutura 1 com margem de $0,12 \times 10^{-4}$ mm/mm para o valor limite.

Analisando as informações acima, percebe-se que a Estrutura 2 apresenta-se mais próxima ao limite permitido no critério de deformação por tração no revestimento do que a Estrutura 1 se encontra do limite permitido no critério de deformação por compressão no subleito.

A partir de todos os critérios estudados e levando em consideração as margens dos critérios mais críticos

aos valores limites, resultando em 4 critérios onde a Estrutura 01 apresenta-se em melhores condições do que a estrutura 02, conclui-se que a Estrutura 01 apresenta desempenho estrutural melhor que a Estrutura 02.'

35. Em adição, o Dnit encaminhou também uma manifestação da empresa PLANEJE PROJETOS DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA. contratada para os serviços de Supervisão para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-419, Lote 01 (contrato 19-00716/17) (peça 34, p. 77-90), resumida a seguir.

'(...)

4.1. Conceito de dimensionamento de pavimento

Várias literaturas brasileiras citam o dimensionamento de um pavimento como uma maneira de calcular e/ou verificar espessuras e compatibilizar os materiais de forma que a vida útil corresponda a um certo número projetado de repetições de carga.

Para se projetar um pavimento deve-se levar em conta a sua vida útil, ou seja, o período após o qual este atinge um grau inaceitável de deterioração, quer sob o aspecto estrutural, quer sob o aspecto funcional. O afundamento plástico generalizado do pavimento, por exemplo, pode indicar o fim da sua vida útil. Não existe ruptura súbita em um pavimento, e sim, uma lenta progressão de defeitos ao longo dos anos, em função da qualidade dos materiais, tráfego e clima.

(...)

4.2. Método dimensionamento DNIT (Anteprojeto)

O método de dimensionamento do DNIT, foi baseado no 'Design of Flexible Pavements Considering Mixed Loads and Traffic' do Corpo de Engenheiros do Exército Americano e nas conclusões obtidas a partir da Pista Experimental da AASHO. Os valores arbitrados utilizados no método foram os mesmos conforme carregamento de eixo padrão adotado nos EUA, que resulta numa carga de 8,2tf.

Nesta metodologia, o dimensionamento das camadas se dá através da determinação da altura equivalente para proteção da camada subjacente, que é obtida em virtude do CBR do material a ser resguardado, ou seja, estabeleceu-se que para um dado valor de CBR do subleito, existe uma espessura de pavimento que protege este subleito de deformações excessivas, porém não considera o defeito por fadiga (trincas).

(...)

O método de dimensionamento rodoviário do DNIT, perante a CNT (2017) não é o mais apropriado nos dias de hoje, tendo em vista a tendência natural que os processos de dimensionamento internacionais tomaram e o aumento da frota de veículos, aliado ao excesso de carga imposto às rodovias. Um dos principais problemas do método empírico desenvolvido pelo Engenheiro Murilo Lopes, que vem sendo amplamente empregado há anos para construção de rodovias no Brasil, consiste na ausência de consideração do comportamento elástico das camadas de suporte do pavimento. A implementação dessa teoria é fundamental para análise do rompimento por fadiga e deformação permanente, que se apresentam como os principais defeitos encontradas em pavimentos asfálticos atualmente no Brasil.

(...)

4.3. Método de dimensionamento pelo Programa Elsym5 (Projeto)

Até a década de 70, os métodos de dimensionamento empregados no Brasil enfocavam, sobretudo, a capacidade de suporte dos pavimentos retratada através do CBR das subcamadas.

Em virtude da apresentação de uma prematura deterioração da malha rodoviária, foi introduzido no país o estudo da resiliência dos materiais de pavimentação, permitindo analisar o comportamento estrutural até então não explicável pelos métodos empíricos clássicos de dimensionamento.

Os métodos mecanísticos englobam além dos ensaios dos materiais, os métodos de cálculo de tensões e deformações nas diversas camadas, fatores ambientais, tráfego e desempenho.

A fadiga e a deformação são as condições fundamentais da avaliação estrutural de pavimentos. Assim, procurou-se determinar diversos indicadores estruturais representados pelos deslocamentos verticais (deflexões) na superfície do pavimento, pela deformação de tração na fibra inferior do revestimento (ϵ_t), e pela deformação vertical de compressão no topo do subleito (ϵ_v).

A análise comparativa de desempenho das estruturas é feita através da verificação da compatibilidade entre esforços solicitantes (devidos à aplicação de cargas de tráfego) e os esforços resistentes, intrínsecos de cada material, traduzidos pelas equações de fadiga.

Para tanto, utilizou-se a teoria das camadas elásticas com o emprego do programa do ELSYM5 - Elastic Layered System, que aplica o método das diferenças finitas no cálculo das tensões e deformações, produzidas por um eixo de cargas, em qualquer ponto da estrutura do pavimento.

Quando as estruturas inicialmente testadas em simulações computacionais não atendem aos parâmetros admissíveis (ou desejados) de cada material devem ser realizadas adequações nas espessuras das camadas de forma a se obter um pavimento equilibrado para atender o período de projeto desejado.

(...)

Este programa vem sendo largamente utilizado, ao longo dos anos, no meio rodoviário nacional e internacional com grande aceitação em ambos, sendo inclusive, utilizado pela American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO) no desenvolvimento do seu procedimento de dimensionamento.

5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS MÉTODOS

No que diz respeito ao método de dimensionamento do DNER, a espessura total do pavimento é dada em função do número N e da capacidade de suporte das camadas ao subleito, evitando assim deformações excessivas. No que tange o manifesto, fica as considerações de que ambas as soluções propostas satisfizeram as condições mínimas recomendadas pelo método, tais resultados podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1: Resultados do dimensionamento DNER para Anteprojeto e projeto.

Método do DNER - Pista

Dados de Entrada		Espessuras Equivalentes (Parâmetros de Verificação)			
Número NUSACE	2,23E+07	Revest. + Base	H20	29,3	cm
CBR Subleito	10%	Revest. + Base + Sub-base	Hn	44,3	cm
CBR Sub-base	20%				

Dimensionamento

Estrutura	Camada	Material	K	H _{min} (cm)	H _{proj} (cm)	Hequiv (cm)	Hequiv acum (cm)	Açoito		
PROJETO	Revestimento	CBUQ	2	10,00	8.5	17,0	-			
	Camada Bloqueio	TSD	1,2	-	2.0	2.4				
	Base	Solo Melh. Cim.	1	9.9	15,0	15,0	34,4	> H ₂₀	29,3 cm	SIM
	Sub-base	Solo Estab.	1	9.9	15,0	15,0	49,4	> H _n	44,3 cm	SIM

ANTEPROJETO	Camada	Material	K	H _{min} (cm)	H _{proj} (cm)	Hequiv (cm)	Hequiv acum (cm)	Açoito		
	Revestimento	CBUQ	2	10,0	10,0	10,0	-			
	Base	Solo Brita	1	19,3	20,0	20,0	30,0	> H ₂₀	29,3 cm	SIM
	Sub-base	Solo Gran.	1	15,0	20,0	20,0	50,0	> H _n	44,3 cm	SIM

*Estas análises deverão ser extensivas ao acostamento.

Na sequência, a estrutura é verificada por meio do programa de análise mecânica ELSYM5, que permite contemplar no dimensionamento o problema do trincamento por fadiga das camadas asfálticas nos pavimentos flexíveis, através da aplicação de modelos de previsão de desempenho do tipo mecânico-empírico embasados em propriedades mecânicas fundamentais dos solos e materiais de pavimentação. Outra vantagem desses modelos, em relação àqueles puramente empíricos, é a possibilidade de se otimizar o dimensionamento da estrutura, tomando-se partido da capacidade de cada camada em resistir aos processos de deterioração provocados pelas cargas do tráfego. Do mesmo modo do comparativo anterior, as estruturas também satisfizeram as condições estabelecidas, tendo como referências os parâmetros abaixo:

- a) D = Deslocamento Vertical Máximo na Superfície do Pavimento;
- b) ϵ_t = Deformação de Tração na Fibra Inferior do Revestimento;
- e) ϵ_v = Deformação Vertical de Compressão no Topo do Subleito.

Na Tabela 2 é demonstrado os valores obtidos pelo programa ELSYM 5.

Tabela 2: Resultados do dimensionamento ELSYM5 para Anteprojeto e projeto.

Análise Mecânica - Pista

Dados de Entrada	Número NUSACE	2,23E+07	Coef. Poisson (μ)	Módulo de Resiliência (Kgf/cm²)	
	Número NAASHTO	6,27E+06			
	Camadas				
	CBUQ	0.30			40.000
	Base de Solo-Brita	0.40			2.500
	TSD e Base de SMC	0.40			5.000
	Sub-Base	0.40			2.000
	Subleito	0.40		1.040	

Estrutura	Material	Espessura (cm)	Parâmetro	Número N		Modelo	Valor Admissível	Unidade	Valor Previsto	Aceito
PROJETO	CBUQ	8,5	D	USACE	2,23E+07	Preussler e Pinto	58,37	x10 ⁻² mm	38,11	SIM
			et	AASHTO	6,27E+06	FHWA, 1976	2,33E-04	mm/mm	1,75E-04	SIM
	TSD e Base de SMC	17	-	-	-	-	-	-	-	
	Sub-Base	15	-	-	-	-	-	-	-	
	Subleito	-	ev	USACE	2,23E+07	Dornon e Metcalf, 1965	3,32E-04	mm/mm	3,20E-04	SIM

ANTEPROJETO	CBUQ	10	D	USACE	2,23E+07	Preussler e Pinto	58,37	x10 ⁻² mm	39,77	SIM
			et	AASHTO	6,27E+06	FHWA, 1976	2,33E-04	mm/mm	2,24E-04	SIM
	Base de Solo-Brita	20	-	-	-	-	-	-	-	
	Sub-Base	20	-	-	-	-	-	-	-	
	Subleito	-	ev	USACE	2,23E+07	Dornon e Metcalf, 1965	3,32E-04	mm/mm	2,67E-04	SIM

5.1. Argumentos do manifesto

O presente manifesto se propõe a comparar, em torno de uma análise técnica duas estruturas de pavimentos flexíveis, sendo uma dimensionada pelo Método DNIT, desenvolvido pelo Engenheiro Murilo Lopes, denominada de Anteprojeto (empírico) e outra denominada projeto (mecanístico), tendo sido avaliada no programa ELSYM5. Conforme o objetivo mencionado, será avaliada a alteração nas espessuras/materiais empregados nas duas proposições elencando se os novos parâmetros se demonstraram satisfatórios.

- Primeiramente, iremos ressaltar que a alteração de projeto foi aprovada em 29/05/2019 conforme termo de recebimento, análise e aceitação de projeto firmada pelo Fiscal do Contrato (DNIT).

- em relação ao novo projeto básico exposto na Tabela 2, a nova estrutura projetada atende aos parâmetros mínimos exigidos pelo programa ELSYM5 adotado. Portanto, o programa ELSYM5 (mecanístico) apresentou resultados que recomenda-se uma diminuição das espessuras do pavimento flexível fruto das características dos materiais associadas ao tráfego da via (N 2,23 x 10⁷).

ANTEPROJETO

PISTA

CAPA faixa "C"	5,0cm	
BINDER faixa "B"	5,0cm	
BASE SOLO BRITA	20,0cm	
SUB-BASE SOLO ESTAB. GRAN.	20,0cm	

ACOSTAMENTO

TRATAMENTO SUPERFICIAL DUPLO TSD		
BINDER faixa "B"	5,0cm	
BASE SOLO BRITA	20,0cm	
SUB-BASE SOLO ESTAB. GRAN.	20,0cm	

PROJETO

PISTA

CAPA faixa "C"	5,0cm	
BINDER faixa "B"	3,5cm	
TRATAMENTO SUP. DUPLO TSD	2,0cm	
BASE SOLO MELHORADO COM CIMENTO	15,0cm	
SUB-BASE GRANULAR	15,0cm	

ACOSTAMENTO

BINDER faixa "B"	3,5cm	
TRATAMENTO SUP. DUPLO TSD	2,0cm	
BASE SOLO MELHORADO COM CIMENTO	15,0cm	
SUB-BASE GRANULAR	15,0cm	

Figura 6: Estruturas do pavimento, Anteprojeto e Projeto.

- Podemos verificar uma discreta diminuição na espessura do CBUQ de 10 cm para 8,5cm, o que se justifica pela normativa pré-definidas no programa ELSYM5 baseada nas alterações das propriedades de

resistência dos materiais concebidas para o Projeto.

- Nesta análise, deve-se levar em consideração que os materiais utilizados na camada de Base tanto do Anteprojeto (Solo Brita com espessura de 20 cm) quanto no Projeto (Solo Melhorado com Cimento - SMC - 15,0 cm acrescida de 2,0 cm com Tratamento Superficial Duplo -TSD), tendem a oferecer possibilitando um melhor desempenho da estrutura e consequentemente uma redução na espessura desta camada. O critério de input do programa ELSYM5 com os módulos de resiliência empregados, demonstrou que a resultante de um solo melhorado com cimento, fornece características físicas e mecânicas que diferem positivamente do solo brita. Além disto foi estabelecido o uso do TSD como camada de bloqueio afim de prevenir dano por retração da camada de SMC, atuando como anti-reflexão de trincas.

- em relação a Sub-Base observa-se uma diminuição na espessura entre o Anteprojeto e o Projeto de 5 cm, o que não compromete os esforços resultantes.

- A obtenção dos dados de módulo resiliência encontrados em laboratório foi superior aos adotados como premissas no programa ELSYM5 para a definição do projeto, fato este apresentado no PROJETO EXECUTIVO VOLUME 03C - RELATORIO DO PROJETO DE PAVIMENTAÇÃO em maio de 2019. O que em tese, demonstra um desempenho satisfatório dos materiais utilizados na estrutura do pavimento.

- de acordo com os resultados da análise mecanística apresentados no projeto construtivo, fica evidente que a deflexão máxima encontrada de $38,11 \times 10^{-2}$ é próxima ao encontrado no Anteprojeto $39,77 \times 10^{-2}$. E ambas são bem menores que o valor admissível de $58,37 \times 10^{-2}$, demonstrando que mesmo com uma espessura menor do Projeto, o desempenho estrutural do pavimento não foi comprometido além de indicar um ganho econômico.

- O parâmetro analisado de deformação de tração na fibra inferior do revestimento no Projeto, apresentou um resultado $1,75 \times 10^{-4}$ enquanto o limite admissível era de $2,33 \times 10^{-4}$ e o resultado do Anteprojeto encontrado foi de $2,24 \times 10^{-4}$. Tal fato evidencia que o Projeto nesta análise, tenderá a ter uma serventia superior ao do Anteprojeto podendo ampliar sua vida útil e reduzindo as manutenções na rodovia geradas por fissuras na estrutura que podem ainda, resultar na perda de rigidez do material.

- Embora a deformação de compressão do subleito da nova estrutura ($3,20 \times 10^{-4}$) tenha apresentado um resultado mais próximo do valor admissível ($3,32 \times 10^{-4}$) entende-se que isto se deve ao fato do método empírico apresentar parâmetro mais elevado de dimensionamento e o método mecanístico-empírico ser mais refinado, não significando necessariamente um colapso da estrutura.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se comparar as estruturas do anteprojeto e do projeto é necessário verificar como ambas foram concebidas, sendo a primeira, fruto de uma análise empírica e a segunda considerando dados que calculam as componentes de tensão, deformação e deflexão através de modelos matemáticos criando um equilíbrio entre as camadas.

Estas considerações serão mais comuns daqui para frente, pois estamos vivendo no Brasil atualmente uma mudança de paradigma fundamentada na adoção do novo método de dimensionamento de pavimento MeDiNa, mecanístico-empírico, pelo DNIT, em substituição ao método empírico de 40 anos atrás. Tal mudança é baseada na implementação de conceitos da mecânica dos pavimentos, buscando uma maior vida útil e, consequentemente, redução nos custos de manutenção.

De acordo com o DNIT, o método vigente ter sido de grande importância para o Brasil, o aumento no volume de tráfego no país, aliado à mudança nas características dos veículos, com maior número de eixos, maior volume de carga transportada e maior pressão de pneus utilizada nos caminhões, tornaram necessária a atualização na forma de dimensionamento de pavimentos. Enquanto a sistemática vigente se concentra na análise da deformação do subleito, o novo método mecanístico-empírico - MeDiNa leva-se em conta as tensões, deformações e deslocamentos de todo o pavimento, avaliando a deformação permanente das camadas e o dano por fadiga do revestimento e das camadas estabilizadas. O novo método está alinhado com os avanços que ocorreram em diversos países do mundo. <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/dnit-inicia-procedimentos-para-transicao-do-metodo-de-dimensionamento-de-pavimentos>

No Brasil são incomuns o fenômeno do congelamento e o consequentemente descongelamento da água existente nos vazios do solo, ao contrário do que ocorre em países de climas frios, como os EUA. Porém o método utilizado no Brasil para dimensionamento de estruturas de pavimentos e escolha de materiais para base e sub-base é baseado no ensaio de CBR onde os corpos-de-prova ficam embebidos por quatro dias. Esta condição representa as condições rigorosas do clima frio presente nos EUA, onde o descongelamento induz uma saturação das camadas e do subleito do pavimento.



A utilização desse método em projetos de pavimentos pode levar a um ‘superdimensionamento’ da estrutura, quanto ao afundamento ou à deformação permanente, uma vez que as camadas do pavimento, quando bem construídas, não atingem a condição saturada, pois a umidade se estabiliza próxima da umidade de compactação. Porém muitas vezes esse ‘superdimensionamento’ em relação à proteção do subleito não corresponde a um aumento de vida de fadiga e, por isso, muitas vezes a ruptura precoce do pavimento ocorre por esse aspecto (MOTTA, 1991).

As alterações propostas no projeto satisfizeram às premissas do método de dimensionamento do DNER (empírico) demonstrando serem adequadas ao tráfego indicado. O mesmo ocorreu quando avaliadas pelo programa mecânico ELSYM5, no que se refere aos parâmetros de deslocamento vertical máximo e deformações de compressão no topo do subleito e tração na fibra inferior do revestimento.

Desta forma, a nova estrutura proposta apresenta uma solução viável tecnicamente, baseando-se nos conceitos apresentados neste manifesto. Além disso, ficou evidenciado que, mesmo com a redução na espessura total do pavimento, o desempenho é superior ao do anteprojeto, cumprindo com as premissas de análise feitas anteriormente.’

VI. MANIFESTAÇÃO DO CONSÓRCIO PAVISERVICE/CAIAPÓ/GEOSISTEMAS (peças 35-38)

36. O Consórcio CAIAPÓ/PAVISERVICE/GEOSISTEMAS, por meio de sua empresa líder Construtora Caiapó Ltda., apresentou manifestação (peças 35-38) em resposta ao ofício 57.729/2021-TCU/SEPROC.

37. A manifestação do Consórcio consiste no mesmo estudo adicional elaborado pelo autor do projeto executivo Consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas, a pedido do Dnit, utilizando o Método MeDiNa, no qual ela aprofunda a análise comparando as duas estruturas — anteprojeto e projeto executivo — utilizando critérios diferentes daqueles usados anteriormente, baseando-se em cinco critérios de qualidade da estrutura a fim de demonstrar o ganho de qualidade e segurança, conforme já transcrito acima na manifestação do Dnit, razão pela qual é desnecessário repeti-la.

VII. ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES

38. O indício de irregularidade apontado no relatório de auditoria foi motivado pela ausência de demonstração clara por parte do Dnit e da contratada, Consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas, que justificasse a redução significativa da espessura do pavimento aprovado no projeto executivo em relação à espessura prevista no anteprojeto que serviu de base à licitação realizada no regime de contratação integrada resultante do Edital RDC Eletrônico 142/2017-19.

39. Segundo o Termo de Referência do Edital (peça 10, p. 30-31) deveriam ser respeitados os parâmetros mínimos apresentados no Anteprojeto de Pavimentação, estabelecendo que o pavimento deveria ser constituído, ao menos, das seguintes espessuras de camadas:

‘Pista:

1ª camada intermediária em CBUQ faixa ‘B’ (Binder) com esp. 5 cm

2ª camada de rolamento em CBUQ faixa ‘C’ com esp. 5 cm

Base solo-brita - 20 cm

Sub-base de solo estabilizado granulometricamente sem mistura - 20 cm

Acostamento:

Tratamento Superficial Duplo (TSD)

CBUQ faixa ‘B’ (Binder) com esp. 5 cm

Base de solo-brita - 20 cm

Sub-base de solo estabilizado granulometr. sem mistura - 20 cm’

40. O mesmo Termo de Referência, porém, abria uma exceção (peça 10, p. 32) admitindo:

‘Poderá ser aceita solução de engenharia para o Projeto de Pavimentação que não contemplada neste Termo de Referência, desde que respeitados os parâmetros técnicos já estabelecidos neste Documento e apresente parâmetros de igual ou melhor desempenho.’ (grifo no original)

41. O Consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas apresentou solução alternativa de projeto de pavimento que foi aprovado pelo Dnit em 29/05/2019 conforme termo de recebimento, análise e aceitação de projeto (peça 13, p. 1-2) firmada pelo Fiscal do Contrato.

42. Nessa solução alternativa, as camadas de pavimento foram substancialmente reduzidas conforme se verifica no projeto executivo apresentado pela contratada PAVISERVICE/CAIAPÓ/GEOSISTEMAS, Volume 03C- Memória Justificativa do Projeto de Pavimentação (peça 12, p. 72):

‘Para a pista de rolamento está sendo prevista a seguinte estrutura:

- . Revestimento Betuminoso em CBUQ - Faixa C. 5,00 cm
- . Revestimento Betuminoso em CBUQ - Faixa B. 3,50 cm
- . Camada de Bloqueio em TSD. 2,00 cm
- . Base de Solo Melhorado com Cimento. 15,00 cm
- . Sub-base granular. 15,00 cm
- . **Espessura Total Real. 40,50 cm**

Para os acostamentos está sendo prevista a seguinte estrutura:

- . Revestimento Betuminoso em CBUQ - Faixa B. 3,50 cm
- . Camada de Bloqueio em TSD. 2,00 cm
- . Base de Solo Melhorado com Cimento. 15,00 cm
- . Sub-base granular. 15,00 cm
- . **Espessura Total Real. 35,50 cm'**

43. Observa-se que houve redução da espessura total do pavimento da pista de 50,00 cm para 40,50 cm. Também houve a redução da espessura total do acostamento de 47,00 cm para 35,50 cm.

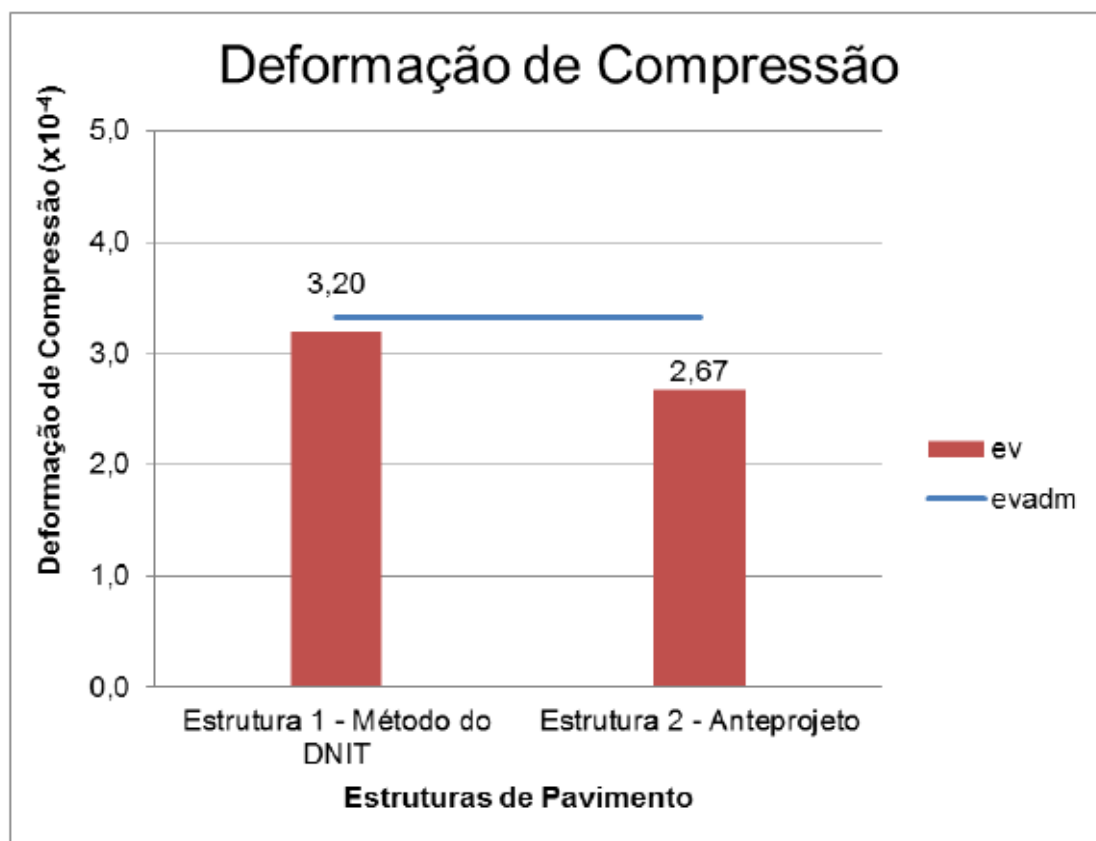
44. O revestimento em CBUQ teve a espessura reduzida de 10 cm para 8,5 cm.

45. A base com espessura de 20 cm (base de solo-brita) foi reduzida para 17 cm (base de solo-cimento acrescida da camada de bloqueio em TSD).

46. A sub-base de solo estabilizado granulometricamente sem mistura foi reduzida de 20 cm de espessura para 15 cm (Sub-base granular).

47. Entretanto, a justificativa técnica apresentada no projeto apresentado pela contratada PAVISERVICE/CAIAPÓ/GEOSISTEMAS, Volume 03C- Memória Justificativa do Projeto de Pavimentação, na parte referente à análise mecânica (peça 12, p. 63-72) deixava dúvidas quanto à vantajosidade da estrutura proposta, especialmente por conta de reduzir substancialmente a margem de segurança quanto à deformação de compressão no subleito, conforme ilustração a seguir.

Gráfico 3 – 3º Critério - Deformações de Compressão no Subleito



48. No caso, verificou-se que a deformação de compressão no subleito que era de $2,67 \times 10^{-4}$ no

anteprojeto foi aumentada para $3,20 \times 10^{-4}$ aproximando-se muito do limite admissível de $3,32 \times 10^{-4}$ (peça 12, p; 69). A margem de segurança que era de $0,65 \times 10^{-4}$ foi reduzida para apenas $0,12 \times 10^{-4}$, o que representa uma margem cinco vezes menor.

49. Por outro lado, a análise mecânica apresentada demonstrou a vantajosidade da solução proposta nos outros dois critérios: 1 - Deflexão Vertical Máxima no Revestimento e 2 - Fadiga quanto às Deformações das Misturas Betuminosas, conforme visto a seguir (peça 12, p. 71).

Gráfico 1 – 1º Critério – Deformação Vertical Máxima no Revestimento

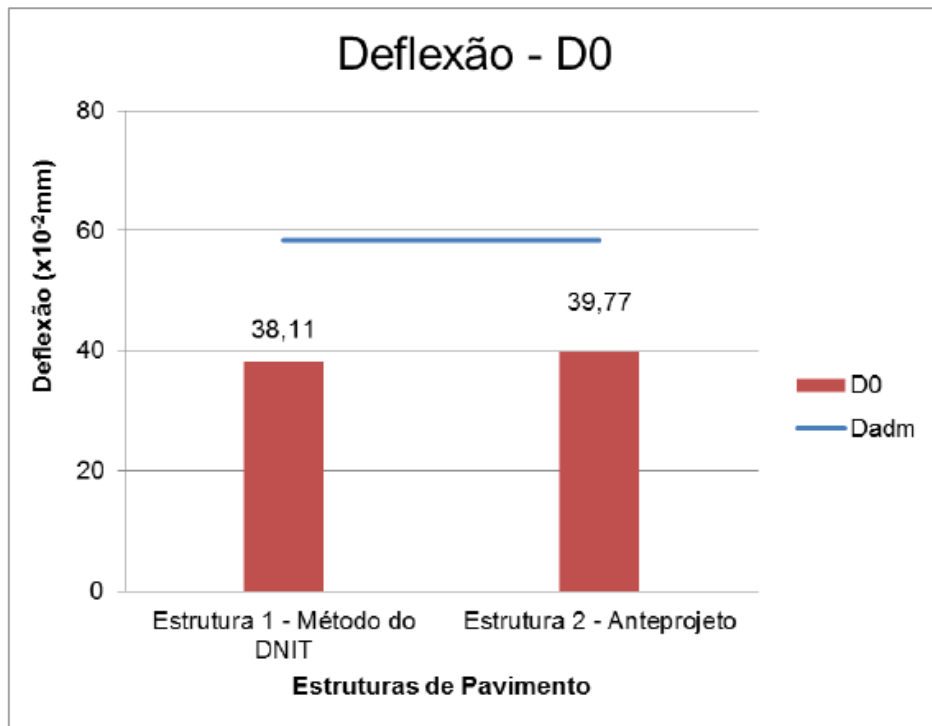
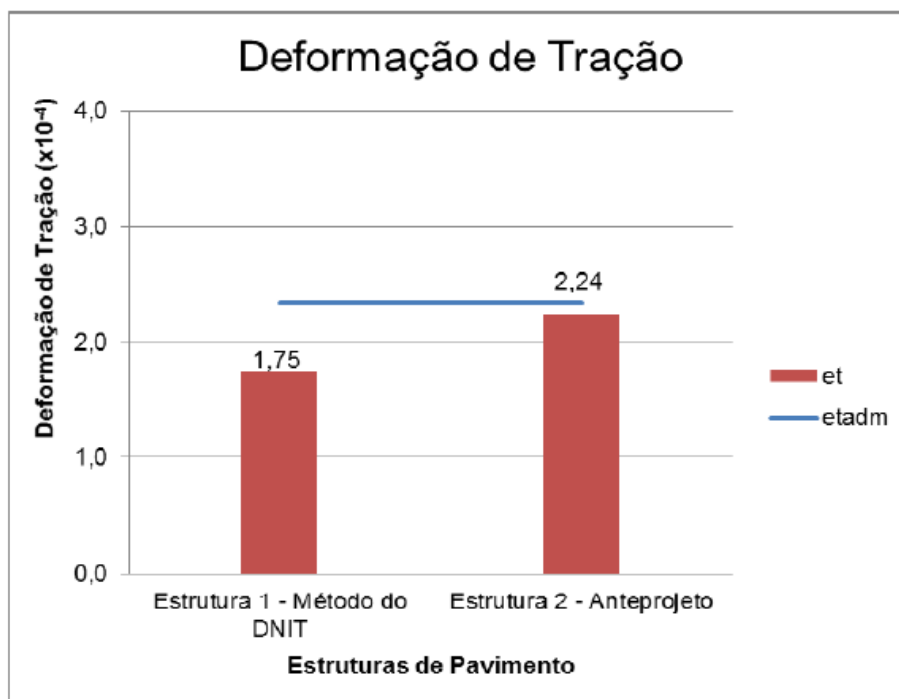


Gráfico 2 – 2º Critério - Fadiga quanto às Deformações das Misturas Betuminosas



50. Nos quadros acima se verifica que quanto ao critério de Deflexão Máxima no Revestimento (Gráfico 1), ambas as soluções são equivalentes, com pequena vantagem para a solução proposta. Mas como ambas as soluções se afastam muito do limite admissível não há realmente uma vantagem efetiva da solução proposta em relação ao anteprojeto.

51. Quanto ao critério de Fadiga Quanto às Deformações das Misturas Betuminosas (gráfico 2) a solução proposta se mostra superior ao anteprojeto haja vista que a deformação de tração do anteprojeto $2,24 \times 10^{-4}$ se aproxima muito do limite admissível de $2,33 \times 10^{-4}$.

52. Como visto, a análise desses três critérios não indica uma superioridade clara da solução proposta em relação ao anteprojeto.

53. Observa-se que na Memória Justificativa do Projeto de Pavimentação é feita uma comparação ao contabilizar dois critérios favoráveis e um desfavorável para concluir que a solução proposta seria superior ao anteprojeto, conforme transcrito a seguir (peça 12, p. 72):

‘Assim, analisou-se que a solução que proporciona um melhor desempenho mecânico é a Estrutura 1 - Método do DNIT, pelo fato de que garante mais segurança na proteção das camadas, apresentando dois dos três critérios com valores menores que a Estrutura 2 - Anteprojeto, distanciando-se dos valores máximos admissíveis, atendendo ao período de projeto com maior eficiência.’

54. Essa conclusão não é adequada tendo em vista que uma falha relacionada a deformações de compressão do subleito (critério 3) pode ser mais grave e de difícil correção (p. ex. trilhas de roda) a exigir reabilitação do pavimento com reconstrução, do que uma possível Fadiga quanto às Deformações das Misturas Betuminosas (critério 2) ocasionando, por exemplo, trincas no revestimento, a exigir apenas restauração com recapeamento (Manual de Restauração de Pavimentos Rodoviários - Dnit, item 2.2.2 - Considerações sobre a Manutenção Rodoviária).

55. Nesse caso, haveria um empate no 1º critério (deformação vertical máxima do revestimento), uma vantagem do projeto proposto no 2º critério (fadiga quanto às deformações das misturas betuminosas) e uma desvantagem do projeto proposto no 3º critério (deformações de compressão no subleito). Atribuindo-se maior peso ao critério 3 em função da maior gravidade dos possíveis defeitos resultantes (trilhas de roda) poderia se considerar o projeto proposto desvantajoso em relação ao anteprojeto.

56. Na Norma Dnit 005/2003-TER - Defeitos nos Pavimentos Flexíveis e Semirrígidos Terminologia (peça 41, p. 4) observa-se que as trincas no revestimento podem ser do tipo Transversais, Longitudinais ou ‘Jacaré’ sendo geradas por deformação permanente excessiva e/ou decorrentes do fenômeno de fadiga (2º critério). Na mesma norma o afundamento da trilha de roda se dá devido à fluência plástica de uma ou mais camadas do pavimento ou do subleito (3º critério).

57. Segundo o Manual de Restauração de Pavimentos Asfálticos do Dnit (Publicação IPR-720, versão 2006) no item 5.4.5 Modelos de Previsão de Desempenho (peça 43, p. 141-142) é estabelecido que em projetos, os modelos de previsão mais adequados são os determinísticos do tipo mecânico-empírico e, no caso de estruturas de pavimentos flexíveis, as respostas elásticas de maior interesse para a análise mecânica são, respectivamente:

a) a deformação específica horizontal de tração na fibra inferior do revestimento asfáltico (ϵ_t), parâmetro este vinculado à vida da estrutura quanto à fadiga (2º critério), e

b) a deformação específica vertical de compressão no topo de subleito (ϵ_z), associável ao acúmulo de deformações permanentes e à consequente de formação nas trilhas de roda (3º critério).

58. Quanto ao item (a) a análise mecânica realizada já demonstrou que o projeto apresentado supera o anteprojeto nesse aspecto, não havendo motivo para ressalvas.

59. Quanto ao item (b) é necessário um maior aprofundamento no estudo por meio da análise de critérios mecânicos adicionais especialmente com relação à formação de trilhas de roda.

60. Esse estudo adicional foi realizado pelo autor do projeto executivo Consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas por meio da utilização do Método MeDiNa que é um novo método de dimensionamento mecânico empírico de pavimentos asfálticos desenvolvido pelo Dnit em convênio com a UFRJ (Processo 50607.002043/2013-00) e encaminhado em sua manifestação na presente oitiva, tendo sido incluído também na manifestação do Dnit.

61. Conforme a manifestação do consórcio, no Método MeDiNa são considerados parâmetros de Tráfego, Módulo de Resiliência e Deformações Permanentes, Flow Number e Fadiga de misturas asfálticas, ao contrário do Método apresentado no Manual de Pavimentação, onde os principais parâmetros são o CBR e o Tráfego. Os principais resultados encontrados no software, e que foram utilizados como critérios de comparação no estudo,

são a área trincada e afundamento de trilha de roda esperados para a o período de projeto (10 anos).

62. O detalhamento dos procedimentos efetuados no estudo encontra-se transcrito na presente instrução no item V. MANIFESTAÇÃO DO DNIT (peça 34), não sendo necessário repeti-lo, passando-se às conclusões do estudo, observando-se que Estrutura 1 refere-se ao projeto executivo apresentado pelo consórcio e Estrutura 2, o anteprojeto utilizado na licitação.

‘O Quadro 03 apresenta os resultados obtidos para as duas estruturas propostas. As duas estruturas têm seu dimensionamento com resultados dentro dos valores limites esperados, sendo que a estrutura 01 apresenta resultados melhores que a Estrutura 02. Esses resultados estão apresentados no Anexo A (Estrutura 01) e no Anexo B (Estrutura 02).’

Quadro 03 - Comparação das estruturas através do MeDiNa

Critério	Estrutura 01	Estrutura 02	Valor limite
Área trincada (%)	2,7	2,8	30
Afundamento de trilha de roda (mm)	2,9	5,3	10

63. Conclui-se, portanto, que o projeto apresentado pelo consórcio (Estrutura 1) é de fato mais seguro em relação à área trincada (%) e ao afundamento de trilha de roda (mm) do que o anteprojeto da licitação (Estrutura 2).

64. O resultado total da análise englobando os cinco critérios de comparação entre as estruturas pode ser vista no quadro a seguir, onde os três primeiros haviam sido elaborados na Memória de Cálculo do Projeto de Pavimentação e os dois últimos no estudo adicional realizado com o Método MeDiNa.

65. Quadro 04 - Comparação das estruturas através de diversos critérios

Critério	Estrutura 01	Estrutura 02	Valor máximo
1 - Def. vert. Máx. revestimento ($\times 10^{-2}$ mm)	38,11	39,77	58,37
2 - Def. tração revestimento (mm/mm)	$1,75 \times 10^{-4}$	$2,24 \times 10^{-4}$	$2,33 \times 10^{-4}$
3 - Def. compressão subleito (mm/mm)	$3,20 \times 10^{-4}$	$2,67 \times 10^{-4}$	$3,32 \times 10^{-4}$
4 - Área trincada (%)	2,7	2,8	30
5 - Afundamento de Trilha de Roda (mm)	2,9	5,3	10

66. Os resultados do quadro 4 acima foram conferidos e confirmados nesta instrução por meio da utilização dos programas ELSYM5 e MeDiNa conforme demonstrativos de cálculo anexos peças 43, 44, 45 e 46.

67. Considerando-se todos os critérios estudados verifica-se que o projeto apresentado pelo consórcio (Estrutura 1) é mais eficiente em quatro dos cinco critérios em relação ao anteprojeto (Estrutura 2), inclusive em relação ao afundamento de trilhas de roda que era motivo de preocupação devido a maior deformação por compressão do subleito. Convém observar ainda que em nenhum dos critérios foi ultrapassado o valor máximo admissível.

68. Dessa forma, após o novo estudo realizado, o Dnit foi capaz de demonstrar do ponto de vista técnico de desempenho estrutural do pavimento que a solução de engenharia proposta pelo consórcio apresenta parâmetros de igual ou melhor desempenho em relação ao anteprojeto, atendendo assim a exigência contida no Termo de Referência do Edital RDC Eletrônico 142/2017-19, razão pela qual considera-se sanado esse indício de irregularidade apontado no relatório de auditoria.

69. Entretanto, restam dois pontos que podem caracterizar irregularidades que não exigem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins de controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas e serão objeto de ciência ao órgão.

70. A primeira delas é que nos questionamentos feitos pelos licitantes durante o processo licitatório houve manifestação explícita do Dnit de que não se aceitaria diferenças na altura das espessuras de pavimento (4º Caderno de Perguntas e Respostas, peça 11, p. 1). Essa afirmação pode ter restringido a possibilidade de se ofertar melhores valores por empresas que a levassem em consideração na hora de formular sua proposta. Tal situação poderia ensejar uma restrição ao caráter competitivo do certame e uma falta de isonomia entre os participantes (Lei 12.462/2011, art. 11º, § 1º, incisos I e IV).

71. A segunda refere-se ao fato de que durante a fase de aprovação do projeto apresentado pelo consórcio não foi comprovado por critérios claros e objetivos de que a solução de engenharia proposta pelo consórcio apresentava parâmetros de igual ou melhor desempenho em relação ao anteprojeto. Essa comprovação só ocorreu após estudo adicional, realizado em resposta à oitiva do TCU, no qual foi utilizando o novo método de dimensionamento mecânico empírico de pavimentos asfálticos desenvolvido pelo Dnit em convênio com a UFRJ - Método MeDiNa, no qual foram utilizados critérios adicionais àqueles usados anteriormente na



Memória de Cálculo do Projeto Executivo de Pavimentação, o que denota ausência de critério objetivo para avaliação e julgamento da proposta de projeto com metodologia diferenciada de execução (Lei 12.462/2011, art. 9º, § 3º).

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

72. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Acolher as razões de justificativas apresentadas na manifestação do Dnit e do Consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas referente ao indício de irregularidade ‘elaboração de projeto executivo com alteração da composição e espessura das camadas do pavimento em desacordo com o estabelecido no Anexo VIII - Termo de Referência do Edital de licitação RDC Eletrônico 142/2017-19 tendo em vista a alteração de projeto não ter resultado em parâmetros de igual ou melhor desempenho (item III.1)’.

b) dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

b1) nos questionamentos feitos pelos licitantes no 4º Caderno de Perguntas e Respostas, houve manifestação do Dnit no sentido que deveriam ser respeitadas ao menos as espessuras de camadas do pavimento definidas no Anexo VIII - Termo de Referência do anteprojeto. Posteriormente foi aceito projeto com espessuras menores com base em exceção prevista no Termo de Referência. Isso pode ter restringido a possibilidade de oferta de melhores preços por licitantes que adotassem estritamente as espessuras de camadas de pavimento do anteprojeto conforme orientação do Dnit no 4º Caderno de Perguntas e Respostas, podendo ensejar uma restrição ao caráter competitivo do certame e uma falta de isonomia entre os participantes (Lei 12.462/2011, art. 11º, § 1º, incisos I e IV).

b2) o projeto alternativo de pavimentação apresentado pelo consórcio PAVISERVICE/CAIAPÓ/GEOSISTEMAS foi aprovado pelo Dnit sem que houvesse comprovação clara de que a solução de engenharia proposta pelo consórcio apresentava parâmetros de igual ou melhor desempenho em relação ao anteprojeto. Essa comprovação só ocorreu após estudo adicional, realizado em resposta à oitiva do TCU, no qual foram utilizados critérios adicionais àqueles usados anteriormente na Memória de Cálculo do Projeto Executivo de Pavimentação, o que denota ausência de critério objetivo para avaliação e julgamento da proposta de projeto com metodologia diferenciada de execução (Lei 12.462/2011, art. 9º, § 3º).

c) encaminhar cópia da decisão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, para ciência;

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

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada, no âmbito do Fiscobras 2021, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), tendo como objeto os serviços de elaboração dos projetos básico / executivo e execução das obras de implantação e pavimentação da Rodovia BR-419/MS, Lote 1, trecho: entroncamento BR-163(A) (Rio Verde de MS) - entroncamento BR-060(B) / 267(B) (Jardim), subtrecho: Entr. BR-163(B) / entroncamento. MS 080(A) - entroncamento. MS 080 (B)/228 (A), segmento: km 11,3 ao km 63,8, com extensão de 52,5 km, executados pelo Contrato 587/2017, firmado entre o Dnit e o consórcio Paviservice / Caiapó / Geosistemas, no regime de contratação integrada resultante do Edital RDC Eletrônico 142/2017-19.

2. As obras de implantação e pavimentação da BR-419/MS incluem a travessia do Morro dos Calos em túnel duplo, com duas galerias, além da execução de viadutos e da estabilização de encostas.

3. A licitação foi realizada por contratação integrada no regime diferenciado de contratação (RDC), com orçamento referencial de R\$ 136.155.058,56 (data-base: setembro/2016).

4. O consórcio Paviservice / Caiapó / Geosistemas venceu o certame com proposta no valor de R\$ 119.540.000,00, caracterizando um desconto de 12,20% em relação ao orçamento referencial. O Contrato 587/2017 foi celebrado em 5/9/2017, com prazo de vigência inicial até 22/5/2020 (990 dias). Até a conclusão da etapa de execução da auditoria, o ajuste possuía cinco termos aditivos. Até a 47ª medição (julho/2021) tinham sido medidos R\$ 91.909.680,54 a preços iniciais, o que representava 76,89% do valor total do contrato.



5. A SeinfraRodoviaAviação registrou como achado de auditoria a elaboração de projeto básico/executivo em desacordo com o anteprojeto licitado (peça 27).

6. De acordo com o relatório de auditoria (peça 27), o Dnit teria orientado as licitantes que todos os parâmetros mínimos apresentados no Anteprojeto de Pavimentação deveriam ser respeitados, inclusive a composição e a espessura das camadas de pavimento de pista e acostamento.

7. Não obstante aludida orientação, verificou-se que o projeto de pavimentação elaborado pelo consórcio contratado reduziu a espessura total do pavimento da pista de 50,00 cm para 40,50 cm, assim como diminuiu a espessura total do acostamento de 47,00 cm para 35,50 cm. Consequentemente, houve alteração substancial das diversas camadas de revestimento que compõem o pavimento da obra.

8. A unidade instrutora registrou a existência de comando no termo de referência que apresentava contradição com a orientação dada no certame:

“(...) poderá ser aceita solução de engenharia para o Projeto de Pavimentação que não contemplada neste Termo de Referência, desde que respeitado os parâmetros técnicos já estabelecidos neste Documento e apresente parâmetros de igual ou melhor desempenho”

9. Ainda segundo o relatório, a solução apresentada pelo consórcio contratado e aprovada pelo Dnit poderia não configurar parâmetros iguais ou de melhor desempenho que a solução prevista no anteprojeto.

10. Desse modo foram promovidas as oitivas do Dnit e do consórcio Paviservice / Caiapó / Geosistemas para que se pronunciassem quanto à *“elaboração de projeto executivo com alteração da composição e espessura das camadas do pavimento em desacordo com o estabelecido no Anexo VIII - Termo de Referência do Edital de licitação RDC Eletrônico 142/2017-19 tendo em vista a alteração de projeto não ter resultado em parâmetros de igual ou melhor desempenho”*.

11. Efetuadas as oitivas e promovida a análise pela SeinfraRodoviaAviação, a unidade sugere, nesta oportunidade, acolher as razões de justificativas apresentadas e dar ciência ao Dnit acerca das seguintes circunstâncias verificadas:

“b1) nos questionamentos feitos pelos licitantes no 4º Caderno de Perguntas e Respostas, houve manifestação do Dnit no sentido que deveriam ser respeitadas ao menos as espessuras de camadas do pavimento definidas no Anexo VIII - Termo de Referência do anteprojeto. Posteriormente foi aceito projeto com espessuras menores com base em exceção prevista no Termo de Referência. Isso pode ter restringido a possibilidade de oferta de melhores preços por licitantes que adotassem estritamente as espessuras de camadas de pavimento do anteprojeto conforme orientação do Dnit no 4º Caderno de Perguntas e Respostas, podendo ensejar uma restrição ao caráter competitivo do certame e uma falta de isonomia entre os participantes (Lei 12.462/2011, art. 11º, § 1º, incisos I e IV).

b2) o projeto alternativo de pavimentação apresentado pelo consórcio PAVISERVICE/CAIAPÓ/GEOSISTEMAS foi aprovado pelo Dnit sem que houvesse comprovação clara de que a solução de engenharia proposta pelo consórcio apresentava parâmetros de igual ou melhor desempenho em relação ao anteprojeto. Essa comprovação só ocorreu após estudo adicional, realizado em resposta à oitiva do TCU, no qual foram utilizados critérios adicionais àqueles usados anteriormente na Memória de Cálculo do Projeto Executivo de Pavimentação, o que denota ausência de critério objetivo para avaliação e julgamento da proposta de projeto com metodologia diferenciada de execução (Lei 12.462/2011, art. 9º, § 3º).”

12. Feita essa síntese processual, estou de acordo com as análises e conclusões a que chegou a unidade instrutora, razão pela qual incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir.

13. Em razão dos questionamentos efetuados no curso da auditoria acerca da aprovação de projeto de pavimentação sem que se tenha demonstrado a obtenção de parâmetros técnicos de igual ou melhor desempenho do que os estabelecidos no anteprojeto, a autarquia e o consórcio produziram estudos adicionais, baseando-se em cinco critérios de qualidade da estrutura a fim de demonstrar o ganho de qualidade e segurança.

14. Conforme asseverado pela unidade instrutora, a justificativa técnica que constava do projeto apresentado pela contratada deixava dúvidas quanto à vantajosidade da estrutura proposta,



especialmente por conta de reduzir substancialmente a margem de segurança quanto à deformação de compressão no subleito.

15. Por outro lado, a análise constante no projeto de pavimentação indicava vantajosidade da solução proposta para outros dois critérios: (a) deflexão vertical máxima no revestimento; (b) e fadiga quanto às deformações das misturas betuminosas.

16. No entanto, a análise desses três critérios não indicava uma superioridade clara da solução proposta em relação ao anteprojeto, especialmente porque eventual falha relacionada a deformações de compressão do subleito poderia ser mais grave e de difícil correção do que uma possível falha por fadiga quanto às deformações das misturas betuminosas, conforme exemplificado pela unidade especializada.

17. Assim, a partir desses questionamentos, foi apresentado estudo adicional pelo consórcio Caiapó/Paviservice/Geosistemas, por meio da utilização do Método MeDiNa que é um novo método de dimensionamento mecânico empírico de pavimentos asfálticos desenvolvido pelo Dnit em convênio com a UFRJ.

18. Os resultados apresentados foram conferidos e confirmados pela SeinfraRodoviaAviação, conforme demonstrativos de cálculos que foram anexados aos autos. Assim, a unidade especializada concluiu:

“67. Considerando-se todos os critérios estudados verifica-se que o projeto apresentado pelo consórcio (Estrutura 1) é mais eficiente em quatro dos cinco critérios em relação ao anteprojeto (Estrutura 2), inclusive em relação ao afundamento de trilhas de roda que era motivo de preocupação devido a maior deformação por compressão do subleito. Convém observar ainda que em nenhum dos critérios foi ultrapassado o valor máximo admissível.

68. Dessa forma, **após o novo estudo realizado, o Dnit foi capaz de demonstrar do ponto de vista técnico de desempenho estrutural do pavimento que a solução de engenharia proposta pelo consórcio apresenta parâmetros de igual ou melhor desempenho em relação ao anteprojeto**, atendendo assim a exigência contida no Termo de Referência do Edital RDC Eletrônico 142/2017-19, razão pela qual considera-se sanado esse indício de irregularidade apontado no relatório de auditoria.”

19. Desse modo, afastado o indício de irregularidade apontado no relatório, estou de acordo com as propostas formuladas pela unidade, no sentido de dar ciência ao Dnit quanto aos aspectos que podem ser aprimorados em suas contratações, notadamente em relação aos esclarecimentos prestados durante os procedimentos licitatórios e à maior clareza na demonstração das vantagens das soluções apresentadas por ocasião dos projetos em relação às soluções do anteprojeto, conforme preconizado nos termos de referência.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2526/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.311/2021-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados: Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. (01.397.753/0001-45).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Mato Grosso do Sul - DNIT/MT.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: Alex Fagundes do Amaral (50550/OAB-GO), Ted Carrijo Costa (23671/OAB-DF) e outros, representando Construtora Caiapó Ltda.



9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada, no âmbito do Fiscobras 2021, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), tendo como objeto os serviços de elaboração dos projetos básico / executivo e execução das obras de implantação e pavimentação de segmento da Rodovia BR-419/MS (Contrato 587/2017),

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

9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes irregularidades verificadas no Edital de licitação RDC Eletrônico 142/2017-19 e no Contrato 587/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.1.1. a orientação feita aos licitantes por meio do 4º Caderno de Perguntas e Respostas e que deveriam ser respeitadas ao menos as espessuras de camadas do pavimento definidas no Anexo VIII - Termo de Referência do anteprojeto teve potencial de caracterizar restrição ao caráter competitivo do certame e afronta ao objetivo de tratamento isonômico entre os licitantes, preconizados no art. 1º, § 1º, incisos I e IV, da Lei 12.462/2011;

9.1.2. a aprovação do projeto alternativo de pavimentação sem comprovação clara de que a solução de engenharia proposta pelo contratado apresenta parâmetros de igual ou melhor desempenho em relação ao anteprojeto pode caracterizar afronta ao princípio da motivação, conforme preconizam os arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999, bem como aos objetivos de tratamento isonômico entre os licitantes e de seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, previstos no art. 1º, §1º, da Lei 12.462/2011;

9.2. comunicar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e o consórcio Paviservice / Caiapó / Geosistemas, por meio de sua empresa líder, Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. desta decisão.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 038.365/2019-7

Natureza: Relatório de Inspeção

Interessado: Ministério da Economia

Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Controladoria-Geral da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: não há.



SUMÁRIO: INSPEÇÃO. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS). CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPQ). APURAÇÃO DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (DEA). ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS SEM ORÇAMENTAÇÃO SUFICIENTE NO EXERCÍCIO QUE SE DEU O FATO GERADOR PRODUZINDO PASSIVOS SEM LASTRO ORÇAMENTÁRIO. VIOLAÇÃO DO ART. 167, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBRIGAÇÕES DO BRASIL COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DESCUMPRIMENTO DE NORMATIVOS PARA RECONHECIMENTO DE PASSIVOS SEM SUPORTE ORÇAMENTÁRIO. NECESSIDADE DE AVALIAR POSSÍVEIS IMPACTOS DA EXECUÇÃO IRREGULAR DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES NOS AGREGADOS FISCAIS DA UNIÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da equipe de fiscalização da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste Tribunal (peça 170), que contou com a aquiescência da Diretoria Técnica (peça 171):

“1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo Geral

1. Trata-se de fiscalização, do tipo inspeção, com o objetivo de apurar indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores, notadamente no que se refere ao cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, como também à observância da legislação infraconstitucional que rege a matéria, com destaque para as disposições da Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2. A presente fiscalização é decorrente do Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário (TC 021.655/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas), foi realizada nos Ministérios da Saúde, da Educação, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e da Cidadania e se estendeu a outros órgãos e entidades que apresentaram execução de despesas a título de exercícios anteriores.

1.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

3. A análise do objeto desta fiscalização está subdividida em três seções. Na primeira seção, apresenta-se a contextualização dos fatos que ensejaram a realização do presente trabalho. Posteriormente, explicitam-se as disposições constitucionais-legais sobre o tema, como também se expõe a relevância do atendimento dessas normas, visando à higidez intertemporal das finanças públicas. Por fim, na terceira seção do relatório, realiza-se a análise técnica, a partir dos achados relevantes para o trabalho.

4. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as seguintes questões de auditoria, detalhadas na Matriz de Planejamento à peça 99:

- a. A despesa de exercício anterior atende aos requisitos legais para o reconhecimento dessa obrigação?
- b. O reconhecimento da DEA foi motivado pela assunção de obrigação sem dotação orçamentária suficiente no exercício de origem, decorrente de violação do art. 167, inciso II, da CF/1988?
- c. A Administração tornou pública a motivação para o reconhecimento de dívida para pagamento de despesas de exercícios anteriores? Se sim, a motivação está aderente às normas que regem a matéria?
- d. Houve o reconhecimento formal (procedimento administrativo específico) da obrigação de pagamento pela autoridade competente para empenhar a despesa?
- e. O procedimento administrativo específico, se houver, contém os elementos mínimos estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)?
- f. Houve o adequado registro do passivo, em contas específicas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), conforme dispõe a Macrofunção Siafi 02.11.40 - Reconhecimento de Passivos?

1.3. Metodologia



5. A presente inspeção foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, e revisadas pela Portaria-TCU 168/2011, e, de modo subsidiário, com os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pela Portaria-Segecex 26/2009.

6. Os procedimentos de auditoria basearam-se em exame da legislação pertinente, dos registros efetivados no Siafi, entre 2018 e 2020, de consultas ao Tesouro Gerencial, por meio das quais foram selecionadas as Unidades Orçamentárias (UOs) que executaram os maiores valores a título de DEA e/ou cuja execução de despesas dessa natureza apresentou comportamento atípico ao longo dos três últimos exercícios. Registre-se que, tendo em conta que a execução de DEA se refere a compromissos assumidos em exercícios já encerrados, excepcionalmente, impôs-se necessária a análise pontual de atos e fatos anteriores ao aludido período. Adicionalmente, realizou-se a análise das respostas às diligências, bem como de informações obtidas em reuniões com servidores das unidades jurisdicionadas.

7. Em face das irregularidades detectadas, foram realizadas oitivas das unidades jurisdicionadas envolvidas, com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU (peças 108, 109, 110, 111 e 116). As respostas encaminhadas (peças 122-123, 124-128, 132-134, 135-139, 140-151 e 153-167) foram objeto de análise circunstanciada neste Relatório Final, propondo-se os encaminhamentos pertinentes.

8. Na mesma linha, em atenção ao disposto no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, a fim de oportunizar aos destinatários da eventual deliberação do Tribunal a apresentação de comentários sobre as propostas formuladas, o Relatório Preliminar desta inspeção (peça 102) foi submetido à apreciação da Secretaria do Tesouro Nacional e da Controladoria-Geral da União, cujos comentários apresentados (peças 120-121 e 129-131, respectivamente) também foram devidamente considerados neste Relatório Final.

1.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

9. O volume de recursos fiscalizados alcança R\$ 20,8 bilhões e equivale às despesas primárias executadas a título de exercícios anteriores no âmbito da União, entre 2018 e 2020.

10. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na Constituição Federal e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

2. HISTÓRICO

11. No curso do exercício de 2019, especificamente na realização dos trabalhos atinentes ao TC 021.655/2019-7 (relatoria do ministro Bruno Dantas), o qual teve por objetivo acompanhar receitas, despesas, contingenciamento, resultado primário e meta fiscal do 3º bimestre de 2019, de relatoria do ministro Bruno Dantas, verificou-se expressivo crescimento das despesas executadas no Elemento de Despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), no âmbito de UOs do Poder Executivo Federal.

12. Tais situações poderiam sinalizar a insuficiência de orçamento ao custeio de compromissos governamentais no exercício em que se deu o fato gerador da obrigação, indicando possível violação ao disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988 (vedação à realização de despesas e à assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais). Ou seja, como a Administração poderia não dispor de orçamentação suficiente para custear todos os seus compromissos no exercício de origem, as obrigações não lastreadas por dotações seriam honradas nos anos seguintes, por meio da execução de DEA.

13. Após o recebimento das respostas às diligências, constatou-se que os valores pagos a título de despesas de exercícios anteriores em algumas dessas unidades, especificamente no âmbito do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), de fato, decorriam de compromissos não lastreados por dotação suficiente nos anos de 2017 e 2018, indicando possível violação ao dispositivo constitucional insculpido no art. 167, inciso II, da CF/1988.

14. Diante de tais fatos, por meio do Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário (relator ministro Bruno Dantas), o Plenário desta Corte de Contas autorizou a realização da presente inspeção, visando à apuração dos indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores nas unidades que executam despesas primárias da União.

15. Nesse rumo, o presente relatório visou analisar obrigações incorridas entre 2017 a 2019 que ensejaram o registro de passivos sem lastro orçamentário e a consequente execução de DEA, nos anos subsequentes (2018 a 2020).

16. Nesta inspeção, foram encontradas novas irregularidades acerca de assunção de obrigações sem orçamento, ensejando a assunção de passivos a descoberto que foram ou estão sendo custeados por dotações dos exercícios seguintes ao de sua geração, a partir da execução de DEA.

17. Convém ainda destacar a conveniência e a oportunidade da realização de trabalho visando analisar a

conformidade da execução de despesas a título de exercícios anteriores, uma vez que, desde o exercício de 2017, está em vigor o Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos), materializado pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias no âmbito dos Poderes/órgãos da União.

18. Nesse sentido, é importante rememorar que, sob a perspectiva orçamentária do Teto de Gastos, o cumprimento dessa regra fiscal pressupõe a realização de despesas ou a assunção de obrigações respeitando-se o limite das dotações primárias anualmente autorizadas pelo Congresso Nacional. Assim, a violação ao art. 167, inciso II, decorrente da assunção de compromissos que extrapolem as dotações orçamentárias, contrasta também com os preceitos estabelecidos pela EC 95/2016.

19. Ademais, desde o advento do Novo Regime Fiscal (NRF), verifica-se a redução nominal no volume de despesas discricionárias submetidas aos limites estabelecidos pela EC 95/2016, comprimidas pelo crescimento das despesas obrigatórias em ritmo mais acelerado que a correção anual do Teto de Gastos. Com efeito, como se verá adiante, os achados acerca do descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988 e o consequente registro de uma DEA estão em boa medida relacionados à insuficiência recorrente de dotações discricionárias.

20. Complementarmente, ante a noticiada dificuldade de se cumprir o Teto de Gastos em 2021 (em face ao volume de despesas discricionárias alocados no Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 28/2020, Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2021, consoante o Acórdão 2.828/2020-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz), o controle sobre o estrito atendimento da vedação à realização de despesas ou à assunção de compromissos sem lastro orçamentário torna-se imprescindível ao cumprimento das disposições da EC 95/2016, e, por consequência à higidez das finanças públicas.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICO-LEGAL

3.1. Orçamento como instrumento autorizativo/limitador da atividade governamental e a estreita relação entre o descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988 e o reconhecimento de DEA

21. Antes de se abordarem os achados de auditoria, torna-se imperioso fazer um breve esboço, a fim de se ressaltar a relevância do atendimento das regras insculpidas no art. 167, inciso II, da CF/1988, visando à preservação intertemporal da higidez das finanças públicas.

22. Nesse rumo, o Orçamento Público assume relevante papel de expressar, em termos monetários e em bases anuais, os esforços do Estado no sentido de atender às demandas da sociedade, a quem cabe financiar o aparato estatal por meio do pagamento de tributos.

23. As peças orçamentárias, ao tempo em que se prestam a operacionalizar o planejamento governamental, mostram-se imprescindíveis ao efetivo exercício do controle societal e parlamentar, uma vez que, a par do Orçamento Geral da União, a sociedade cientifica-se das prioridades governamentais, por meio da alocação de recursos às diversas programações a serem realizadas durante o exercício financeiro.

24. O controle parlamentar é exercido desde a deliberação da proposta de orçamento anual encaminhada pelo Poder Executivo, passando pelo acompanhamento da execução orçamentária e culminando no julgamento das contas do Presidente da República, com o auxílio deste Tribunal de Contas, a quem compete emitir parecer prévio.

25. Sob a dimensão jurídica, a peça orçamentária tem força de lei ordinária, aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, conforme dispõe o art. 166, *caput*, da CF/1988, a qual, após sanção do Chefe do Poder Executivo, origina a Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa lei de efeitos concretos, é possível extrair duas funções essenciais às finanças públicas, sem as quais a peça orçamentária torna-se mero instrumento de registro: i) autorizar a realização da despesa e a assunção de compromissos pelo Poder Público para determinado exercício; e ii) fixar limites anuais ao volume de gastos, os quais devem ser respeitados pelos gestores públicos, nos diferentes níveis de atuação governamental.

26. As disposições constitucionais estabelecidas nos arts. 165 a 169, conjuntamente com outras normas insculpidas na Carta Magna, ou positivadas na legislação infraconstitucional, com destaque para a LRF e a Lei 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com estatura de lei complementar, constituem rígido arcabouço legal, estabelecendo princípios e regras de observância obrigatória àqueles que gerem a coisa pública.

27. Uma regra essencial à higidez das finanças públicas está estampada no art. 167, inciso II, da CF/1988, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários



ou adicionais;

28. Intimamente ligado aos pressupostos da responsabilidade na gestão orçamentária e fiscal, o art. 167, inciso II, da CF/1988 visa impedir a geração de passivos sem o devido suporte orçamentário, o que, sob a ótica da despesa, poderia resultar em severo descontrole dos gastos e, conseqüentemente, em elevação do endividamento público, à margem dos controles legalmente instituídos.

29. A par disso, depreende-se desse mandamento constitucional a existência de vedações em termos monetários e temporais. Nesse sentido, o legislador constituinte proibiu que a Administração realize despesas ou assuma obrigações em montantes superiores às dotações orçamentárias, as quais representam os limites monetários aos compromissos estatais. Com efeito, esses limites monetários têm vigência adstrita a um único exercício financeiro, constituindo, assim, limite temporal para a realização da despesa. Essa combinação de limites monetários e temporais é materializada pela edição das Leis Orçamentárias Anuais e por suas respectivas leis de créditos adicionais.

30. Impende destacar que o aludido dispositivo constitucional explicita os termos ‘despesas’ e ‘obrigações diretas’. Dessa forma, o constituinte ampliou a abrangência da vedação estabelecida no art. 167, inciso II, proibindo não somente a realização de despesas, em sentido estrito, mas também a assunção de obrigações diretas não lastreadas por orçamento.

31. Nessa mesma esteira, convém destacar o trecho do Voto Condutor do Acórdão 1.839/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues:

Todas as ações realizadas pelo governo com o intuito de implementar políticas públicas, cumprir suas competências, atuar como regulador, orientador e direcionador da economia etc., que impliquem dispêndio de recursos públicos, estão incluídas nos conceitos de despesa pública e, como tal, precisam estar representadas no orçamento, por meio da consignação de dotação específica (...)

32. De forma complementar, quando se fala em realização de despesas ou assunção de obrigações em determinado exercício financeiro, não se deve perder de vista o princípio da competência, norteador da contabilidade aplicada ao setor público. Conforme disposto no art. 50, inciso II, da LRF, a despesa e a assunção de compromissos serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

33. Destarte, em consonância com o princípio da competência, sob a dimensão orçamentária, os compromissos governamentais devem ser reconhecidos no momento da ocorrência do fato gerador. Assim, em regra, a orçamentação anual deve ser suficiente para custear todas as obrigações cujo fato gerador ocorra no respectivo exercício.

34. Acrescenta-se ainda que o princípio orçamentário da universalidade/globalização reforça esse aparato de normas, cuja finalidade é impedir a geração de passivos à margem da autorização orçamentária anual. O aludido postulado estabelece que todas as receitas e todas as despesas devem estar contidas na LOA. Tal princípio visa expor a integralidade de receitas estimadas e despesas públicas autorizadas nas respectivas peças orçamentárias, impedindo, assim, a realização de dispêndios sem a indispensável autorização do Parlamento.

35. O princípio da universalidade/globalização orçamentária está presente no ordenamento jurídico pátrio desde a Constituição de 1946, sendo incorporado por normas editadas posteriormente, como é o caso da Lei 4.320/1964, a qual dispõe que:

Art. 2º - A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

(...)

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º. (grifou-se)

36. Anota o ilustre professor James Giacomoni que o princípio da universalidade é considerado indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas, ao possibilitar ao Poder Legislativo:

a) conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;

b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;



c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las. (GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. ed 15. Atlas. São Paulo, 2010, p. 67; grifou-se)

37. Cotejando-se o princípio da universalidade com o disposto no art. 167, inciso II, conclui-se que é vedada a realização de despesas ou assunção de obrigações que não estejam autorizadas na LOA ou que esses compromissos superem os valores consignados no orçamento anual e nas leis de créditos adicionais. A internalização desses pressupostos é essencial à perfeita compreensão do raciocínio que se desenvolve na presente seção.

38. Sob a ótica operacional, a autorização parlamentar para dispêndio é representada por dotações da LOA, as quais devem ser previamente empenhadas para que o Estado execute uma despesa. Nesse sentido, estabelece a Lei 4.320/1964 que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60). Complementarmente, o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos (art. 59).

39. Considerando as regras e os princípios apresentados, a violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988 caracteriza-se pela situação em que o gestor assume determinado compromisso perante terceiros, mesmo não dispondo de orçamento suficiente. Em termos práticos, gera-se a obrigação, mas não há a emissão de empenho prévio, em razão da inexistência de dotações suficientes. Nessa esteira, em apertada síntese, pode-se dizer que o descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988 ocorre quando se tem uma obrigação não lastreada por empenho em saldos suficientes.

40. Nesse cenário, caso a dotação necessária ao custeio dessa obrigação assumida seja disponibilizada somente em exercício futuro, a Administração, quando emitir o empenho, deverá registrar contabilmente a despesa no Elemento 92 - Despesas de Exercícios Anteriores (DEA). Dessa maneira, dentre as despesas registradas no Elemento 92 - DEA, parcela desses gastos pode ser derivada de descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988.

41. Exemplo que bem ilustra a situação acima narrada relaciona-se aos denominados ‘contratos de gaveta’, por meio dos quais, eventualmente, o administrador, não dispondo de prévia e suficiente orçamentação em um ano ‘A’, firma contrato com determinado fornecedor ou prestador de serviço, para empenho e pagamento no ano ‘A+1’. Nesse cenário, mesmo não dispondo de autorização orçamentária suficiente (dotações), o serviço é executado ou o bem fornecido no ano ‘A’. Porém, a emissão do empenho somente ocorrerá após a disponibilização do orçamento, o que, no caso hipotético, se dará no ano ‘A+1’. Nesse contexto, a despesa somente será empenhada em ‘A+1’ e registrada no Elemento 92 - DEA, por se referir a compromissos cujo fato gerador se deu em exercício já encerrado.

42. Nesse ponto, cabe a diferenciação entre uma DEA e as despesas executadas a título de Restos a Pagar. A DEA refere-se a compromissos, sem suporte orçamentário, não empenhados e não pagos no exercício de origem. Já os Restos a Pagar relacionam-se a compromissos com o devido suporte orçamentário, cujas dotações foram devidamente empenhadas no exercício de referência, mas que não foram pagas.

43. Impende ainda ressaltar que o ponto fulcral do raciocínio que ora se desenvolve centra-se na disponibilidade orçamentária para realizar uma despesa ou contrair uma obrigação e, conseqüentemente, no comprometimento da dotação por meio da emissão do empenho. Assim, não se leva em conta o momento em que ocorre o pagamento da despesa, mas, sim, quando a dotação foi ou deveria ter sido empenhada. Não obstante, sem dispor de orçamento suficiente, conseqüentemente, a Administração não poderá realizar a quitação de uma obrigação, tendo em conta que o pagamento constitui o último estágio da despesa pública. Rememore-se que a emissão do empenho é condição necessária ao pagamento de qualquer despesa orçamentária.

44. Registre-se ainda que as principais normas fiscais vigentes no Brasil estão alicerçadas no pressuposto de que uma despesa somente será realizada ou uma obrigação somente será assumida se houver prévia existência de dotação orçamentária suficiente. Com efeito, o descumprimento desse pressuposto resulta em desobediência a uma série de outras regras fiscais, com potencial de comprometer a hígidez das finanças públicas, como também de colocar à prova a fidedignidade dos registros contábeis, orçamentários e fiscais do Estado brasileiro.

45. Ademais, a geração de passivos não lastreados por orçamento suficiente pode impactar os resultados fiscais, o nível de endividamento público, o cumprimento da ‘Regra de Ouro’ (art. 167, inciso III, da CF/1988), entre outras regras, que têm como pressuposto básico o cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988.

3.2. Possíveis sanções aplicáveis em caso de descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988

46. Dada a relevância da regra veiculada pelo art. 167, inciso II, da CF/1988, essa matéria foi tratada por



outras normas infraconstitucionais, as quais, além de regulamentarem o tema, estabelecem severas sanções àqueles que derem causa ao seu descumprimento.

47. A LRF dispõe que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação sem adequação orçamentária (art. 15). Complementarmente, a fim de delimitar o conceito de adequação orçamentária, a LRF informa que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; (grifou-se)

48. A LRF também veda a assunção de obrigações com fornecedores sem autorização orçamentária e equipara a prática de tal conduta à realização de operações de crédito (art. 37, inciso IV, da LRF).

49. Assinale-se ainda que as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) de diferentes exercícios vêm disciplinando, de forma inequívoca, a vedação à realização de despesa ou a adoção de qualquer medida que viabilize a sua realização sem lastro orçamentário suficiente. A seguir, apresenta-se o dispositivo da Lei 14.116/2020, LDO para 2021, versando sobre o tema:

Art. 163. A despesa não poderá ser realizada se não houver comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária para atendê-la, vedada a adoção de qualquer procedimento que viabilize a sua realização sem observar a referida disponibilidade.

50. Outras normas de singular relevância no ordenamento jurídico pátrio também dispõem sobre a assunção de obrigações ou a realização de despesas sem lastro orçamentário suficiente, notadamente acerca de eventuais sanções àqueles que derem causa ao descumprimento constitucional-legal, como se segue:

Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; (grifou-se)

Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal)

Ordenação de despesa não autorizada

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Lei 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade)

DOS CRIMES CONTRA A GUARDA E LEGAL EMPREGO DOS DINHEIROS PÚBLICOS:

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

3.3. Hipóteses em que a legislação prevê a execução de uma DEA

51. Conforme apresentado na seção anterior, as despesas orçamentárias devem ser previamente autorizadas pelo Congresso Nacional e empenhadas no exercício em que ocorrer o respectivo fato gerador. Não obstante, em situações excepcionais, a legislação infraconstitucional possibilita a alteração dessa sistemática, sem prescindir de apuração de eventual responsabilidade dos gestores. Essas atípicas situações estão positivadas na Lei 4.320/1964 e se prestam a dotar o ordenamento jurídico de meios para que o Estado honre seus compromissos, ainda que a obrigação não esteja lastreada por orçamentação suficiente no exercício de origem.

52. Nesses casos, após o reconhecimento formal (por meio de procedimento administrativo específico) e contábil (em contas específicas do Siafi) de um passivo não suportado por orçamento, a Administração utiliza as dotações pertencentes a exercícios posteriores ao período em ocorreu o respectivo fator gerador da obrigação e executa uma DEA.

53. Por constituir procedimento excepcional no manejo orçamentário, a legislação infraconstitucional estabelece estrito rol de hipóteses em que uma obrigação deve ser reconhecida a título de exercícios anteriores. O tema é tratado no art. 37 da Lei 4.320/1964 nos seguintes termos:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os

Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. (grifou-se)

54. Posteriormente, a matéria foi regulamentada pelo Decreto 62.115/1968, revogado pelo Decreto 93.872/1986, que melhor define as situações apresentadas no art. 37 da Lei 4.320/1964, como se transcreve a seguir:

Art. 22 - As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei 4.320/64, art. 37).

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente. (grifou-se)

55. Em que pesem a Lei 4.320/1964 e seu respectivo decreto regulamentar terem sido editados em momento anterior à promulgação da CF/1988, não se verifica incompatibilidade com as normas insculpidas na Carta Magna. Pelo contrário, não se observa na legislação infraconstitucional permissão para o descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, ou para a violação aos princípios da universalidade, da anualidade orçamentária ou da competência.

56. Compulsando-se o art. 37 da Lei 4.320/1964 com as demais normas do Direito Financeiro, com destaque para o art. 167, inciso II, da CF/1988, conclui-se que a citada Lei Geral das Finanças Públicas (Lei 4.320/1964) inseriu no mundo jurídico meios para que a Administração Pública possa honrar seus compromissos, ainda que não haja o respectivo empenho da despesa no exercício em que a obrigação se originou.

57. Nesses termos, eventual prática de ato irregular do ponto de vista orçamentário (obrigação sem orçamentação suficiente), em regra, não tem o condão de escusar a Administração de honrar seus compromissos perante terceiros. Do contrário, configurar-se-ia hipótese de enriquecimento sem causa, amplamente vedada pela lei formal (e.g. art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993), jurisprudência (AI 680.939-AgR/RS, AI 582.457-AgR/MG, RMS 25.104/DF) e doutrina. Com efeito, cabe à Administração adimplir a obrigação, a fim de resguardar o direito de terceiros de boa-fé e preservar a necessária segurança jurídica entre Estado e administrados, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade dos agentes que deram causa à irregularidade orçamentária.

58. Ademais, as hipóteses elencadas no art. 22 do Decreto 93.872/1986, que regulamenta o art. 37, da Lei 4.320/1964, além de excepcionais, direcionam a fatos, em regra, imprevistos ou não conhecidos pela gestão no exercício em que se deu o fato gerador da obrigação.

59. A primeira hipótese de reconhecimento de despesas a título de exercícios anteriores, 'despesas que não se tenham processado na época própria' (alínea 'a', § 2º, do art. 22 do Decreto 93.872/1986), refere-se àqueles compromissos 'cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente'. Sob a dimensão operacional da execução da despesa, essa primeira hipótese pressupõe a prévia existência de dotação orçamentária, a qual foi devidamente empenhada no exercício de referência, mas, por motivos alheios à vontade da Administração, o empenho é anulado, remanescendo um compromisso sem suporte orçamentário.

60. À guisa de exemplo, cite-se a anulação de empenho decorrente de irregularidade em processo licitatório, em razão de vícios causados por agentes públicos. Mesmo que se declare a nulidade do certame, poderá remanescer o dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data da declaração de nulidade do contrato (art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993). Nesse ínterim, caso em exercício futuro

reconheça-se o dever de indenizar à contratada e inexistindo os correspondentes empenhos pertencentes ao exercício em que se celebrou o contrato, poderão ser reconhecidas DEAs e emitidos novos empenhos à conta de dotações do exercício em que se reconhecer a obrigação de pagamento.

61. Já a previsão contida na alínea ‘b’ do mesmo dispositivo, ‘restos a pagar com prescrição interrompida’, relaciona-se a despesas ‘cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor’. Nessa situação, em caso de cancelamento de um empenho inscrito em restos a pagar e remanescendo a obrigação estatal (que, a partir do cancelamento do empenho, não terá suporte orçamentário), a Administração tem o dever de honrar esse compromisso, o que será viabilizado mediante o reconhecimento de uma DEA, a partir da utilização de dotações dos exercícios subsequentes.

62. Nessa esteira, cite-se, por exemplo, situação hipotética em que uma operadora de telefonia móvel apresenta faturas acerca da prestação de serviços incorrida há quatro exercícios financeiros encerrados. Nesse contexto, constatada a efetiva e regular prestação do serviço, e não mais dispondo de empenho inscrito em restos a pagar, em face do cancelamento procedido anteriormente, a Administração será obrigada a quitar essa dívida, o que poderá ser viabilizado mediante a emissão de empenho à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores.

63. Já a alínea ‘c’, § 2º, do art. 22 do Decreto 93.872/1986 apresenta a hipótese que comporta cognição mais ampla acerca do reconhecimento de uma DEA. O aludido dispositivo menciona que ‘os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício’ são aqueles referentes a ‘obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente’. Percebe-se que a alínea ‘c’ trata de forma mais genérica sobre as despesas que podem ser reconhecidas a título de DEA, bastando que a obrigação seja ‘criada em virtude de lei’ (requisito material) e que não tenha sido reconhecido o direito do administrado no exercício em que ocorre o respectivo fato gerador (requisito temporal).

64. Um exemplo que bem ilustra a situação apresentada na alínea ‘c’ refere-se a eventual decisão judicial que determine a um ente público o pagamento de valores a um administrado, como resultado do reconhecimento de um direito previsto em lei. Caso a decisão judicial tenha reflexos sobre exercícios já encerrados, a Administração poderá utilizar as dotações do exercício em curso e reconhecer uma DEA, a fim de honrar tais obrigações. Essa situação é muito comum na União no que se refere ao pagamento de aquisições de pequeno valor decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado.

65. Repise-se que as hipóteses mencionadas no art. 37 da Lei 4.320/1964, regulamentadas pelo art. 22 do Decreto 93.872/1986, prestam-se a munir o arcabouço jurídico de meios para que o Estado possa honrar seus compromissos perante terceiros, ainda que a obrigação não estivesse lastreada por dotações pertencentes ao exercício em que se deu o respectivo fato gerador. Ademais, a possibilidade de se honrar tais compromissos com base na Lei 4.320/1964 não exime a Administração de apurar os fatos ensejadores do passivo sem suporte orçamentário e de aplicar sanções aos responsáveis, em caso de violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988.

66. Assim, a análise da regularidade dessa despesa deve incidir especialmente sobre as razões de fato e de direito que ensejaram a geração de compromisso sem orçamento, e não especificamente na quitação da obrigação, que se dá por meio do reconhecimento do passivo e da execução de uma DEA.

3.4. Operacionalização e requisitos formais necessários ao reconhecimento de uma obrigação sem lastro orçamentário e a consequente execução de DEA

67. A Lei 10.180/2001 estabelece que o Sistema de Contabilidade Federal é integrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central, e pelos órgãos setoriais (art. 17, incisos I e II). À luz da mencionada lei e do disposto no art. 7º, inciso I, do Decreto 6.976/2009, cabe à STN, secretaria que integra o atual Ministério da Economia, estabelecer normas e procedimentos contábeis para o adequado registro dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública, promovendo o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução contábil.

68. Nesse sentido, dentre os normativos elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional, destacam-se o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição e a Macrofunção Siafi 021140 - Reconhecimento de Passivos, os quais explicitam de forma direta orientações acerca do registro de passivos sem lastro orçamentário e da execução de despesas a título de exercícios anteriores.

69. Impende observar que tanto o MCASP como a Macrofunção Siafi 021140 dispõem que o reconhecimento do passivo (ou ‘reconhecimento de dívida’, conforme termo contido nos normativos da STN) e a consequente execução de DEA sejam suportados pelos correspondentes registros contábeis e por documentação formal.



70. No que tange aos procedimentos contábeis, os normativos da STN, replicando os dispositivos das últimas LDOs (e.g. art. 163, § 1º, da Lei 14.116/2020, LDO 2021), informam que a ‘a contabilidade registrará todos os atos e fatos relativos à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, independentemente de sua legalidade’. Nesse rumo, cabe à contabilidade evidenciar a existência de passivos sem suporte orçamentário, ainda que os atos que os originaram padeçam de vícios legais, não eximindo a Administração da apuração de responsabilidade pelo gestor, se for o caso.

71. Em regra, esse passivo sem suporte orçamentário deve ser reconhecido no momento da ocorrência do fato gerador da obrigação, ou seja, no exercício de referência do compromisso estatal, o que impõe a evidenciação de um registro patrimonial dessa obrigação.

72. Posteriormente, quando da emissão do empenho para a honra dessas obrigações, a STN estabelece que ‘Caso o crédito orçamentário conste em orçamento de exercício posterior à ocorrência do fato gerador da obrigação, deverá ser utilizada natureza de despesa com elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores’. Nota-se, portanto, que quaisquer despesas empenhadas cujo fato gerador tenha ocorrido em exercícios já encerrados deverão ser registradas no Elemento de Despesa 92.

73. No que se refere à documentação formal que deve acompanhar o reconhecimento do passivo e a consequente execução de DEA, o MCASP enumera uma série de informações, as quais comporão o procedimento administrativo específico, a fim de que o gestor público evidencie a necessária motivação para a realização desse procedimento excepcional, como também para que se dê a adequada publicidade ao ato. Nessa esteira, o MCASP, na seção 4.8 Despesas de Exercícios Anteriores, estabelece o seguinte:

O reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores, pela autoridade competente, deverá ocorrer em procedimento administrativo específico, sendo necessário, no mínimo, os seguintes elementos:

- a. Identificação do credor/favorecido;
- b. Descrição do bem, material ou serviço adquirido/contratado;
- c. Data de vencimento do compromisso;
- d. Importância exata a pagar;
- e. Documentos fiscais comprobatórios;
- f. Certificação do cumprimento da obrigação pelo credor/favorecido;
- g. Motivação pelo qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.

O reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores cabe à autoridade competente para empenhar a despesa. (grifou-se)

74. Observe-se que o texto positivado no MCASP estabelece um comando aos gestores, de observância obrigatória, acerca de procedimento formal para o reconhecimento de um passivo. Assim, consubstanciado nas competências legais de que dispõe a STN, na condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, o MCASP impõe (não faculta) a instauração de procedimento administrativo específico, de forma que o gestor apresente as razões de fato e de direito (motivação) pelas quais a obrigação não foi empenhada em época própria.

75. Complementarmente, por meio da Macrofunção Siafi 021140, a STN exemplifica modelo de documento de ‘Termo de Reconhecimento de Dívida’ para que o Ordenador de Despesas explicita as razões de fato e de direito que ensejaram o reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário, como se verifica a seguir:

Figura 1 - Termo de Reconhecimento de Dívida - Macrofunção Siafi 021140



Termo de Reconhecimento de Dívida	
Em conformidade com o art. 100 da Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964, reconheço a dívida no valor de R\$ _____ (por extenso) junto a _____ (especificar o credor),	
CNPJ/CPF nº _____, situada à _____ (especificar endereço comercial) pelos _____ (especificar os serviços/aquisições que motivaram o pagamento).	
Informo que o passivo foi reconhecido sem o correspondente recurso orçamentário devido _____	
_____ (justificativa dos motivos pela ausência de cobertura orçamentária).	
Memória de cálculo da estimativa do valor contábil do passivo (se for o caso) _____	

Local, ____ de _____ de ____.	
_____ Ordenador de Despesas Assinatura e Carimbo	

Fonte: STN.

76. Não obstante os esforços do Órgão Central de Contabilidade Federal, e, sobretudo, a existência de legislação constitucional e infraconstitucional acerca da vedação de assunção de compromissos sem devido suporte orçamentário, verificou-se o descumprimento em larga escala da legislação atinente à matéria.

77. Os achados de auditoria evidenciam desde o descumprimento do art. 167, inciso II, da Carta Magna (por meio da constituição deliberada de obrigações sem orçamento suficiente), passando pelo não atendimento de procedimentos formais (com destaque para a falta de procedimentos administrativos específicos para a exposição da motivação do ato de reconhecimento de dívida), culminando no inadequado ou até mesmo na inexistência de registro contábil evidenciando esses compromissos.

78. Em verdade, o descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988 é verificado tanto em unidades que executam anualmente bilhões de Reais em despesas orçamentárias como naquelas que executam menor volume de recursos. Atenta, porém, que, agregando-se ocorrências perpetradas por diversas unidades ao longo dos exercícios financeiros, pode-se alcançar montantes expressivos.

79. Assim, gestores, mesmo não dispondo de orçamentação suficiente, contraíram obrigações, de forma a gerar passivos que somente foram (ou serão) empenhados em exercícios seguintes, constituindo uma espécie de rolagem de compromissos, o que é vedado pelas normas do Direito Financeiro.

80. Além de contrastar com os mandamentos legais, tal procedimento tem potencial para distorcer os resultados fiscais da União, podendo comprometer a fidedignidade das informações contábeis, e, sobretudo, gerar passivos não autorizados pelo Parlamento, comprometendo as gestões futuras, as quais, além de lidar com as inúmeras demandas da sociedade e a escassez de recursos, deverão honrar dívidas assumidas por administradores que os precederam.

4. EXAME TÉCNICO

81. Além da análise da legislação afeta à matéria, os procedimentos de auditoria adotados na presente inspeção envolveram a seleção das unidades jurisdicionadas a partir dos volumes de despesas executadas a título de exercícios anteriores. Para tanto, preliminarmente, foram selecionadas aquelas unidades que apresentaram os maiores volumes de execução no Siafi no Elemento de Despesa 92 - DEA, nos anos de 2018 a 2020, as quais, em geral, remetem a compromissos assumidos nos respectivos anos antecedentes.

82. Posteriormente, foram realizados exames amostrais nos próprios documentos do Siafi, a fim de verificar se os registros efetuados pelas unidades executoras atendiam minimamente aos requisitos legais para o registro do passivo sem suporte orçamentário e para a execução de uma DEA, como também se continham motivação legal para a execução de despesas de tal natureza, mormente com foco em possível descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988. Assim, buscou-se verificar se os gestores, deliberadamente, deixaram de empenhar a despesa no exercício em que ocorreu o fato gerador da obrigação por não existir dotação orçamentária necessária e suficiente.

83. Nesse contexto, o presente capítulo, dedicado à análise técnica, está segregado em dois diferentes

grupos. O primeiro grupo abarca as unidades que executaram os maiores valores de DEA, as quais poderiam ter descumprido o multicitado dispositivo constitucional. Assim, foram solicitadas informações aos seguintes órgãos/entidades: Ministério da Cidadania (peça 3); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (peça 5); Fundo Nacional de Saúde (peça 49); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (peça 50); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (peças 51 e 68); Secretaria-Executiva do Ministério da Economia (peças 65 e 66); e Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain) (peças 55 e 96).

84. Da análise documental oferecida como resposta, não restaram dúvidas de que a constituição de passivo sem lastro orçamentário no INSS, na Sain, no FNAS e no CNPq derivou de insuficiência de dotações, ainda que a Administração conhecesse previamente o montante de compromissos e o orçamento disponível para custeá-los. Nas demais unidades diligenciadas, em que pesem os expressivos volumes de execução de despesas a título de DEA, não foram constatados indícios de irregularidades do ponto de vista do cumprimento do art. 167, inciso II, da Lei Maior.

85. O segundo grupo refere-se a outras unidades gestoras, que executaram menores valores a título de DEA e que, da análise dos registros do Siafi, também apresentaram possível descumprimento das vedações impostas pelo art. 167, inciso II, da CF/1988, e sobretudo, desrespeitaram requisitos formais e contábeis para o reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e para a execução de despesas dessa natureza.

86. Ressalte-se, porém, que as unidades desse segundo grupo não foram diligenciadas, por constituírem vasto rol, o que poderia inviabilizar a realização da presente inspeção no âmbito desta Semag, uma vez que um dos objetivos deste processo de fiscalização é aferir a legalidade da execução orçamentária, o que exigiria o exame de todo o documental que lastreou a assunção do passivo e a execução da DEA.

87. Não obstante, a partir da análise amostral dos documentos Siafi expedidos pelas unidades desse segundo grupo, foi possível concluir que a assunção de passivos sem lastro orçamentário e a possível violação do art. 167, inciso II, da CF/1988 têm ocorrido em larga escala, o que, no agregado, tem o potencial para macular a higidez das finanças públicas do país. Ademais, por meio da análise dos registros contábeis dessas unidades que movimentam menor volume de recursos, fica patente a necessidade de aprimoramento das normas que regem a matéria, como também de eventuais ajustes nos sistemas estruturantes, com destaque para o Siafi, no sentido de se exigir minimamente o registro de informações necessárias ao reconhecimento de uma obrigação sem suporte orçamentário.

4.1. Unidades Gestoras com maior volume anual executado a título de DEA, em decorrência de descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988

88. Como sobredito, entre as unidades que apresentaram maiores valores a título de DEA, constatou-se descumprimento de normas do Direito Financeiro, especialmente do art. 167, inciso II, da CF/1988, em quatro órgãos/entidades do Poder Executivo Federal: INSS, Sain, FNAS e CNPq. Assim, nos tópicos seguintes apresentam-se os achados relacionados às respectivas unidades.

4.1.1 Instituto Nacional do Seguro Social

89. Verificou-se que o INSS, em pelo menos duas situações, descumpriu o disposto no art. 67, inciso II, da CF/1998. A primeira delas e de maior materialidade refere-se à insuficiência orçamentária para custear obrigações com benefícios previdenciários, de 2017 a 2019. A segunda está relacionada à prestação de serviços executada pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), sem autorização orçamentária, o que, novamente, gerou passivos sem dotações suficientes.

4.1.1.1 Insuficiência orçamentária para o custeio de despesas com benefícios previdenciários no âmbito do INSS

90. Constatou-se que, pelo menos, desde 2016, o Poder Executivo não reserva orçamentação suficiente para cobrir todas as obrigações com benefícios previdenciários dos respectivos exercícios. Com efeito, a parcela de obrigações sem orçamento tem sido custeada com dotações do exercício imediatamente seguinte, o que afronta o art. 167, inciso II, da CF/1988 e outras regras do Direito Financeiro que pressupõem a prévia existência de dotação suficiente para que o Estado assuma compromissos financeiros.

91. Preliminarmente, deve-se dizer que o achado que se segue acerca da irregularidade constatada atinente às obrigações com benefícios previdenciários, especificamente em relação ao exercício de 2019, já foi objeto de apontamento no âmbito do processo TC 018.177/2020-4, de relatoria do ministro Bruno Dantas, por meio do qual o TCU emitiu Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019, que deu origem ao Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário. Naquela ocasião, o aludido achado foi consignado como irregularidade pelo Plenário desta Corte de Contas e ensejou recomendação nos seguintes termos:



Irregularidade

1.2. Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

Recomendação

3.10. Ao Poder Executivo Federal que aprimore o processo de estimação da despesa e de alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício (seção 4.2.2);

92. A citada análise visou examinar a regularidade dos atos praticados frente ao comando constitucional que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações sem suporte orçamentário (art. 167, inciso II), limitando-se aos atos praticados em 2019. No entanto, nesta assentada, o período em exame é mais amplo, englobando a análise da regularidade dos atos praticados entre 2017 e 2019.

93. A título de esclarecimento, com relação à irregularidade atinente aos atos praticados em 2019, esta unidade técnica verificou que, em 7/1/2020, o INSS emitiu nota de empenho no elemento 92 (DEA), valendo-se de dotações do orçamento de 2020, no valor de R\$ 1,47 bilhão, para custear despesas referentes a dezembro de 2019. No documento Siafi a seguir, verifica-se a materialização desse registro, por meio do qual o executor da despesa corretamente evidencia no campo 'observação' a finalidade daquele empenho, bem como a que período a despesa se refere:

Figura 2 - Nota de Empenho emitida pelo INSS

DATA EMISSAO	: 07Jan20	NUMERO	: 2020NE000004				
UG EMITENTE	: 513001 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANÇAS DO FRGPS						
GESTAO EMITENTE	: 57904 - FUNDO DO REGIME GERAL DA PREVIDENCIA SOCIAL						
FAVORECIDO	: 513001/57904 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANÇAS DO FRGPS						
TAXA:							
OBSERVACAO							
ATENDER PAGAMENTO DE BENEFICIOS PREVIDENCIARIOS FRGPS, COMP. DEZ2019, CONFORME RELATORIO SISPAGEN/PPB/RB947/953/2019 E PRECON007/2020.							
EVENTO	ESF	PTRES	FONTE	ND	UGR	PI	V A L O R
401092	2	174304	0154000000	339092	561581	BENPREV.URB	1.474.370.656,57
TIPO: ESTIMATIVO SISTEMA DE ORIGEM:							NE ORIGINAL: 2020NE592544

Fonte: Siafi.

94. Tal achado indica descumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, ou seja, a orçamentação consignada ao custeio de despesas com benefício previdenciário não foi suficiente para cobrir todos os compromissos no exercício de 2019, o que ensejou a utilização de orçamentação de 2020 para cobrir tais obrigações.

95. Adicionalmente, em consulta ao Siafi, verificou-se que, entre 2017 e 2019, o INSS também vinha utilizando dotações desses exercícios para custear despesas dos anos imediatamente anteriores, sugerindo reiterada violação ao disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. Porém, nessas ocasiões, a despesa sequer havia sido registrada contabilmente como uma DEA. Ao revés, os operadores do INSS executaram a despesa como pertencente ao exercício de 2019, o que, além do descumprimento do dispositivo constitucional na origem da assunção de uma obrigação sem orçamento necessário, constitui inconsistência no registro contábil, descumprindo os normativos da STN, e, sobretudo, não evidenciando de forma fidedigna os atos e fatos da gestão orçamentária e contábil do INSS, autarquia que executa o maior valor absoluto de despesas primárias na União.

96. A partir das constatações, por meio do Ofício 6-284/2020-TCU/Semag (peça 51), esta equipe de fiscalização diligenciou o INSS com o intuito de verificar as razões de fato e de direito que ensejaram a utilização de dotações do exercício seguinte para custear despesas de anos já encerrados.

97. Em relação às obrigações previdenciárias de dezembro de 2019 (e empenhadas e pagas em 2020), por meio de despacho, anexo ao Ofício-SEI 105/2020/GABPRE/PRES-INSS (peça 60), a autarquia confirmou que a despesa não foi empenhada no exercício em que se originou o compromisso, em razão da insuficiência de orçamento para custear todos os benefícios previdenciários do exercício de 2019. Nesse rumo, o INSS teceu mais detalhes acerca da operacionalização dos pagamentos de benefícios previdenciários, informando que as despesas atinentes ao último mês do ano são pagas tanto ao final de dezembro, quanto nos primeiros dias de



janeiro do ano subsequente.

98. Complementarmente, informou que ‘para garantir a competência da despesa pública, liquida-se a totalidade da despesa em dezembro, inscrevendo os valores a serem pagos em janeiro em Restos a Pagar Processados’ (peça 60, p. 1). Assim, o gestor demonstrou conhecer os estritos cânones orçamentários, notadamente a necessidade de se empenhar a despesa previamente à assunção da obrigação, ainda que o respectivo pagamento se dê posteriormente.

99. Contudo, segundo o INSS, o correto procedimento - de se empenhar previamente as dotações em valor suficiente para custear todas as obrigações do exercício - foi inviabilizado, em razão da supressão de dotações procedida pela SOF nos últimos dias do exercício financeiro. A autarquia informou que, até meados de dezembro de 2019, dispunha de orçamentação suficiente para custear todas as despesas com benefícios previdenciários estimadas para o exercício. No entanto, parcela dessa dotação foi suprimida pela SOF, o que resultou na insuficiência orçamentária em relação aos compromissos assumidos para dezembro. Dada a relevância, reproduz-se o mencionado excerto da resposta do INSS (peça 60, p. 1):

2.4. Do exposto, pode-se concluir que a maciça (folha) relativa a dezembro é paga tanto no mês de dezembro quanto em janeiro e, para garantir a competência da despesa pública, liquida-se a totalidade da despesa em dezembro, inscrevendo os valores a serem pagos em janeiro em Restos a Pagar Processados.

2.5. Ocorre que a SOF realizou bloqueios orçamentários, conforme notas de bloqueio informadas na planilha (Sei 0308000), o que motivou a emissão do Ofício SEI 38/2019/DGPA/PRES - INSS - (Processo Sei 35014.037162/2019-47), com a finalidade de requerer que o saldo orçamentário fosse restabelecido, mas a demanda não foi atendida tampouco houve resposta por parte da SOF. (grifou-se)

100. Complementa noticiando que foi encaminhado expediente aos ‘órgãos responsáveis pela gestão orçamentária do FRGPS, solicitando o desbloqueio orçamentário para garantir a cobertura da despesa da folha de pagamento de benefícios de dezembro de 2019’ (peça 60, p. 2), porém a demanda, segundo o INSS, não foi atendida pela respectiva setorial orçamentária, tampouco pela SOF.

101. No que se refere aos valores pagos em janeiro de 2019 (referente a despesas atinentes a 2018), porém não registrados como DEA, o INSS afirmou, de igual maneira, que o orçamento de 2018 não foi suficiente para cobrir todas as despesas com benefícios previdenciários daquele ano. Assim, foi necessário se valer das dotações de 2019 para custear despesas atinentes a dezembro de 2018.

102. No que tange ao encaminhamento dos processos administrativos específicos que viabilizaram o pagamento de despesas a título de exercícios anteriores (conforme estabelece o MCASP), o INSS informou que ‘Não há processo administrativo em virtude de se tratar da folha de pagamento de benefícios, com tramitação imediata, e o processo ser sistêmico’ (peça 60, p. 3).

103. Diante das alegações do INSS, notadamente tendo em vista que a insuficiência orçamentária em 2019 ocorrera supostamente em razão da atuação do Órgão Central de Orçamento Federal (SOF/ME), por meio do Ofício 8-284/2020-TCU/Semag (peça 65), a equipe de fiscalização diligenciou o Ministério da Economia, órgão que agrupa em sua estrutura diferentes atores que têm participação direta na alocação orçamentária do INSS: SOF; Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Trabalho e Previdência do Ministério da Economia (SPREV); e Secretaria de Gestão Corporativa do Ministério da Economia (SGC).

104. A SOF, órgão responsável por consolidar as projeções de despesas com benefícios previdenciários no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGFPS), por meio da Nota Técnica-SEI 9558/2020/ME (peça 81), informou que a estimativa de despesas com benefícios previdenciários foi realizada com base nas previsões mais atualizadas à época, as quais foram fornecidas pela SPREV, conforme a Nota Técnica-SEI 15.832/2019/ME (peça 80).

105. Asseverou a SOF que, durante todo o exercício, suas projeções mantiveram-se aderentes aos efetivos níveis de execução de despesas com benefícios previdenciários. Ademais, salientou que o represamento na concessão de benefícios previdenciários, que reduzia a projeção de despesas ao longo de 2019, foi ratificado tanto pela SPREV como pelo INSS, não se observando a tendência de reversão desse movimento, como se verifica no excerto da Nota Técnica-SEI 9.558/2020/ME, oferecida pela SOF, como resposta à diligência do TCU (peça 81, p. 2):

Ao se observar a execução até novembro das despesas com benefícios pôde-se averiguar a impossibilidade da reversão do represamento ainda em 2019. De fato, em reunião realizada em 4 de novembro de 2019, com a participação da SOF, da SPREV e do INSS (nomeadamente, sua Diretoria de Benefícios), essa última confirmou que não havia expectativa de reversão do represamento até o fim daquele ano, e que a tendência de queda em relação ao projetado provavelmente se manteria. Com isso, e com os argumentos e



projeções constantes da Nota Técnica SEI 15832/2019/ME da SPREV, houve decisão de considerar seus valores. (grifou-se)

106. Noticiou ainda que a estimativa de despesa com benefícios previdenciários foi considerada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) extemporâneo de dezembro de 2019, o qual, além de ser utilizado como instrumento de gestão fiscal, presta-se como subsídio para a abertura de créditos adicionais, conforme o art. 4º, § 1º, da Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

107. Acerca da solicitação de recomposição orçamentária requerida pelo INSS, a SOF informou que o Ofício-SEI 38/2019/DGPA/PRES-INSS foi encaminhado em 31/12/2019 à SGC, setorial orçamentária do Ministério da Economia, mas não teria sido recebido pela própria SOF, que apenas tomou conhecimento desse expediente no âmbito do processo de fiscalização instaurado pelo TCU (peça 81, p. 2).

108. A SPREV, estrutura responsável por elaborar as estimativas de despesas com benefícios previdenciários, por intermédio da Nota Técnica-SEI 9.459/2020/ME (peça 70), informou que a Nota Técnica-SEI 15.832/2019/ME (peça 80), utilizada pela SOF para estimar a despesa com benefícios previdenciários em 2019, foi elaborada com a finalidade primordial de subsidiar o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020 acerca das projeções de despesas do exercício de 2020, mas não para mensurar a despesa referente a dezembro de 2019.

109. Informou que a projeção atinente ao exercício de 2019 constante da mesma Nota Técnica ‘foi elaborada com base no fluxo de caixa do FRGPS daquele ano, o que exigiria eventuais adaptações para que as projeções refletissem a despesa empenhada’.

110. Noticiou ainda que os represamentos na concessão de benefícios impõem dificuldades adicionais à acurada mensuração da despesa. Informou que, em janeiro de 2020, havia um total de dois milhões de requerimentos de benefícios aguardando conclusão, dos quais ‘mais de 1 milhão estavam pendentes de análise pela autarquia há mais de 45 dias’ (peça 70, p. 1).

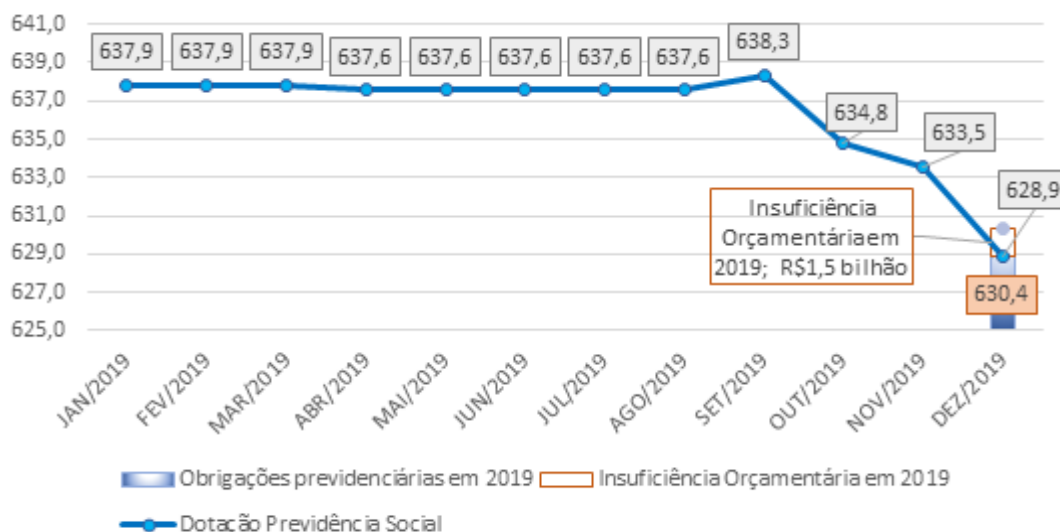
Análise Preliminar

111. Conforme exposto no capítulo 3 do presente relatório, a autorização orçamentária é condição indispensável à realização de qualquer despesa pública. Sob a ótica orçamentária, em regra, qualquer obrigação governamental somente deve ser constituída mediante a prévia existência de dotação suficiente, devidamente aprovada pelo Parlamento. No entanto, nos casos em que se trata de dispêndios obrigatórios, sem controle de fluxo, devidamente positivados em lei, como é o caso dos benefícios previdenciários, essa lógica se inverte, ou seja, reconhecido o direito do beneficiário, o Estado é compelido a alocar recursos ao custeio dos benefícios previdenciários. Esse é o entendimento que vigora atualmente no Brasil, o qual ultrapassa as fronteiras do Direito Financeiro e encontra espeque nos direitos e garantias fundamentais, considerando todo o contexto que envolve os benefícios previdenciários e as regras de cobertura da previdência social no Brasil.

112. Especificamente no exercício de 2019, verificou-se que as dotações consignadas na Lei 13.808/2019, LOA 2019, eram mais que suficientes para custear todos os benefícios previdenciários naquele exercício. Porém o Poder Executivo Federal, com a prerrogativa de que dispõe de propor ao Congresso Nacional alterações orçamentárias, reduziu essa dotação a níveis insuficientes para custear todas as obrigações previdenciárias incorridas até o fim do exercício.

113. Em termos numéricos, a LOA 2019 consignou R\$ 637,9 bilhões ao custeio de benefícios previdenciários; no entanto, esse valor foi reduzido a R\$ 628,9 bilhões ao final do exercício. Do valor total suprimido no exercício (R\$ 9 bilhões), cerca de R\$ 5,9 bilhões foram remanejados nos dois últimos meses de 2019. O gráfico a seguir demonstra a evolução das dotações destinadas ao custeio de benefícios previdenciários ao longo de 2019 comparada às necessidades de orçamento ao final do mesmo exercício. Foram consideradas todas as despesas no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, assim incluídos: benefícios previdenciários, benefícios judiciais e compensação previdenciária.

Gráfico 1 - Evolução das dotações destinadas às despesas com benefícios previdenciários em 2019
R\$ bilhões



Fonte: Siop.

114. Mesmo que remanejamentos orçamentários não sejam vedados pela legislação, aparenta imprudente suprimir, nos últimos quarenta dias do exercício, cerca de R\$ 5,9 bilhões das dotações destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários, sobretudo tendo em conta as variáveis que poderiam impactar o montante de obrigações dessa natureza no exercício de 2019, conforme relato do próprio Poder Executivo, e eventuais as sanções em caso de insuficiência orçamentária. Ainda que tal remanejamento visasse ao custeio de outras relevantes políticas públicas.

115. Não se olvidam os argumentos acerca dos represamentos ocorridos nos procedimentos de concessão de benefícios, o que poderia conferir certo grau de incerteza às projeções. Ademais, não seria razoável esperar a perfeita exatidão dessas projeções. No entanto, a dificuldade em se mensurar a despesa, como reportado pela SPREV, exigiria ainda mais cautela. Se existiam significativos riscos de desvios em relação às projeções de despesas, caberia ao Poder Executivo mitigá-los. Ao revés, o Poder Executivo Federal assumiu o risco de insuficiência de orçamento para cobrir despesas com benefícios previdenciários em 2019.

116. A irregularidade frente à Constituição Federal se consuma com a inobservância por parte do INSS acerca das despesas projetadas no RARDP extemporâneo de dezembro de 2019, a qual lastreou o posterior remanejamento de dotações do INSS, e com a intempestiva solicitação de recomposição de orçamento, materializada pelo Ofício-SEI 38/2019/DGPA/PRES-INSS (peça 89). O mencionado expediente é datado de 31/12/2019 e foi encaminhado à SGC às 12h29 desse mesmo dia, limitando sobremaneira qualquer atuação dessa setorial orçamentária e da SOF no sentido de recompor cerca de R\$ 2,1 bilhões (valor solicitado no ofício) a poucas horas do encerramento do exercício financeiro.

117. Assim, ao final do exercício de 2019, o Poder Executivo Federal possuía compromissos a título de benefícios previdenciários que excediam as respectivas dotações orçamentárias. Além de ser ratificada pela própria autarquia, conforme o Despacho de 6/2/2020 (TC 038.365/2019-7, peça 60), a insuficiência orçamentária pode ser comprovada a partir do registro de um passivo sem lastro orçamentário em conta específica no Siafi, como se verifica na Nota de Lançamento de Sistema 2019NS003895 - Unidade Gestora 513001 - Coordenação de Orçamento e Finanças do FRGPS, datada de 31/12/2019, apresentada a seguir:

Figura 3 - Nota de Lançamento de Sistema - Reconhecimento de passivo sem lastro orçamentário

DATA EMISSAO	: 31Dez19	VALORIZACAO	: 31Dez19	NUMERO	: 2019NS003895
UG/GESTAO EMITENTE	: 513001 / 57904	- COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANÇAS DO FR			
FAVORECIDO	: 513001 / 57904	- COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANÇAS DO			
TITULO DE CREDITO	: 2019FL000594	DATA VENCIMENTO : 31Dez19			
L	EVENTO	INSCRICAO	CLAS.CONT	CLAS.ORG	V A L O R
01	581888	513001	211210100		
			321210100		1.378.393.842,43



DATA EMISSAO	: 31Dez19	VALORIZACAO	: 31Dez19	NUMERO	: 2019NS003895
UG/GESTAO EMITENTE	: 513001 / 57904	- COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANÇAS DO FR			
FAVORECIDO	: 513001 / 57904	- COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANÇAS DO			
TITULO DE CREDITO	: 2019FL000594	DATA VENCIMENTO		: 31Dez19	
OBSERVACAO					
12/2019 - CORRESPONDENTE AO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - FRGPS, P					
REVISTO PARA 02/01/2020, DE ACORDO COM O DISPOSTO NO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE					
SERVIÇOS FIRMADO ENTRE O INSS E REDE BANCÁRIA, CONFORME RELATÓRIOS SISPAGBEN/PP					
B/RB947/2019. REGISTRO DE INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA.					

Fonte:

Siafi.

118. Sem embargo das considerações da SPREV, no sentido de demonstrar as variáveis que poderiam impactar as projeções de despesas com benefícios previdenciários em 2019, com destaque para a Reforma da Previdência e os represamentos na concessão de benefícios, verificou-se ainda que, em sucessivos exercícios, o Poder Executivo Federal não tem reservado dotação suficiente para custear todas as obrigações com benefícios previdenciários, resultando em passivos a descoberto, os quais foram custeados com dotações dos exercícios seguintes, como se verifica na tabela a seguir, o que constitui afronta direta ao art. 167, inciso II, da CF/1988, como também desobediência aos princípios orçamentários da universalidade, competência e anualidade.

Tabela 1 - Obrigações com benefícios previdenciários sem suporte orçamentário no exercício de origem

Ano de emissão do empenho	Ordem Bancária	Competência	Valor (R\$)
2019	2019OB800028	dez/18	1.672.843.521,98
	2019OB800035	dez/18	136.428.028,47
	2019OB800031	dez/18	253.167,45
	Total		1.809.524.717,90
2018	2018OB800023	dez/17	971.304.523,83
	2018OB800024	dez/17	303.256.557,01
	2018OB800026	dez/17	1.042.670,76
	2018OB800031	dez/17	142.853.598,83
	Total		1.418.457.350,43
2017	2017OB800029	dez/16	1.152.707.991,20
	2017OB800032	dez/16	56.934.216,36
	2017OB800034	dez/16	1.230.165.810,18
	2017OB800037	dez/16	248.429.301,20
	Total		2.688.237.318,94

Fonte: Siafi.

119. Nesse rumo, conclui-se que a insuficiência orçamentária ocorrida em 2019 não constitui fato isolado, impactado pelas variáveis presentes àquele exercício, mas sim uma rotina nos últimos exercícios financeiros. Essa espécie de rolagem de compromissos sem orçamentação não se coaduna com a gestão fiscal responsável, tampouco com o comando constitucional estabelecido no art. 167, inciso II.

120. Ademais, surpreende o fato narrado pela SPREV no sentido de que a projeção de despesas contida na Nota Técnica-SEI 5.832/2019/ME não era instrumento apto a mensurar a despesa ao fim do exercício de 2019. Segundo a SPREV, a mencionada projeção de despesas exigiria adaptações a fim de compatibilizar os fluxos de caixa ao regime de competência da despesa orçamentária. No entanto, os valores informados pela SPREV foram incorporados pela SOF para fins orçamentários sem essa necessária adequação.

121. Para além da irregularidade de ponto de vista orçamentário, impende destacar outra irregularidade do ponto de vista contábil e documental, com substancial reflexo na transparência na quitação desses passivos.

122. Até o exercício de 2019, o INSS sequer registrava essa despesa no Elemento 92 (DEA), como também não realizava o reconhecimento desse passivo sem lastro orçamentário em processo administrativo específico. Ou seja, a Administração do INSS executava o pagamento desses passivos sem lastro orçamentário como uma despesa do exercício, o que, além de ser irregular sob a ótica contábil, macula a transparência da

execução dessa despesa de natureza tão excepcional. Complementarmente, a inadequação desse registro pode ocultar a prática de atos irregulares, como aqueles ocorridos no âmbito do INSS.

123. Somente a partir de meados do exercício de 2019, após fiscalização desta Corte de Contas sobre os demonstrativos financeiros do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (TC 034.518/2018-5, de relatoria da ministra Ana Arraes), o INSS passou a registrar tais despesas e outras cujo fato gerador ocorrera em exercícios já encerrados no Elemento de Despesa 92 - DEA. Constatou-se àquela oportunidade que o INSS ‘utilizou o orçamento do ano de 2019 para empenhar a despesa do exercício anterior (2018), como se despesa do exercício corrente fosse, ou seja, as despesas foram empenhadas no elemento 90 e não no 92 como preconiza o MCASP’.

124. Até então, a autarquia fazia tão somente o registro de um passivo sem suporte orçamentário, por meio de conta contábil específica no Siafi (211210100). Ainda que tal procedimento evidencie contabilmente a existência de um passivo, dada a natureza da execução de uma DEA, todos os procedimentos formais devem ser seguidos, a fim de se conferir a necessária transparência às citadas despesas, como também possibilitar a publicização das razões de fato e de direito que lastrearam a assunção de obrigação sem orçamento e, consequentemente, a apuração de eventual responsabilidade dos gestores.

125. Adicionalmente, os gestores do INSS nem mesmo instruíam procedimento administrativo específico a fim de motivar o aludido ato, o que, além de não se coadunar com os normativos da STN, conferia contornos de regularidade à insuficiência orçamentária bilionária ocorrida no âmbito da autarquia.

126. Dessa forma, reputa-se grave o conjunto de irregularidades ocorrido no âmbito do INSS. O descumprimento reiterado do art. 167, inciso II, da CF/1988, combinado com o não atendimento de requisitos contábeis e formais para o reconhecimento de um passivo e execução de DEA, é um fato deveras preocupante, notadamente por envolver valores tão significativos e por violar regras basilares das finanças públicas.

127. Complementarmente, a materialidade dos valores envolvidos e o descumprimento reiterado de mandamento constitucional, como também de normas legais e infralegais, têm potencial para sensibilizar os resultados fiscais da União, como também comprometem a necessária transparência dos atos da Administração Pública, ainda que não tenha havido prejuízo direto aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social.

128. Oportuno assinalar que o INSS opera como uma unidade executora da despesa, cuja participação na alocação orçamentária e no pagamento de benefícios previdenciários faz parte de uma estrutura maior, composta por outros órgãos do Poder Executivo, com destaque para o Ministério da Economia. Nesse rumo, conclui-se que, não somente o INSS, mas também outras estruturas no âmbito do Poder Executivo concorreram para que esse extenso rol de irregularidades se materializasse, especialmente no que se refere à insuficiência orçamentária.

129. Nessa esteira, a fim de coibir a geração de passivos sem lastro orçamentário, durante o exercício de 2020, a SOF tem capitaneado movimento no âmbito do Poder Executivo visando compatibilizar as projeções de despesas com benefícios previdenciários, sob as dimensões orçamentária e financeira.

130. Em que pesem iniciativas como a da SOF, a sequência de faltas cometidas no seio da alocação e execução orçamentária, com o consequente descumprimento de regras materiais e formais concernentes ao reconhecimento de passivos e, consequente execução de DEA, com potencial para distorcer os demonstrativos contábeis e fiscais da União, impõe a pronta atuação desta Corte de Contas.

131. Vale lembrar que a não alocação de dotações suficientes à cobertura de obrigações gera folga orçamentária no exercício de referência, o que possibilita a autorização para realização de novas despesas. Não se deve perder de vista que o procedimento executado potencialmente possibilitou a assunção de compromissos para além do limite de despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016, especialmente em 2019.

132. Por todo o exposto, considerando a gravidade dos achados ora relatados, e em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, realizaram-se as oitivas da Secretaria-Executiva do Ministério da Economia e da Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU (RITCU), bem como na delegação de competência insculpida no art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-BD 1/2014, com vistas a que tais unidades jurisdicionadas se pronunciassem, em caráter institucional e no prazo de 45 dias, sobre os achados em comento, apresentando elementos adicionais sobre as razões de fato e de direito que impuseram o não atendimento da legislação nos casos em análise.

Respostas às Oitivas

Secretaria-Executiva do Ministério da Economia - (peças 124 e 125)

133. A Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, por meio da SOF, informa que, a partir da

primeira manifestação, que se deu no âmbito do Ofício 8-284/2020-TCU/Semag (peça 65) por meio da Nota Técnica-SEI 9558/2020/ME (peça 81), tomou uma série de providências e esforços para minimizar riscos de futura inscrição em DEA da despesa previdenciária. Nesse sentido, alega que foram colocadas em implementação as seguintes medidas (peça 125, p. 2, item 6):

(i) atualização da matriz de responsabilidades da Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC), com a inclusão do INSS como órgão responsável pela projeção orçamentária de Benefícios Previdenciários; (ii) estabelecimento de cronograma para os processos orçamentários; (iii) inclusão do *float* previdenciário no RARDP, PLOA, PLDO e Plano Plurianual (PPA); (iv) e esforços de comunicação e alinhamento com os órgãos competentes, quais sejam, SOF, SPREV e INSS.

134. Afirma que as duas primeiras medidas foram formalizadas na Junta de Execução Orçamentária (JEO) em 10/12/2020 e estarão formalmente estabelecidas para o exercício de 2021. No que se refere à terceira medida, aduz que (peça 125, p. 6):

(...) o RADP do 3º bimestre representou a primeira etapa de implementação do *float* previdenciário. Mais especificamente, trouxe nova abordagem para a discriminação da despesa com Benefícios Previdenciários no orçamento, que foi adotada, daquele momento em diante, em todos os RARDP do exercício de 2020. Referida abordagem trouxe maior clareza e transparência na divulgação de dados, além de minimizar riscos associados à insuficiência de dotação orçamentária para honra de todos os compromissos associados a essa despesa no exercício.

(...)

11. No caso dos Benefícios Previdenciários, existe uma discrepância entre sua mensuração pela ótica orçamentária (empenho) e pela financeira (fluxo de caixa), diferença que advém da lógica de pagamento dessa despesa, que ocorre nos cinco últimos dias úteis do mês para alguns beneficiários, e nos primeiros cinco dias úteis do mês subsequente para todos os demais. Essa sistemática de pagamentos resulta no chamado *float*, a diferença entre a despesa orçamentária e a financeira.

12. Diante disso, e da necessidade de que as Avaliações Bimestrais atendam a essas duas lógicas de mensuração, entendeu-se como solução a adoção de duas projeções para as despesas previdenciárias: uma orçamentária, para balizar as alterações orçamentárias, e outra financeira, para acompanhamento de resultados fiscais, estando o INSS a cargo das projeções orçamentárias e a SPREV das financeiras. O TCU expressou concordância em relação a esse entendimento em reuniões realizadas ao longo de 2020.

13. Para o Relatório do 3º bimestre, por exemplo, foram consideradas as projeções constantes das Notas Técnicas 28246/2020/ME, de 15 de julho de 2020, e 17/2020/PRES/DIRBEN, de 14 de julho de 2020, da SPREV e INSS, respectivamente. O mesmo ocorreu nos RARDP do 4º e 5º bimestres.

135. Ademais, com relação ao orçamento público, de forma a compatibilizar o orçamento com a meta de resultado primário, foi apresentado o cálculo do *float* para a despesa previdenciária no PLOA 2021, cujo detalhamento foi efetuado em Mensagem Presidencial que encaminhou a referida proposta orçamentária ao Congresso Nacional.

136. No que se refere à quarta medida, a SOF informa que vem sendo empreendido esforço adicional no sentido de alinhamento entre os órgãos e eliminação de possíveis assimetrias de informação que podem resultar em riscos relacionados à despesa previdenciária. Nesse sentido, menciona que têm sido realizadas reuniões e contatos informais entre SOF, SPREV e INSS, e cita como exemplo reunião realizada entre os referidos órgãos em 16/6/2020 para definição de fluxo, etapas e pontos focais desse procedimento, e das atribuições e responsabilidades de cada órgão envolvido.

137. Salienta que as medidas acima referem-se ao enfrentamento de riscos, entretanto, destaca que, além de riscos, a despesa previdenciária envolve incertezas, isto é, riscos não mensuráveis e imprevisíveis. Nesse ponto cita fatores de incerteza, como a Reforma da Previdência, o represamento de requerimento de benefícios (e sua reversão) nos últimos anos, os programas de revisão de benefícios com indício de irregularidade, bem como as incertezas resultantes da crise econômica, social e de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19.

138. Por fim, menciona que em 2020 é possível observar os primeiros efeitos positivos das medidas adotadas pela SOF, salientando que a dotação orçamentária no mês de dezembro de 2020 foi suficiente para arcar com a despesa previdenciária em sua totalidade, tanto pela ótica orçamentária, quanto pela ótica financeira.

Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social - (peça 151)

139. Conforme informado pelo INSS (peça 151, p. 2):

A composição dos pagamentos de benefícios previdenciários pode ser separada em três grandes montantes. O primeiro se refere à folha mensal de pagamento, que compreende as parcelas mensais de benefícios previamente concedidos e mantidos por mais de uma competência. O segundo abrange a concessão diária de benefícios, ou seja, o conjunto de benefícios novos, concedidos no curso da competência a que se refere a folha de pagamentos, sofrendo influência direta do volume e da velocidade de crescimento da carteira de benefícios mantidos pelo INSS. O terceiro montante, consubstanciado no pagamento diário, diz respeito, principalmente, aos restabelecimentos de benefícios suspensos ou cessados e aos pagamentos de valores não pagos de competências anteriores, por solicitação do beneficiário

140. Feita a observação acima, a autarquia aduz que apenas o primeiro montante, que é a folha mensal de pagamento, possui um nível seguro de previsibilidade, haja vista ser composta de parcelas mensais referentes a benefícios já mantidos pelo INSS. Ademais, afirma que os outros dois montantes dependem de variáveis aleatórias, sendo possível apenas sua estimação, com base geralmente na série histórica dos valores pagos, ressaltando que (peça 151, p. 2):

(...) a concessão e o pagamento diário de benefícios, que já não são, por si sós, perfeitamente previsíveis, por compreenderem despesas novas, também sofrem a influência de fatores que transbordam à esfera decisória do INSS, quais sejam, decisões judiciais que determinam ao INSS a concessão e/ou o restabelecimento de benefícios, com reflexos em pagamentos administrativos.

141. O INSS alega que emitiu nota de empenho no elemento 92 (DEA), valendo-se de dotações do orçamento de 2020, no valor de R\$ 1,47 bilhão, para custear despesas referentes a dezembro de 2019 e que a autarquia executa o maior valor absoluto de despesas primárias da União. Foram dispendidos R\$ 626,5 bilhões, demonstrando que a inscrição em DEA representa 0,23% do volume financeiro executado, isto é, uma margem de erro menor que $\pm 1\%$, aceitável para qualquer modelo estatístico de previsibilidade.

142. O INSS esclarece ainda que, não obstante a realização de despesas com benefícios previdenciários referentes ao exercício de 2019 com dotações orçamentárias de 2020 (DEA), não restaram concretizados quaisquer prejuízos ao erário. Ademais, salienta que, de forma a reduzir o descolamento entre a execução orçamentária e financeira do FRGPS da ordem de R\$ 2 bilhões a R\$ 3 bilhões por ano, a partir de 2020, a SOF passou a receber, além da projeção financeira da SPREV, uma projeção orçamentária do INSS, o que reduz ainda mais o risco de erros de estimativa.

143. No que se refere à afirmação do item 114 do relatório preliminar, de que houve intempestiva solicitação de recomposição de orçamento, o INSS esclarece que (peça 151, p. 2-3):

(...) o Ofício-SEI 38/2019/DGPA/PRES-INSS, de 31.12.2019, não foi o único expediente providenciado pelo INSS. Antes disso, houve outras comunicações eletrônicas, expedidas em datas anteriores, inclusive no dia 20.12.2019, o que demonstra que a Autarquia Previdenciária adotou, tempestivamente, as medidas que lhe eram possíveis, visando assegurar a suficiência orçamentária para o cumprimento das obrigações relativas ao exercício de 2019. Citam-se, nesse sentido: E-mail Respostas (2493958), E-mail Fontes 50 e 54 - Ações 0E81 e 0E82 (2696674), E-mail Resposta 1 (2493993), Planilha BENEF PREV - EXECUCAO MENSAL e Projeção 2019 (2499647), Planilha EXECUCAO DESPESA FRGPS (2499645), Planilha Panorama (2499644) e Planilha Projeção 2019 (2499651).

Destaca-se, ainda, que, em 19.12.2019, a Divisão de Acompanhamento Contábil da Despesa, vinculada à Coordenação de Contabilidade do INSS, já indicava a necessidade de regularização acerca da inversão de saldo na conta contábil '622110000 - Crédito Disponível', nas Unidades Gestoras 510002 e 513002, tendo enviado, no dia seguinte, a mensagem de alerta emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, conforme documentos juntadas ao presente (E-mail ajuste saldo bloqueado SOF (2494022), E-mail Comunicação de Saldo invertido (2494069) e E-mail Comunicação de Saldo invertido 2 (2494080). Portanto, não foi o Ofício-SEI 38/2019/DGPA/PRES-INSS, datado de 31.12.2019, a única comunicação expedida pelo INSS à SOF, haja vista que outros expedientes de comunicação haviam sido providenciados previamente.

144. Quanto aos itens 309 e 310 do relatório preliminar, que tratam da não utilização da rubrica de despesa de exercício anterior nos exercícios de 2017 e 2018, o INSS esclarece que (peça 151, p. 3):

(...) nos anos anteriores, a CGOFC adotava o entendimento de que a despesa em questão não se enquadrava como DEA, considerando as disposições da Lei 4.320/64 e da doutrina de Haroldo da Costa Reis, trazida em seu livro 'A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal 35ª Edição - IBAM 2015', páginas 110 e 111, transcrita abaixo:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os

Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

A partir de tal disposição, o renomado doutrinador conclui:

Analisaremos, pois, os três casos, de per si, e o respectivo atendimento por esta dotação.

No primeiro, para que as despesas possam ser pagas por essa dotação, a lei estabelece como condição *sine qua non* a existência de crédito próprio no orçamento respectivo, com saldo suficiente para atendê-las, embora não processada na época própria. (grifo do autor).

145. Nesse sentido, o INSS alega que, como não havia saldo orçamentário suficiente para atender à referida despesa, não utilizou a rubrica de DEA nos exercícios de 2017 e 2018, entretanto, à época, realizou registros dos passivos permanentes, dando total transparência aos fatos ocorridos no âmbito da autarquia.

146. Quanto à formalização de processos de pagamento, o INSS informa que se deve levar em conta os riscos elevados de os trâmites retardarem o efetivo provisionamento aos agentes pagadores nos prazos estabelecidos em contrato, cujo instrumento prevê a incidência de taxa Selic quando da ocorrência de atrasos nos repasses pactuados. Ademais, afirma que, no caso em concreto em 2019, um eventual atraso nos repasses acarretaria um prejuízo para a Administração Pública de R\$ 200.000,00 por dia de atraso.

147. Com relação à formalização de processo administrativo, a autarquia alega ainda que a Macrofunção Siafi 02.11.40, no item 4.1, apenas sugere a adoção dos procedimentos, contudo observa-se que o comando dado pela STN é a título sugestivo, e destina-se às despesas gerais comuns a todos os órgãos e entidades da Administração Pública. Salienta que, quando a referida macrofunção remete um credor com indicação de nome, CNPJ, CPF e endereço, inviabiliza a adoção desse procedimento para o caso da folha de pagamento de benefícios, que contempla um universo amplo de beneficiários.

Análise Final

148. As informações prestadas pela Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, por meio da SOF, sinalizam que, após o envio do Ofício 8-284/2020-TCU/Semag (peça 65), foram tomadas diversas providências no sentido de minimizar riscos de futura inscrição em DEA da despesa previdenciária.

149. Com relação às informações prestadas, observa-se que a SOF implementou aprimoramento metodológico nas projeções de despesas com benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social, sob as óticas orçamentária e financeira. Inovação que foi noticiada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 3º bimestre de 2020 nos seguintes termos (peça 27, p. 27, do TC 026.394/2020-0):

74. Ao mesmo tempo em que o Relatório de Avaliação bimestral tem como objetivo avaliar e balizar o cumprimento da meta fiscal ao longo do exercício, conforme art. 9º da LRF, serve também como lastro para a abertura de créditos adicionais, conforme §1º do art. 4º da LOA-2020 (Lei 13.308/2019). Nesse sentido, para sua elaboração, é necessário compatibilizar os diferentes regimes contábeis que norteiam as finanças públicas. No caso dos Benefícios Normais, existe uma discrepância entre sua mensuração pela ótica orçamentária (empenho) e pela financeira (fluxo de caixa), diferença que advém da lógica de pagamento dessa despesa, que ocorre nos cinco últimos dias úteis do mês para alguns beneficiários, e nos primeiros cinco dias úteis do mês subsequente para todos os demais.

75. Essa sistemática de pagamentos resulta no chamado *float*, a diferença entre a despesa orçamentária e a financeira. Diante disso, e da necessidade de que as Avaliações Bimestrais atendam a essas duas lógicas de mensuração, entende-se que seria adequado adotar duas projeções para as despesas previdenciárias: uma orçamentária, para balizar as alterações orçamentárias, e outra financeira, para acompanhamento de resultados fiscais, estando o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a cargo das projeções orçamentárias e a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (SPREV-ME) das financeiras.

150. Por ocasião do acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre de 2020, objeto do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, este Tribunal reconheceu o mérito dessa mudança metodológica, destacando que:

69. As despesas com Benefícios Previdenciários têm como particularidade o pagamento nos cinco últimos dias úteis do mês para parcela dos beneficiários, e nos primeiros cinco dias úteis do mês subsequente para os demais. Assim, ao final do exercício financeiro, gera-se discrepância entre as estimativas da despesa sob as óticas orçamentária e financeira.

70. O aperfeiçoamento da metodologia está em plena consonância com os apontamentos realizados por esta Corte de Contas, por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República de 2019, TC

018.177/2020-4, de relatoria do ministro Bruno Dantas. (...)

71. Uma das razões da insuficiência orçamentária para custear despesas com Benefícios Previdenciários em 2019 foi justamente a inexistência de metodologia que segregasse as estimativas sob a ótica orçamentária, visando ao empenho de todas as despesas pertencentes ao exercício, da projeção sob a perspectiva financeira, a fim de se estimar os valores a serem efetivamente pagos no período. Das constatações da equipe técnica deste Tribunal, concluiu-se que a despesa era estimada tão somente sob a ótica financeira, o que resultou em insuficiência de dotações para empenhar algumas obrigações nos últimos dias do exercício.

72. Destarte, reputa-se positivo o aperfeiçoamento da metodologia capitaneado pela SOF, notadamente por se coadunar com o regramento do Direito Financeiro e por possibilitar mais transparência às projeções de despesas no RARDP, as quais se prestam concomitantemente como indicador dos resultados fiscais e como lastro para autorização de novas despesas por meio de créditos adicionais.

151. Com efeito, cabe ressaltar que a sistemática de pagamentos de benefícios previdenciários referentes a dezembro acarreta desvio entre os valores orçados e pagos, dado que parcela das despesas de dezembro devem ser empenhadas no exercício de referência, mas somente serão pagas no início de janeiro do ano subsequente.

152. Para o exercício de 2020, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 5º bimestre indicou que cerca de R\$ 3,5 bilhões de despesas empenhadas a título de benefícios previdenciários seriam pagos no exercício seguinte. Para o exercício de 2021, a Mensagem Presidencial de Encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União ao Congresso Nacional explicitou um impacto projetado decorrente do ajuste caixa/competência nas despesas com benefícios previdenciários da ordem de R\$ 7,6 bilhões. Ademais, até meados de agosto de 2021, foram executados somente R\$ 19 milhões a título de benefícios de exercícios anteriores, materialidade que pode ser considerada residual se comparada ao valor de R\$ 1,5 bilhão executado em 2020.

153. Com relação a esses fatos, inclusive, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020, entendeu-se que as providências adotadas pelo Poder Executivo iam ao encontro do propósito da recomendação monitorada, visando assegurar a suficiência das dotações destinadas ao custeio anual dos benefícios pagos pelo Regime Geral da Previdência Social (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues).

154. No que se refere aos demais argumentos apresentados pelo INSS, não obstante a gravidade dos fatos narrados em sede do relatório preliminar desta inspeção, verifica-se que a autarquia em 20/12/2019 tentou adotar medidas, ainda que sem sucesso, visando assegurar a suficiência orçamentária para o cumprimento das obrigações relativas ao exercício de 2019 (peça 141), ou seja, antes de 31/12/2019. Nesse sentido, ainda que se acatem os argumentos do INSS quanto à intempestiva solicitação do orçamento, é importante registrar que a multicitada irregularidade decorreu da atuação ou inação de diferentes estruturas do Poder Executivo no que se refere à alocação orçamentária federal.

155. Com relação ao reconhecimento de passivos sem lastro orçamentário até 2019, deve-se registrar que tal procedimento deveria ser precedido de processo administrativo específico a fim de motivar o aludido ato, visto que tal prática maculava a transparência da execução dessa despesa. A alegação de que a despesa precisava ser paga com celeridade não obsta a devida motivação pela administração. No que se refere ao aspecto contábil, entende-se que, como a partir de meados do exercício de 2019, após fiscalização deste Tribunal (itens 123 e 124 deste relatório), o INSS passou a registrar tais despesas e outras cujo fato gerador ocorrera em exercícios já encerrados no Elemento de Despesa 92 - DEA, o ajuste possa ser suficiente para dar mais transparência aos registros.

4.1.1.2 Insuficiência orçamentária para o custeio de despesas com sistemas de informação junto à Dataprev

156. Ainda no que se refere ao INSS, verificou-se novamente assunção de compromissos sem suporte orçamentário suficiente. Neste caso, o INSS contraiu obrigações além da autorização orçamentária para contratar serviços junto à Dataprev.

157. Conforme registros do Siafi, entre os exercícios de 2014 e 2015, houve significativos registros de passivos reconhecidos sem cobertura orçamentária assumidos junto à Dataprev. Em 2016, o passivo sem lastro orçamentário assumido junto à estatal federal alcançou o valor máximo registrado nos cinco últimos exercícios, perfazendo o total de R\$ 659,3 milhões. Entre 2016 e 2020, houve redução desses passivos por meio de pagamentos de DEA, combinados com o reconhecimento de novas obrigações sem lastro orçamentário (essas em menor escala). Com efeito, em outubro de 2020, os registros do Siafi informam que o INSS acumulava um passivo sem suporte orçamentário da ordem de R\$ 327,0 milhões junto à Dataprev.



158. Já, em 2016, houve o pagamento de R\$ 363,5 milhões à Dataprev a título de DEA, o que reduziu o volume de passivos sem cobertura orçamentária. Assim, o passivo sem orçamento junto à Dataprev poderia ter atingido o montante de R\$ 1.022,8 milhões, ao final de novembro de 2016.

159. Sobre o tema, por meio do Ofício Requisição 10-284/2020-TCU/Semag (peça 68), a equipe de fiscalização novamente diligenciou o INSS, com a finalidade de colher informações sobre as razões de fato e de direito que ensejaram a assunção de obrigações além das disponibilidades orçamentárias. Nesse rumo, o INSS encaminhou o Ofício SEI 272/2020/GABPRE/PRES-INSS (peça 92, p. 4-5), cujo despacho anexo, entre outras informações, noticiou o seguinte:

3. No que se refere a alínea ‘a’ do item 5, cujo teor apresenta-se abaixo, cumpre informar:

‘5. Considerando os preceitos da gestão fiscal responsável, por meio de ações planejadas e transparentes, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, bem como o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, art. 37, inciso IV, da LC 101/2000, e, em complemento às diligências contidas no Ofício de Requisição 6-284/2020 - TCU, de 24/1/2020, solicito a Vossa Senhoria, com fulcro no art. 87, inciso III, da Lei 8.443/1992, que encaminhe, até o dia 17/3/2020, o que segue:

a. Razões para que as obrigações assumidas junto à Dataprev, notadamente aqueles passivos sem cobertura orçamentária, não terem sido originalmente empenhadas à conta das dotações do exercício financeiro a que originalmente pertenciam, em especial nos anos de 2014 a 2016, período em que se verifica significativo crescimento do volume de passivos registrados por insuficiência orçamentária;’

3.1. A Lei Orçamentária Anual (LOA), notadamente nos últimos 10 (dez) anos, tem consignado dotação orçamentária menor, exercício a exercício, nas rubricas de despesas discricionárias, para todos os órgãos da Administração Pública Federal. E, em relação ao INSS, não haveria de ser diferente.

3.2. De todas as despesas discricionárias do INSS, o contrato mantido com a Dataprev, para prestação de serviço de processamento da folha de pagamento de benefícios (dentre outros serviços prestados), sempre foi o de maior valor, e isso não poderia ser diferente, uma vez que estamos falando do processamento de informações relativas a dezenas de milhões de cidadãos, todos os meses.

3.4. O custo deste serviço é elevadíssimo, e embora o INSS tenha, ano após ano, envidado todos os esforços legais cabíveis e necessários para obter a suplementação orçamentária necessária à cobertura do contrato com a Dataprev, nem sempre obteve êxito, principalmente nos anos de 2014 a 2016, quando o país enfrentou séria retração econômica, o que levou o governo federal à frustração de receitas e consequente necessidade de bloquear/contingenciar o orçamento das despesas discricionárias, a fim de poder honrar as despesas obrigatórias e diminuir o déficit público.

3.5. Além disso, e não menos importante, é preciso deixar registrado que o serviço prestado pela Dataprev não poderia ser descontinuado em hipótese alguma, devido à falta de créditos orçamentários para cobertura contratual, sob pena de interrupção nos pagamentos aos segurados, o que causaria um problema ainda maior, de ordem social, econômica e política. Este é o principal motivo do significativo crescimento de passivos registrados, por insuficiência orçamentária, nos anos de 2014 a 2016.

4. Acerca da alínea ‘b’ (*b. Justificativas para que a quitação da obrigação não tenha ocorrido até a presente data;*), esclarecemos que a resposta está alinhada ao que foi informado na alínea ‘a’. A dotação orçamentária consignada na LOA, nos últimos anos, não é suficiente sequer para cobertura do contrato com a Dataprev. Neste sentido, para o INSS consignar créditos orçamentários na Natureza de Despesa de Exercícios Anteriores (339092), haverá a necessidade de remanejá-los da Natureza de Despesa do exercício corrente. Procedendo desta forma, estará resolvendo um problema de passivo, e criando um novo problema, o que torna a situação um círculo vicioso.

(...)

6. A fim de elucidar a questão apresentada na alínea ‘d’ (*d. Conforme se verifica na Tabela 2, entre 2015 e 2019, houve pagamentos da ordem de R\$ 384,3 milhões a título de DEA à Dataprev. Nesse contexto, eventual não quitação no prazo de vencimento dessas obrigações acarretou a cobrança de juros de mora e de multas? Se sim, qual o montante pago nesse período referente a juros e multas?*), informa-se que não há registro contábil, no SIAFI, referente a juros de mora, nem de multas, no período informado (2015 a 2019).

7. Quanto a alínea ‘e’ (*e. Notas Técnicas, pareceres jurídicos e/ou outros documentos, se houver, que subsidiaram a assunção de obrigações junto à Dataprev sem dotação orçamentária suficiente;*), a presente gestão desconhece a existência de documentos nesse sentido. No período de 2014 a 2020, o INSS teve diversos dirigentes em cargos estratégicos que estiveram envolvidos, em maior ou menor grau, com o contrato com a Dataprev.

7.1. Em relação à Dataprev, pelos longos anos de parceria contratual, e pela exclusividade na prestação do serviço, até mesmo porque é uma empresa que foi criada para prestação de serviços ao INSS, sempre teve conhecimento das dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo contratante. (grifou-se)

Análise Preliminar

160. Novamente, verifica-se a assunção de obrigações além da autorização orçamentária conferida ao INSS pelo Congresso Nacional, em frontal descompasso com o art. 167, inciso II, da CF/1988. Desta vez, tem-se a assunção de compromisso perante empresa estatal federal, mediante a prestação de serviços por parte da Dataprev, sem dotação suficiente, gerando passivos não lastreados por empenho.

161. Da consulta dos registros constantes do Siafi (conta contábil 213110400, ISF 'P'), verifica-se que o volume de obrigações sem suporte orçamentário assumido junto à Dataprev alcançou o montante de R\$ 659,3 milhões, ao final de novembro de 2016. Significativa parcela desse valor deriva de passivos constituídos em 2014 e 2015. Em outubro de 2020, os registros contábeis do INSS evidenciavam a existência de R\$ 327,0 milhões em obrigações sem cobertura orçamentária. A redução do passivo é resultante da quitação parcial dessas obrigações (mediante execução de DEA), acompanhada em menor escala de reconhecimento de novos compromissos sem suporte orçamentário.

162. A existência desses passivos, além de colidir frontalmente com as normas do Direito Financeiro, sugere uma indesejável relação orçamentário-financeira entre o INSS e uma estatal federal não dependente, em que a segunda presta serviços à primeira, sem a devida contrapartida. Com efeito, esse mecanismo desonera temporariamente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), impactando positivamente esses orçamentos, mas compromete o resultado da estatal.

163. Ademais, além de contrastar com o art. 167, inciso II, da CF/1988, tal mecanismo também é vedado pelo art. 37, inciso IV, da LRF (assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços). Assim, é forçoso concluir que o INSS vem realizando movimentos que se equiparam a operações de crédito junto à estatal federal, mecanismo peremptoriamente vedado pela LRF.

164. Outro fato digno de relato é que boa parte dos compromissos sem suporte orçamentário originados em 2015 e 2016 resultam de obrigações sem cobertura contratual. Ou seja, a Dataprev prestou serviços ao INSS sem a prévia e indispensável celebração de contrato.

165. Tal constatação se materializa a partir da análise de documentos do Siafi (*i.g.* 2017NE000067 - UG 5120006) e, sobretudo, do exame do documental solicitado pela equipe de fiscalização. A simples leitura de documentos acostados ao Processo 35000.000039/2016-87 (peça 92, p. 50-92), encaminhado pelo INSS, permite concluir por tal irregularidade. À guisa de exemplo, o próprio gestor do INSS informa em despacho que determinada fatura encaminhada para pagamento a título de DEA é 'referente aos serviços prestados pela empresa Dataprev ao INSS em 2015, sem cobertura contratual' (grifo do original) (peça 92, p. 66-67). O valor apresentado no aludido processo informa que havia um passivo da ordem de R\$ 63,3 milhões sem cobertura orçamentária e sem a devida formalização de contrato formal entre as partes.

166. Impende ressaltar o esforço empreendido pelo INSS visando à redução desse estoque de compromissos não lastreados por dotações. Ademais, nos últimos exercícios, o reconhecimento de passivos dessa natureza vem ocorrendo de forma incremental, uma vez que o estoque de obrigações assumidas junto à Dataprev deriva em boa parte de insuficiência orçamentária ocorrida entre 2013 e 2015.

167. No que tange ao cumprimento de regras formais relacionadas ao reconhecimento de passivos sem lastro orçamentário, cite-se ainda que o INSS formalizou procedimento específico, a fim de evidenciar as razões de fato e de direito que ensejaram o reconhecimento desse passivo sem lastro orçamentário junto à Dataprev, diferentemente do que ocorreu com as obrigações previdenciárias reconhecidas a título de DEA (citado no item 4.1.1.1), em que o próprio INSS sequer explicitou a motivação para a insuficiência orçamentária em questão.

168. Outrossim, reconhece-se a relevância do serviço prestado pela Dataprev, visando ao pagamento dos benefícios previdenciários em favor de milhões de brasileiros. No entanto, cabe ao Poder Executivo, responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários, assegurar recursos suficientes ao adequado funcionamento de toda a cadeia de serviços que suportam tal política pública.

169. Sem embargo, causa apreensão o descumprimento de regras tão básicas do Direito Financeiro e da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993, art. 60), como constatado no âmbito do INSS. Não bastasse a assunção de compromissos além das dotações autorizadas, a prestação de serviços pela Dataprev sem a devida formalização de contrato representa sérios riscos às finanças, com elevado potencial de prejuízo ao erário.

170. Uma autarquia que é responsável pela execução da despesa primária que, em termos absolutos,

representa o maior gasto primário anual da União deveria ser exemplo no cumprimento das regras impostas pelo ordenamento jurídico àqueles que gerem a coisa pública. No entanto, o descumprimento reiterado de normas positivadas no ordenamento jurídico pátrio, com destaque para as regras e princípios do Direito Financeiro e das disposições estabelecidas pela Lei 8.666/1993, exige a pronta atuação desta Corte de Contas.

171. Nesse sentido, considerando a gravidade do achado ora relatado, e em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, realizou-se a oitiva da Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 250, inciso V, do RITCU, bem como na delegação de competência insculpida no art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-BD 1/2014, com vistas a que se pronunciasse, em caráter institucional e no prazo de 45 dias, sobre o achado em comento, apresentando elementos adicionais sobre as razões de fato e de direito que impuseram a prática de tal irregularidade.

Resposta à Oitiva

Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social - (peça 151)

172. O INSS informa que ao longo dos últimos anos adotou medidas de melhorias de gestão no instrumento contratual. Inicialmente cita as peculiaridades e os problemas ocorridos no âmbito do Contrato 106/2012, apresentando em sequência os demais contratos e as melhorias adotadas quando da sua elaboração.

173. Com relação ao Contrato 106/2012, ressalta que (peça 151, p. 4):

(...) em novembro/2015, a Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade do INSS, encaminhou despacho, por meio do Processo 35000.000961/2012-41, informando que não havia disponibilidade orçamentária para fazer face a prorrogação contratual da Ação Orçamentária 2292 - Serviço de Processamento de Dados de Benefícios Previdenciários (70,22% do valor global do contrato), para o exercício de 2015. Convém esclarecer que esse contrato era composto por 3 ações orçamentárias: 2564 - Gestão de Cadastro para a Previdência - CNIS, a 2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada - BPC e a 2292 - Serviço de Processamento de Dados de Benefícios Previdenciários.

Naquele período, os serviços que integravam essa Ação 2292, continuaram a ser prestados, sem cobertura contratual, em comum acordo, com todas as áreas de negócio do Instituto. Essas despesas foram indenizadas por meio de processos administrativos próprios de reconhecimento de dívida, a fim de evitar o enriquecimento ilícito do Instituto. A descontinuidade dos serviços da referida ação orçamentária, causaria um grande impacto no atendimento de todos os beneficiários do Instituto, a nível nacional, uma vez que eram serviços e sistemas finalísticos de atendimento e concessão de benefícios.

Esse reconhecimento ocorreu no período de 14/11/2015 a 15/08/2016, uma vez que o novo contrato não foi assinado, face a divergências em torno de questões relacionadas à contratação da DATAPREV, pelo INSS, para a prestação de serviços de tecnologia da informação, que não foram solucionadas integralmente, o que motivou a formalização de compromisso arbitral junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da AGU - CCAF, conforme processo administrativo tombado sob a NUP 00400.001057/2018-51.

174. Com relação aos demais contratos, cita as melhorias adotadas no âmbito dos contratos 003/2016 e 49/2018. Com relação a esse último, salienta que buscou solucionar a deficiência de estrutura da área de Tecnologia da Informação (TI), adotando medidas estruturantes, bem como designando equipe para a fiscalização do instrumento contratual. Ademais, a autarquia ressalta que em 2020 foi instituído Grupo de Trabalho - GT, para os novos contratos entre o INSS e a Dataprev e destaca que (peça 151, p. 4):

Os objetivos desse GT - Análise de Custos instituído pela portaria 772/PRES/INSS, de 08 de julho de 2020, para avaliação e parecer conclusivo quanto a sua adequação aos custos envolvidos na prestação dos serviços. O referido GT concluiu pela adequação da abertura de custos seguindo o modelo da SGD e permitindo a rastreabilidades dos insumos envolvidos na prestação dos serviços. (Despacho SEI Nº 1953775).

O planejamento da contratação em 2020 dos novos instrumentos contratuais, observaram as recomendações do Relatório Preliminar 201900762 (SEI Nº 0111427), da CGU e da IN 01/2019-SGD/ME. O mesmo relatório recomendou que houvesse a separação dos objetos do contrato, de forma a manter em um deles apenas os itens essenciais previdenciários finalísticos.

175. No que se refere aos valores apontados pelo TCU referentes ao período de 2014 a 2016, o INSS esclarece que o referido montante é composto também de encargos decorrentes de pagamentos em atraso, e que sua quitação ainda não ocorre em razão de a dotação orçamentária consignada na LOA, nos últimos anos, não ser suficiente para atender à despesa adicional. Ademais, salienta que o aumento na conta do passivo permanente decorre dos encargos oriundos dos pagamentos em atraso, não havendo, a partir de 2017, compromissos firmados sem o devido lastro orçamentário.

176. A autarquia ressalta que em 2014 a situação foi alertada por diversas vezes no relatório de gestão do

INSS. Nesse sentido, cita trecho do referido relatório (peça 151, p. 4):

Como já alertado em outras oportunidades, há perceptível desconexão entre as despesas do Instituto e os recursos orçamentários viabilizados. Exemplo disso é o que sucede na relação contratual com a DATAPREV - o ano iniciou-se com débitos na ordem de R\$ 188 milhões e findou com o acréscimo de outros R\$ 172 milhões. Para 2015, a perspectiva é preocupante, pois a dívida poderá chegar a patamar jamais imaginado, algo em torno de R\$ 649 milhões.

177. Ademais, salienta que o problema relacionado à dívida junto à Dataprev e a impossibilidade de paralisação dos serviços por falta orçamentária já foram objeto de avaliação do TCU. Nesse sentido, cita trechos do TC 005.693/2015-2 (de relatoria do ministro Vital do Rêgo) em que é relatada a redução de verbas orçamentárias para despesas contratuais em 2014 e 2016.

178. Por fim, o INSS alega que (peça 151, p. 5):

(...) buscará instrumentos que viabilizem a liquidação do crédito junto à DATAPREV, por intermédio de encontro de contas, com possíveis obrigações da DATAPREV com o INSS, podendo, inclusive, utilizar-se da Câmara de Conciliação e Arbitragem da AGU - CCAF, como já ocorreu em procedimentos anteriores.

Considerando o tempo decorrido, a atual gestão irá constituir grupo de trabalho específico para rever toda a dívida entre a DATAPREV e o INSS, cujos resultados serão comunicados a esse Tribunal.

Análise Final

179. No que se refere aos argumentos apresentados no item 175 deste relatório, convém observar que não há, a partir de 2017, compromissos firmados entre o INSS e a Dataprev sem o devido lastro orçamentário, sendo o aumento na conta do passivo permanente decorrente dos encargos oriundos dos pagamentos em atraso. Nesse sentido, reitera-se a análise contida no item 166 deste relatório, quanto ao reconhecimento do esforço empreendido pelo INSS para a não realização de compromissos sem o devido lastro orçamentário.

180. Com relação aos argumentos apresentados no item 178 relacionados à constituição de grupo de trabalho para rever os passivos entre a Dataprev e o INSS, entende-se que a medida é essencial, visto que a existência desses passivos, da ordem de R\$ 327,0 milhões - conforme registros de outubro de 2020, colidem com as normas do Direto Financeiro e sugerem uma indesejável relação orçamentária e financeira entre o INSS e uma estatal federal não dependente, mecanismo que desonera temporariamente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), impactando positivamente esses orçamentos, mas que compromete o resultado da estatal.

181. Quanto à não formalização contratual apontada nos itens 164 e 165 do presente relatório, que gerou um passivo sem cobertura orçamentária e sem a devida formalização de contrato entre as partes, entende-se que as informações prestadas não justificam a continuidade da ação orçamentária 2292 sem cobertura contratual. Com relação a esse ponto, apesar dos impactos que a descontinuidade dos serviços da Dataprev pudesse causar, visto que se tratava do pagamento de benefícios previdenciários em favor de milhões de brasileiros, causa apreensão o descumprimento de regras tão básicas do Direito Financeiro e da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993, art. 60).

182. Ressalte-se que a análise empreendida por esta Semag visou apurar indícios de assunção de compromissos sem orçamentação suficiente, fato observado nos compromissos firmados pelo INSS junto à Dataprev principalmente em 2014 e 2015 (item 161). Entretanto, conforme já relatado, houve irregularidade, também, na própria formalização da despesa, ante o descumprimento do art. 60 da Lei 8.666/1993.

183. Feitas essas considerações, entende-se que deva ser dada ciência ao INSS e à Dataprev, 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, de que:

a) a existência de passivos entre essas entidades colide com as normas de Direito Financeiro, criando uma indesejável relação orçamentária-financeira em que serviços são prestados sem a devida contrapartida, fato que contrasta com o art. 167, inciso II, da CF/1988, bem como com o art. 37, inciso IV, da LRF (assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços);

b) a assunção de compromissos sem cobertura contratual firmados entre o INSS e a Dataprev entre 2015 e 2016 descumpe regras básicas do Direito Administrativo, contrariando o disposto no art. 60 da Lei 8.666/1993.

184. Por fim, considerando que a análise empreendida por esta Semag está mais direcionada ao apontamento de indícios de irregularidades nos aspectos financeiros e orçamentários e que o caso em tela também envolveu assunção de compromissos sem cobertura contratual firmados entre o INSS e a Dataprev entre 2015 e 2016, entende-se necessário informar a decisão a ser proferida nestes autos à Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência), que detém o INSS e a



Dataprev em sua clientela, para que essa unidade técnica avalie a conveniência e a oportunidade de realizar um exame técnico e mais aprofundado da matéria, bem como de acompanhar a redução do passivo de R\$ 327,0 milhões em obrigações, conforme registros de outubro de 2020.

4.1.2 Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais - Ministério da Economia

185. A equipe de fiscalização também identificou que, entre 2017 e 2019, o Poder Executivo Federal contraiu obrigações junto a organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações orçamentárias, gerando passivos bilionários, não lastreados por empenho, o que configura mais uma violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988.

186. Especificamente no que tange aos atos praticados em 2019, o achado que se segue acerca da irregularidade referente à assunção de obrigações com organismos internacionais em montantes superiores às dotações orçamentárias também foi objeto de apontamento no âmbito do Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, por meio do qual o TCU emitiu parecer prévio acerca das contas do Presidente da República de 2019. Naquela ocasião, o aludido achado foi consignado como irregularidade pelo Plenário desta Corte de Contas, nos seguintes termos:

1.3. Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

187. De forma a complementar, visando mitigar os sucessivos descumprimentos do art. 167, inciso II, da CF/1988, o TCU, nessa mesma oportunidade, emitiu o seguinte alerta:

4.7. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988 (seção 4.2.2).

188. Superado o aparte, em consulta ao Tesouro Gerencial e ao Siafi, verificou-se que a Unidade Gestora (UG) 170191 - Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain), no exercício financeiro de 2019, empenhou, liquidou e pagou R\$ 680,1 milhões despesas a título DEA, o que corresponde a cerca de 29,3% de toda a dotação empenhada pela aludida UG no mesmo período.

189. O elevado montante despertou atenção, tendo em vista a natureza excepcional e residual das despesas executadas a título de exercícios anteriores. Nesse rumo, por meio do Ofício 7-284/2020-TCU/Semag (peça 55), a equipe de fiscalização diligenciou a Sain, unidade integrante do Ministério da Economia, à qual cabe executar a maior parcela de despesas com organismos internacionais no âmbito do Poder Executivo, a fim de apresentar as razões de fato e de direito que ensejaram a execução de DEA em valores tão expressivos.

190. Por meio do Ofício-SEI 41.935/2020/ME (peça 91), a Sain afirmou que o reconhecimento de DEA em 2019 derivou de insuficiência orçamentária em exercícios anteriores. Noticiou que sistematicamente as obrigações contraídas pela República Federativa do Brasil junto a organismos internacionais têm sido superiores às dotações anualmente consignadas nas peças orçamentárias, o que resulta em assunção de passivos não lastreados por orçamento. Informou que os valores pagos em 2019 a título de DEA referem-se aos seguintes exercícios:

Tabela 2 - Valores registrados em DEA no âmbito da UG 170191 em 2019

Competência	Valor (R\$)
2018	419.311.098,73
2017	4.249.943,17
2016	292.744,35
2015	107.837.514,59
2014	148.611.550,47
2013	502.669,52
Total	680.805.520,83

Fonte: Sain.

191. Ressaltou a Sain que tais despesas, embora tenham suas respectivas dotações consignadas na LOA como discricionárias, ou seja, sujeitas a limitações de empenho e movimentação financeira, trata-se de compromissos derivados de expressa manifestação do Presidente da República e referendados pelo Congresso Nacional (art. 49, inciso I, c/c art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal), que se caracterizam por complexo processo para extinção de seus efeitos na seara orçamentário-financeira, diferenciando-se sobremaneira das

despesas discricionárias típicas, em relação às quais se identifica a factível opção do gestor em realizar ou não o gasto.

192. Complementarmente, a Sain apresentou o contínuo descompasso entre as obrigações assumidas pela República Federativa do Brasil e a orçamentação consignada àquela secretaria. A tabela seguinte foi elaborada pela própria Sain, de forma a evidenciar as obrigações junto a organismos internacionais cotejadas com a orçamentação consignada nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (créditos iniciais e adicionais):

Tabela 3 - Necessidades x dotações destinadas ao custeio de obrigações com organismos internacionais
R\$ milhões

Programação: Contribuições a OIs - Programa 910				
Ano	Necessidade (a)	LOA Inicial (b)	LOA Final (c)	diferença (c) -(a)
2017	3.039,00	1.275,78	1.049,67	-1.989,33
2018	3.261,00	1.374,36	1.613,55	-1.647,45
2019	3.628,99	486,35	1.027,97	-2.601,02
2020	3.658,00	31,85	*	*
Programação: Integralizações a OIs - Programa 913				
Ano	Necessidade (a)	LOA Inicial (b)	LOA Final (c)	Diferença (c) -(a)
2017	3.041,00	1.293,79	1.384,80	-1.656,20
2018	1.717,00	884,93	2.045,28	328,28
2019	2.593,84	15,95	1.289,92	-1.303,92
2020	3.824,00	5,57	*	*

Fonte: Sain (peça 91, p. 5). *Exercício ainda não encerrado à época desta inspeção

193. Nota-se, portanto, que a orçamentação anualmente destinada a compromissos assumidos junto a organismos internacionais vem sendo reduzida (à exceção do exercício de 2018). Comportamento comum de despesas discricionárias após a instituição da EC 95/2016 (Teto de Gastos), uma vez que as despesas obrigatórias têm se elevado em ritmo mais acelerado que a correção anual do Teto de Gastos, comprimindo as despesas discricionárias, sobretudo no âmbito do Poder Executivo.

194. Chama atenção a informação contida na Nota Técnica SEI 13556/2019/ME (peça 91, p. 133). No documento, os gestores da Sain informam sobre os passivos do Brasil junto a organismos internacionais e solicitam providências urgentes junto às mais elevadas instâncias do Ministério da Economia, visando à necessária recomposição orçamentária, sob pena de o país perder o poder de voto na Organização das Nações Unidas (ONU):

22. O Brasil é atualmente o segundo maior devedor da ONU. Os compromissos, atualizados para 21/11/2019, somam USD 415.874.800,70, dos quais USD 143.058.597 milhões referem-se ao orçamento regular e, o restante, a compromissos com missões de paz e tribunais internacionais vinculados ao sistema das nações unidas.

23. O valor leva em conta os pagamentos realizados pelo Ministério da Economia em novembro corrente, de cerca de USD 23 milhões destinados a saldar parte das dívidas com Missões de Paz.

24. Há risco considerável de que o Brasil, pela primeira vez na história, perca o direito a voto na ONU a partir de 1º de janeiro de 2020. Para evitar esse cenário, o valor atualizado cujo pagamento mínimo é imprescindível, até o final deste ano, é de USD 126.641.139,00. (grifou-se)

195. Para além das nuances relacionadas à política externa brasileira, a qual escapa ao objetivo deste trabalho, diante da constatação da irregularidade sob o ponto de vista orçamentário (violação reiterada ao art. 167, inciso II, da CF/1988), o TCU novamente diligenciou ao Ministério da Economia, no sentido de apresentar as razões para a expressiva e recorrente insuficiência de orçamentação destinada ao custeio dos compromissos com organismos internacionais. O Ministério da Economia ofereceu como respostas expedientes produzidos pelas áreas envolvidas na elaboração da proposta orçamentária da Sain: SOF, SGC e a própria Sain.

196. A SGC, setorial orçamentária do Ministério da Economia e responsável direta pela consolidação da proposta de alocação orçamentária da Sain, por meio de Despacho (peça 85), informou que encaminhou pedidos de créditos adicionais à SOF no valor de R\$ 4,5 bilhões em 2019, visando à eliminação do estoque de passivos com organismos internacionais, no entanto, a demanda não foi integralmente atendida. Segundo a setorial orçamentária do Ministério da Economia, os créditos adicionais direcionados à Sain em 2019 alcançaram R\$ 1,8 bilhão, os quais foram tempestivamente executados pela Sain, com o devido acompanhamento pela SGC.

197. De forma complementar, a SGC noticiou que, por ocasião da elaboração do PLOA 2020, foram demandados R\$ 6 bilhões junto à SOF, visando à quitação dos passivos com organismos internacionais. No entanto, ao se analisar a peça orçamentária de 2020, o pleito foi atendido em valor muito abaixo do necessário (dotação na LOA 2020: R\$ 42 milhões, ou seja, menos de 1% da necessidade apresentada pela Sain).

198. A seu turno, a SOF, por meio da Nota Técnica 9.751/2020/ME (peça 86), informou que, quando da elaboração dos respectivos PLOAs, são fornecidos aos órgãos setoriais os referenciais monetários, que estabelecem os valores máximos para as despesas discricionárias a serem consideradas para a elaboração da proposta orçamentária do exercício. Esses referenciais monetários são previamente definidos pela Junta de Execução Orçamentária (JEO).

199. Após a distribuição desses referenciais, cabe a cada ministério alocar suas despesas discricionárias, conforme as prioridades de cada Pasta, desde que seja respeitado o volume máximo estabelecido pela JEO. Nesse contexto, embora se refiram a acordos internacionais relacionados a interesses de diversas Pastas do Poder Executivo Federal, as obrigações com organismos internacionais são computadas como despesas discricionárias da Sain e incluídas no referencial monetário do Ministério da Economia.

200. Não obstante, a SOF noticiou que a realidade fiscal do Governo Federal não permite o atendimento de todas as demandas apresentadas, notadamente ‘os pedidos de expansão para contribuição a organismos internacionais são em volume expressivo, da ordem de bilhões de reais, e concorrem por recursos com todas as áreas do governo, como por exemplo infraestrutura, segurança e área social’ (peça 86, p. 1).

Análise Preliminar

201. Preliminarmente, deve-se reiterar que o aludido achado referente às obrigações com organismos internacionais sem suporte orçamentário, especificamente no que tange aos compromissos gerados especificamente no exercício de 2019, em desacordo com o art. 167, inciso II, da CF/1988, resultou em consignação de irregularidade no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas), como também a emissão de alerta ao Poder Executivo.

202. Superado o aparte, deve-se consignar que, por meio da participação em organismos internacionais, as nações buscam promover seus interesses em diversas áreas e projetar-se no cenário mundial. Como contrapartida financeira, as nações signatárias dos acordos devem, periodicamente, efetuar contribuições aos respectivos organismos internacionais. Com efeito, essas contribuições periódicas, sejam mensais, anuais ou plurianuais, traduzem-se em obrigações a serem honradas pela República Federativa do Brasil. Dessa maneira, a cada ciclo de vigência do acordo internacional, ocorre o fato gerador da despesa e a consequente assunção de compromissos financeiros pelo ente público. Nesse rumo, como já reiterado, os compromissos financeiros do Estado devem ser previamente suportados por dotações suficientes.

203. O argumento da SOF, no sentido de que a realidade fiscal não permite o atendimento de todas as demandas apresentadas, é legítimo, mas não exime o poder público da obrigação de consignar as dotações orçamentárias concernentes à ocorrência periódica dos fatos geradores das obrigações. A avaliação acerca da adequação orçamentária do dispêndio deve ser realizada em momento prévio à geração de uma obrigação, e não *a posteriori*. Nesse sentido, cabe à Administração fazer gestões para compatibilizar a despesa às dotações disponíveis, reduzindo o volume de obrigações ou elevando as dotações para custeio desses compromissos.

204. Tal alegação pode ser bastante proveitosa nos respectivos fóruns que visam avaliar a dimensão do Estado brasileiro, suas competências e as suas reais condições de financiamento, notadamente visando o planejamento da máquina pública. Contudo, os fatos narrados acerca da insuficiência orçamentária referem-se a compromissos firmados pelo Brasil e cujo fato gerador da despesa já ocorreu, gerando, assim, passivos exigíveis que devem ser devidamente honrados, nos termos da legislação brasileira.

205. Ademais, é inócuo não reconhecer uma despesa que, no final das contas, deverá ser efetivamente paga, pois, em caso contrário, incidirão sobre o país onerosos gravames decorrentes dos compromissos assumidos em âmbito internacional.

206. Ainda que as referidas práticas possam não se distanciar de entendimentos que prevaleçam há vários anos no Poder Executivo, trata-se de procedimento que não encontra respaldo no ordenamento das finanças públicas do país, capaz de criar passivos à margem do orçamento anualmente aprovado.

207. Além disso, mesmo que se pugne que o pagamento de obrigações com organismos internacionais tenha certa dose de componentes políticos, o que se discute nesta assentada é, sim, a etapa anterior e indispensável à geração de compromissos estatais: a prévia e suficiente dotação orçamentária. Ou seja, o pagamento da obrigação constitui etapa posterior à autorização para a realização da despesa.

208. Assim, a legislação brasileira veda com bastante rigor a realização de despesa ou a assunção de obrigações sem suporte orçamentário. Nesse rumo, caso o Brasil, por razões outras, não relacionadas a questões financeiras, deseje postergar a quitação de compromisso assumido junto a organismo internacional, ainda assim a respectiva obrigação deve ser previamente lastreada por dotações suficientes e necessariamente empenhada no exercício em que se der o fato gerador da despesa, mesmo que o pagamento se dê em momento posterior àquele originalmente acordado, sem prejuízo da apuração de responsabilidades pelos eventuais prejuízos ao erário.

209. Deve-se reconhecer a natureza peculiar das despesas decorrentes de compromissos firmados junto a organismos internacionais. Em que pese serem reconhecidas como despesas discricionárias, o gestor da Sain não possui competência legal para reduzir ou postergar as despesas com organismos internacionais. Pelo contrário, conforme já noticiado, a criação ou extinção de novas obrigações dessa natureza está diretamente relacionada à ação das mais elevadas autoridades da República (Presidente da República e membros do Congresso Nacional), as quais têm a competência constitucional para manifestar a vontade da nação de ser parte ou de deixar de ser parte de um acordo internacional. Nesse rumo, a Sain atua apenas como uma espécie de unidade de tesouraria, sem qualquer competência para promover atos de gestão capazes de reduzir o volume de obrigações dessa natureza.

210. Não obstante, uma vez vigente o acordo, cabe ao Estado compatibilizar o montante de obrigações anuais decorrentes dos compromissos com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, seja por meio da redução de obrigações, seja a partir da elevação das dotações. Destarte, tais medidas visam a coibir a geração de passivos não lastreados por orçamento, o que, além de afrontar a Constituição Federal, compromete todo o planejamento financeiro estatal em gestões futuras.

211. Cumpre anotar que, diferentemente do INSS, as diversas ações empreendidas pela atual Sain e demais órgãos correspondentes que a precederam sugerem a postura diligente dos gestores da aludida secretaria, no sentido de alertar as autoridades do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do atual Ministério da Economia acerca da insuficiência orçamentária que gerava passivos bilionários, como também sobre as consequências práticas nas relações internacionais da reiterada inadimplência do país no que se refere à honra de obrigações assumidas com organismos internacionais. Todavia, as ações empreendidas obtiveram limitado êxito, sobretudo, tendo em vista o volume de passivos sem cobertura orçamentária.

212. No que tange ao aspecto formal, a Sain vem registrando as obrigações sem suporte orçamentário em contas específicas do Siafi, de forma a evidenciar o passivo sem lastro orçamentário, conforme as disposições contidas no MCASP 8ª edição e na Macrofunção Siafi 021140 - Reconhecimento de Passivos. Complementarmente, os processos de reconhecimento de dívidas que lastreiam o reconhecimento de DEA foram autuados em procedimentos administrativos específicos, devidamente fundamentados, à luz do que dispõem os normativos da STN. Inclusive, alguns desses procedimentos estão acompanhados de pareceres jurídicos versando sobre o reconhecimento de dívida. Ou seja, como unidade pagadora das mencionadas obrigações, a Sain vem adotando os procedimentos necessários ao reconhecimento da dívida e ao pagamento da obrigação.

213. A Sain, por meio do Ofício SEI 267472/2020/ME (peça 98), informou que os passivos sem lastro orçamentário existentes ao final do exercício de 2019 alcançaram R\$ 2.984,2 milhões, considerando a taxa de câmbio de dólares americanos a reais vigente às datas da elaboração do PLOA 2021, a saber R\$ 5,10/USD 1,00.

214. Não bastasse a existência desse passivo, a LOA 2020 consignou uma dotação de R\$ 42,1 milhões, ao passo que a necessidade para custear apenas as obrigações atinentes a 2020 era de R\$ 3.981,6 milhões à época. Ou seja, havia um descompasso entre obrigações constituídas em 2020 e dotações para o mesmo período da ordem de R\$ 3.939,5 milhões.

215. Esse hiato em 2020 poderia ter sido reduzido, uma vez que o Poder Executivo encaminhou ao Poder Legislativo o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 40/2020, versando sobre a abertura de crédito adicional da ordem de R\$ 1,2 bilhão. No entanto, o Congresso Nacional, na forma da Lei 14.105/2020, redirecionou tais recursos para outras áreas, com destaque para o financiamento de obras, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional.

216. Com efeito, ao final de 2020, a União pode ter acumulado um passivo em torno de R\$ 6.965,8 milhões, sem a necessária dotação orçamentária, descumprindo de forma ainda mais significativa um dos pilares das finanças públicas, o art. 167, inciso II, da CF/1988.

217. Para o exercício de 2021, o PLOA (PLN 28/2020) previu a alocação de R\$ 2.275,3 milhões para o custeio de obrigações com organismos internacionais, ao passo que a Sain havia estimado à época que seriam necessários R\$ 3.990,4 milhões para cobrir tão somente as despesas do exercício.

218. Cotejando-se os passivos a descoberto e o reduzido volume de despesas discricionárias, comprimidas pelo crescimento acelerado das despesas obrigatórias e pelas limitações derivadas do Teto de Gastos, é forçoso concluir que a União poderá vir a ter dificuldades para honrar esses compromissos no curto prazo, tendo em vista o significativo valor dessas obrigações e que essas despesas não constituem exceção à EC 95/2016, que estabeleceu o Teto de Gastos.

219. Para além de uma irregularidade frente ao dispositivo constitucional, a reiterada insuficiência de orçamento para o custeio de obrigações com organismos internacionais revela o profundo descompasso entre a arrecadação de receitas e as necessidades do Estado.

220. As regras do Direito Financeiro, como o art. 167, inciso II, da CF/1988 e o Teto de Gastos, visam impedir que sejam criadas obrigações à margem do orçamento, visando limitar a dívida do Estado. Porém, ao contrair obrigações sem orçamento, o Estado assume dívida que deve ser reconhecida de imediato e honrada futuramente.

221. Nesse diapasão, a sucessiva desobediência do art. 167, inciso II, da CF/88 coloca à prova todo o arcabouço de regras fiscais, como também pode macular a fidedignidade das demonstrações contábeis da Administração Pública Federal, o que pode ensejar desconfiança e refletir nas escolhas dos diferentes agentes econômicos.

222. Anota-se, por fim, que a geração de passivos sem orçamento de magnitude bilionária ultrapassa as competências do gestor da Sain, que apenas executa tais despesas. Tal problema carece da atuação das mais elevadas autoridades da União, especialmente considerando as especificidades dessas obrigações e o estoque de passivos sem autorização orçamentária.

223. Frente ao exposto, considerando a gravidade do achado ora relatado, e em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, realizou-se as oitivas da Secretaria-Executiva do Ministério da Economia e da Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 250, inciso V, do RITCU, bem como na delegação de competência insculpida no art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-BD 1/2014, com vistas a que tais unidades jurisdicionadas se pronunciassem, em caráter institucional e no prazo de 45 dias, sobre as razões de fato e de direito para o sistemático descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988 e as medidas a serem adotadas ou já em curso para compatibilizar as obrigações com organismos internacionais e a orçamentação necessária ao custeio dessas despesas, como também para quitar os passivos desta natureza até então constituídos.

Respostas às Oitivas

Secretaria-Executiva do Ministério da Economia - (peças 124, 126, 127 e 128)

224. A Secretaria-Executiva do Ministério da Economia registra seu entendimento de que (peça 124, p. 2):

(...) a discussão a respeito do tema não guarda aderência ao que dispõe o inciso II do art. 167 da Constituição Federal, por não se tratar de discussão a respeito de realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Isso porque as obrigações em questão não constituem despesas contratuais pontuais, como a aquisição de bens, ou cuja contratação possa ser interrompida por ato administrativo, como usualmente ocorre em contratos de prestação de serviços. Dada a natureza dos vínculos, estes compromissos internacionais não são passíveis de serem corriqueiramente interrompidos ou restabelecidos, inclusive em decorrência de sua natureza diversa da contratual e de suas repercussões institucionais e históricas, muito menos por decisão desta Pasta.

225. Posteriormente, a Secretaria-Executiva do Ministério da Economia manifesta-se através de três setoriais. Inicialmente, a SOF apresenta argumentos semelhantes aos apresentados na Nota Técnica 9.751/2020/ME (peça 86). Ademais, alega que (peça 126, p. 8):

48. Em que pese o expressivo peso das contribuições e integralizações no orçamento, foi observado que órgão setorial do Ministério da Economia, durante a execução do seu orçamento de 2020 e na elaboração do PLOA 2021, priorizou e tentou adequar o orçamento da Pasta para garantir uma alocação mais substantiva em programações atinentes a organismos e integralizações internacionais. Situação que somente foi possível pela prioridade que a JEO dedicou ao caso durante o exercício de 2020, mas que não houve igual tratamento do Parlamento à situação em tela.

49. Por outro lado, além do esforço para não deixar a despesa crescer e tornar os valores comprometidos anualmente compatíveis com o orçamento do Ministério, é imperioso também adequar os compromissos do órgão setorial à sua dotação anual disponível. O órgão setorial não deve assumir compromissos sem o devido lastro orçamentário. Nesse sentido, entende-se ser fundamental que se empreendam esforços adicionais, com o

objetivo de readequar os compromissos assumidos e reduzir os valores comprometidos anualmente.

226. Nesse sentido, cita medidas que devem ser tomadas até que a despesa possa estar plenamente equacionada, e até que o orçamento possa comportar o fluxo anual total de pagamentos (peça 126, p. 8-9):

a) deve-se propor imediatamente ao nível decisório sobre o assunto a saída em definitivo de alguns organismos internacionais não essenciais, ou de pouca relevância político-financeira.

b) deve-se propor imediatamente ao nível decisório sobre o assunto a não integralização em subscrição de capital em bancos multilaterais de desenvolvimento e financiamento, de forma a reduzir a participação do Brasil nestas instituições, em consonância com a realidade fiscal que o País se encontra.

c) não se assumam nenhum novo compromisso com novos organismos ou obrigações com novas integralizações de cotas com organismos financeiros internacionais de desenvolvimento dos quais o Brasil já é membro - na visão desta Secretaria, esta estratégia manterá as contribuições em valores estáveis em moeda estrangeira, e permitirá que exista uma curva descendente nas integralizações no médio prazo;

d) não realizem qualquer contribuição voluntária - se não temos recursos para realizar contribuições regulares e integralizações previamente assumidas, não é possível se comprometer com doações ou contribuições voluntárias com organismos internacionais - esses recursos, se existentes no orçamento, devem ser levados para as ações de contribuições regulares ou integralizações já assumidas;

e) o País deve buscar nos fóruns internacionais, por meio de seus representantes nos diversos organismos, onde possível e à luz da penosa situação fiscal atual interna, que estes procurem elaborar orçamentos anuais cada vez menores, fazendo que o percentual devido pelo Brasil se traduza em valores menores, além de buscar também diminuir o percentual de participação em relação aos outros Países, com o mesmo objetivo mencionado acima, isto é, diminuir o valor absoluto devido ano a ano com cada organismo.

227. Por sua vez, a Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint), alega que o ponto principal a ser debatido com o Tribunal e com o qual ela pode contribuir é a competência/responsabilidade do Ministério da Economia com relação à redução do volume de obrigações, assim como esclarecer ao TCU que os gestores da pasta têm envidado os devidos esforços para solucionar a questão. Nesse sentido, menciona a criação de grupo de trabalho conforme descrito a seguir (peça 128, p. 2):

Grupo de Trabalho informal, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, que se formou por determinação dos Secretários Executivos da Casa Civil da Presidência da República - CC/P), do Ministério das Relações Exteriores - MRE e do Ministério da Economia - ME, após reunião realizada em 24 de junho de 2020, para iniciar debates sobre:

- tratamento para a dívida acumulada;
- critérios para nortear futuros ingressos e saídas do Brasil de organismos internacionais;
- avaliar o conjunto de organismos e sugerir saídas; e
- aperfeiçoamentos de governança para pagamentos futuros a OIs.

228. Menciona relação de documentos de 2019 e 2020 apresentados pela Secint à SGC e/ou à Secretaria Executiva do ME referentes aos pleitos de orçamento (créditos suplementares e aumentos de valores do PLOA/LOA) no âmbito do Ministério.

229. Por fim, reitera trecho do relatório do TCU afirmando que apenas as mais elevadas autoridades da República podem criar ou extinguir obrigações com organismos internacionais, de forma que não apenas a Sain, mas o Ministério da Economia como um todo, é incapaz de reduzir o volume das obrigações por si só.

230. No que se refere aos argumentos apresentados pela DFC (peça 127, p. 2):

7. Em síntese, a DFC/SGC faz gestão junto aos órgãos competentes para oportunizar a ampliação orçamentária em favor das programações sob responsabilidade da SECINT e da SAIN, e estas exercem sua competência no processo de apreciação e alocação orçamentária das contribuições a organismos internacionais que devem ser realizadas pelo Ministério, bem como manifestam-se formalmente sobre a conveniência e a oportunidade de inclusão de novas contribuições obrigatórias e voluntárias a organismos internacionais nas propostas orçamentárias do Ministério.

231. Alega que, ao longo dos últimos anos, o Brasil acumulou dívida expressiva, de cerca de R\$ 7 bilhões com organismos internacionais, e ressalta que, se deduzidas as despesas executadas à conta do orçamento de 2020, cerca de R\$ 1,69 bilhão, restariam ainda R\$ 5,31 bilhões, considerando o câmbio R\$/US\$ de 5,10, relacionados a compromissos não quitados com organismos internacionais. Ademais, a DFC salienta que (peça 127, p. 4):

11. Importante lembrar que, até dezembro de 2018, a política de participação em organismos internacionais era de competência compartilhada pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento,



Desenvolvimento e Gestão.

12. Entretanto, com a criação do Ministério da Economia e a transformação das antigas pastas da Fazenda e Planejamento, por força da Medida Provisória 870, de 1º janeiro de 2019 convertida na Lei 13.844 de 2019, ocorreu a centralização da participação em organismos internacionais na Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais.

13. Quando da elaboração do primeiro projeto de lei orçamentária do Ministério da Economia, em junho de 2019, já existia uma dívida acumulada ao longo dos últimos anos de cerca de R\$ 7 bilhões de reais, relacionadas a compromissos não quitados com organismos internacionais.

14. No tocante à elaboração do orçamento do exercício de 2020, é importante pontuar que, tendo presente o quadro de alta restrição orçamentária por força do novo regime fiscal da Emenda Constitucional 95/2016, o referencial monetário que a Secretaria de Orçamento Federal destinou para o Ministério da Economia foi de apenas R\$ 7,88 bilhões de reais, conforme constante do anexo I, Ofício SEI Nº 85/2019/GABIN/SOF/FAZENDA-ME, de 30 de julho de 2019.

15. Vale ressaltar que, se somados, na Lei Orçamentária de 2018, os orçamentos discricionários dos extintos Ministérios da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Trabalho; e da Indústria, Comércio e Serviços chegava a cerca de R\$ 15,5 bilhões de reais, tendo uma redução em torno de 50% em relação ao do Ministério da Economia para 2020

232. Ademais, salienta que, ao longo de 2020, a partir de solicitações enviadas pela Secint/Sain, adotou uma série de providências junto à SOF e à JEO que possibilitaram o envio de diversos pedidos de necessidade de suplementação orçamentária para fazer frente às dívidas com organismos internacionais. Nesse sentido, apresenta relação com pedidos de créditos detalhados no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento - Siop.

233. Aduz que os pedidos de crédito, especialmente os enviados no 3º trimestre de 2020, tiveram alterações na destinação das dotações detalhadas nos pleitos, resultando em aprovação apenas parcial autorizada na Lei 14.111/2020.

234. Por fim, conclui que (peça 127, p. 5):

20. Não obstante as alteração (sic) da destinação orçamentária relatadas, as gestões realizadas pela Pasta podem ser consideradas exitosas, visto que a variação orçamentária registrada nas programações destinadas a atender compromissos com OIs evoluíram de uma dotação original de PLOA 2020 da ordem de R\$ 59.605.246,00 para dotação final de R\$ 1.693.153.955,00...

Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República - (peças 122 e 123)

235. A Casa Civil da Presidência da República se manifesta por intermédio da Secretaria Especial de Relações Governamentais da Casa Civil da Presidência da República - Serg/CC/PR. Inicialmente alega que (peça 123, p. 5):

35. A Casa Civil atua como coordenador das ações governamentais, exerce as atividades de centro de governo e atua no CIG e na JEO. Da combinação desses papéis, resultou a atuação conjunta com o Ministério da Economia para garantir a alocação de recursos no pagamento de organismos internacionais, como forma de redução gradativa de seus passivos, como se pode observar nos registros das reuniões da JEO em 2020. Tal esforço resultou na proposição de alocação de recursos vultosos para essa finalidade durante os exercícios de 2020 e 2021, ainda que os recursos relativos ao exercício de 2020 tenham sido realocados para outra finalidade pelo Poder Legislativo, o que infelizmente foge à governabilidade do Poder Executivo.

236. Ressalta que o ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República é membro da JEO. Nesse sentido, destaca o tratamento conferido pela JEO no que tange à necessidade de aporte de recursos adicionais com vistas a reduzir os passivos existentes junto aos Organismos Internacionais durante o exercício de 2020, tanto na forma de destinação de recursos adicionais à LOA 2020, mediante encaminhamento de projetos de lei de abertura de crédito, como no aporte de recursos quando do encaminhamento do PLOA 2021.

237. Com relação a esse ponto, a Casa Civil cita reuniões da JEO em que foram aprovadas suplementação de recursos para viabilizar o pagamento de despesas com Organismos Internacionais. Entretanto, salienta que, durante a tramitação dos PLNs 29/2020 e 40/2020 no Congresso Nacional, foram apresentadas medidas supressivas que retiraram mais uma vez recursos destinados aos OIs, no valor total de R\$ 1.922.254.800.

238. Assevera que, durante o mês de agosto, foram realizadas reuniões da JEO que aprovaram a sugestão de alocação de R\$ 2.237.058.402 para o pagamento de contribuições e integralizações de organismos internacionais no PLOA 2021. Frisa que mais uma vez a alocação desses recursos foi fruto de um esforço considerável, tendo em vista as demandas de diversos órgãos. Entretanto, salienta que até a data de



encaminhamento dessa resposta, o Poder Executivo não poderia garantir qual volume de recursos será destinado ao pagamento de organismos internacionais, ante a ausência de aprovação da Lei Orçamentária para 2021.

Análise Final

239. Quando da apreciação das Contas do Presidente da República de 2019, verificou-se que o Poder Executivo havia contraído obrigações junto a organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações, gerando passivos não lastreados por empenho, em desacordo com o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal. Com efeito, no âmbito desse processo, a Sain foi categórica ao afirmar que o reconhecimento de Despesas de Exercícios Anteriores em 2019 derivou de insuficiência orçamentária em anos pretéritos.

240. Após a expedição do alerta no Parecer Prévio sobre as Contas de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas), o Poder Executivo buscou compatibilizar as dotações dessas despesas vis-à-vis as respectivas projeções de compromissos. No capítulo V da Prestação de Contas do Presidente da República de 2020, reconhece-se que tal descompasso decorre ‘de um processo histórico em que as decisões de adesão a esses foros internacionais não foram necessariamente precedidas por estudo dos impactos orçamentários futuros’ (PCPR 2020, p. 649). Assim, os esforços passaram a se concentrar em duas frentes: reforço das dotações e constituição de grupo de trabalho.

241. No que tange ao aspecto orçamentário, observa-se que houve diversas iniciativas de Projetos de Lei de Crédito Adicional para suplementação de dotações no exercício de 2020, com acréscimo efetivo de R\$ 1,35 bilhão, o que contribuiu para um orçamento final de R\$ 1,69 bilhão. Ao longo de 2020, foi pago cerca de R\$ 1,37 bilhão. Para 2021, a Lei Orçamentária Anual, Lei 14.144/2021, contemplou R\$ 1,31 bilhão em dotações iniciais e mais R\$ 840 milhões condicionados à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição, com o fito de enfrentar compromissos da ordem de R\$ 9,67 bilhões (câmbio de R\$ 5,20/1 USD), o que revela a subsistência do expressivo hiato alertado no Parecer Prévio sobre as Contas de 2019.

242. Quanto às medidas de governança e gestão, observa-se, conforme informado pela Secint a iniciativa de um grupo de trabalho ‘informal’ envolvendo os secretários-executivos da Casa Civil e das pastas de Relações Exteriores e Economia, com o intuito de debater: a) o tratamento a ser dado à dívida acumulada pelo Brasil perante os organismos internacionais; b) os critérios para nortear futuros ingressos e saídas do Brasil de organismos internacionais; c) o atual conjunto de organismos internacionais dos quais o Brasil faz parte e as sugestões de saídas; d) os aperfeiçoamentos de governança para pagamentos futuros a organismos internacionais. Ressalte-se que de acordo com o relato contido na PCPR 2020, tal iniciativa encontra-se em estágio avançado, devendo resultar em proposta a ser submetida às respectivas pastas.

243. Ante o exposto, considerou-se, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), que as providências adotadas até o momento pelo Poder Executivo vão ao encontro do propósito do alerta ora monitorado. Na ocasião, ressaltou-se que os compromissos do país junto a organismos internacionais derivam de manifestação do Presidente da República e de referendo do Congresso Nacional, implicando complexo arranjo institucional para extinção de seus efeitos tanto na esfera do Direito Público Internacional, quanto na seara do Direito Financeiro pátrio.

244. Assim, considerando a responsabilidade do Estado em compatibilizar o montante de obrigações anuais decorrentes desses compromissos às dotações necessárias ao seu custeio, seja por meio da redução de obrigações, seja a partir da elevação das dotações e tendo em vista a alta materialidade dos valores envolvidos, entendeu-se pertinente a continuidade do monitoramento, no âmbito dos futuros Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República, quanto às ações em curso e futuras relacionadas a possíveis suplementações orçamentárias no exercício de 2021 e seguintes, bem como às propostas resultantes do aludido grupo de trabalho interministerial.

245. De forma complementar e tendo em vista que as providências apresentadas na oitiva possam não ser suficientes para compatibilizar o montante de obrigações anuais às dotações necessárias a seu custeio, bem como para solucionar a questão do expressivo passivo existente da ordem de R\$ 9,67 bilhões (câmbio de R\$ 5,20/1 USD), entende-se que, além da manutenção do monitoramento previsto no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 e considerando que as unidades envolvidas já se manifestaram sobre a questão na etapa de oitiva, deva-se determinar ao Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RITCU e os arts. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I, II, e III, e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) no prazo de sessenta dias, estabeleçam plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, bem como relacionar as ações em curso e futuras para solucionar a questão do passivo existente junto aos organismos internacionais.

4.1.3 Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

246. Outro caso de descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988 foi constatado no âmbito do FNAS, estrutura integrante do Ministério da Cidadania. Verificou-se que as obrigações assumidas pelo FNAS superaram as dotações orçamentárias em cerca de R\$ 1,5 bilhão, entre os exercícios de 2017 e 2018, gerando passivos a descoberto em igual montante. Para além do descumprimento do dispositivo constitucional, a geração desses passivos sem suporte orçamentário resultou em atrasos nos repasses feitos pela União aos entes subnacionais, no que se refere ao cofinanciamento das políticas de assistência social.

247. O aludido achado se deu ainda no âmbito do processo TC 021.655/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas, a partir da constatação de execução atípica de DEA pela Unidade Gestora 330013. Por meio do Ofício 6-179/2019-TCU/Semag (TC 021.655/2019-7, peça 14), questionou-se a motivação para que o FNAS executasse R\$ 310,3 milhões a título de DEA até agosto de 2019, valor significativamente superior àqueles executados durante os exercícios de 2018 e 2019 (R\$ 194,8 milhões e R\$ 4,7 milhões, respectivamente).

248. Até aquela data, os R\$ 310,3 milhões executados a título de DEA correspondiam a cerca de 35% de todas as despesas primárias discricionárias (R\$ 892,7 milhões) executadas no âmbito da UG 330013 - FNAS. Considerando a natureza excepcional e residual de uma DEA, a execução de parcela tão expressiva do orçamento para quitar obrigações originadas em exercícios já encerrados, sem o devido suporte orçamentário, poderia indicar violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988 e demais normas correlatas.

249. Por meio do Ofício 1026/2019/SEDS/SNAS/CGCI/MC (TC 021.655/2019-7, peça 60), a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social (SEDS), estrutura integrante do Ministério da Cidadania e que faz a gestão do FNAS, apresentou as respostas à equipe de fiscalização, destacando especialmente a relevância da política pública custeada pelo fundo, as mudanças nos procedimentos administrativos de transferência de recursos aos demais entes federativos e, sobretudo, as dificuldades orçamentárias nos últimos anos, decorrentes do cenário fiscal restritivo recente.

250. A SEDS/MC destacou que a estruturação dos gastos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, ocorreu em cenário bastante distinto do atual, assim, ‘a dotação disponibilizada para o cofinanciamento federal à oferta de serviços do SUAS nestes últimos exercícios tem sido inferior ao valor minimamente necessário para a sua manutenção’ (TC 021.655/2019-7, peça 60, p. 2). Nesse contexto, a redução dos recursos disponibilizados teria comprometido a regularidade na realização dos pagamentos mensais. Afirmar ainda que alterações na sistemática de cofinanciamento visaram evitar o risco de descontinuidade dos serviços. Por fim, cabe transcrever o parágrafo que resume as alegações da aludida secretaria acerca do expressivo crescimento de DEA nos últimos dois exercícios (TC 021.655/2019-7, peça 60, p. 2):

Em decorrência dessas alterações e do aumento da incerteza/imprevisibilidade do fluxo de recursos disponibilizados ao FNAS, os pagamentos deixaram de ser realizados seguindo a mera sequência das competências mensais. Em outros termos, os recursos disponibilizados a cada mês passaram a responder por pagamentos de outras competências de cada serviço, o que levou ao acréscimo da execução de DEA. (grifo nosso)

251. Acerca do questionamento apresentado pela equipe de fiscalização referente às razões de os valores pagos a título de DEA não terem sido originalmente empenhados à conta das dotações orçamentárias do exercício financeiro a que originalmente pertenciam, a SEDS/MC ratificou que a dotação orçamentária anual nos últimos exercícios não tem sido suficiente para custear integralmente a oferta de serviços do SUAS. Assim, diante do quadro de insuficiência orçamentária, informou-se que em todas as janelas orçamentárias foram solicitados créditos adicionais, paralelamente às inúmeras tratativas e negociações do ministério com outros atores institucionais. Segundo o órgão, tais ações apresentaram um limitado êxito na recomposição do orçamento.

252. Ressalta que o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 47/2018, originalmente, destinava R\$ 805,8 milhões para a suplementação das dotações do SUAS em 2018, contudo, por decisão do Parlamento, cerca de 87% desse montante foram redirecionados para o custeio de outras políticas públicas, o que, segundo a SEDS/MC, agravou dramaticamente a situação orçamentária da unidade.

253. Posteriormente, após o Plenário desta Corte de Contas autorizar a realização da presente inspeção, por meio do Ofício Requisição 1-284/2019-TCU/Semag (peça 3) esta equipe de fiscalização diligenciou o



Ministério da Cidadania, requerendo informações pormenorizadas sobre as obrigações sem suporte orçamentário no âmbito do FNAS.

254. Por meio do Ofício 1428/2019/SEDS/SNAS/CGGI/MC (peça 100, p.3-9), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), órgão subordinado à SEDS, estrutura integrante do Ministério da Cidadania, informou que o passivo sem cobertura orçamentária registrado em contas contábeis Siafi até 31/12/2018, era da ordem de R\$ 1,5 bilhão, dos quais R\$ 300 milhões referiam-se a ‘valores registrados anteriormente a 2017’.

255. Atinente às medidas adotadas pelos gestores visando à compatibilização da política pública de assistência social às dotações consignadas nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, a SNAS informou que (peça 100, p. 7):

4. Conforme mencionado em outros momentos nos últimos anos houve uma redução significativa dos recursos/limites orçamentários e financeiros disponibilizados ao cofinanciamento do SUAS, com o consequente comprometimento da regularidade na realização dos pagamentos mensais forçando os gestores a buscar alternativas na gestão financeira e orçamentária que garantissem o funcionamento do Sistema, a exemplo da edição das Portarias do então Ministério do Desenvolvimento Social nºs 36/2014, 88/2015 e 113/2015. Por meio dessas normativas, os recursos federais destinados ao cofinanciamento dos serviços e do incentivo financeiro à gestão:

a) passaram a ser organizados e transferidos por meio de blocos de financiamento, em vez de separadamente para cada serviço específico;

b) os entes que acumulam esses recursos por 12 meses nas contas bancárias tem o seu cofinanciamento suspenso; e

c) os pagamentos devidos aos entes são priorizados considerando os menores saldos (em relação ao valor das respectivas parcelas) nas respectivas contas correntes dos fundos de assistência social.

5. Registramos que essas alterações visaram reduzir o risco de descontinuidade dos serviços, melhorar a efetividade das transferências realizadas e evitar o acúmulo de saldos decorrentes de valores transferidos nas contas bancárias dos fundos de assistência social dos entes beneficiados. Todavia, observa-se que a dotação disponibilizada para o cofinanciamento federal à oferta de serviços do SUAS nestes últimos exercícios tem sido inferior ao valor minimamente necessário para a sua manutenção.

6. Com isso, reafirma-se que em todas as janelas orçamentárias disponibilizadas foram solicitados créditos adicionais, conforme registros no sistema SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), além de inúmeras tratativas e negociações do Ministério com outros atores institucionais. Contudo, essas demandas apresentaram um limitado êxito na recomposição do orçamento, o que impossibilitou a execução integral da despesa dentro do próprio exercício.

(...)

8. Por outro lado, a partir da publicação da portaria 2.362/2019, foi estabelecido procedimento de equalização que objetiva harmonizar a legislação específica do SUAS com a legislação de orçamento e finanças, sustando eventuais despesas que não estejam em conformidade com os limites de empenho de cada exercício, da seguinte forma:

Em 2019, no final do exercício financeiro, o FNAS levantou os valores de transferência que excediam os limites de empenho disponíveis para as ações orçamentárias consignadas ao cofinanciamento federal do SUAS e encaminhou ao seu Ordenador de Despesa para as medidas necessárias à equalização do excedente de repasses de recursos do cofinanciamento federal à Lei Orçamentária Anual.

Em 2020, no início do exercício financeiro, será aplicado o art. 5º da mesma, que ajusta os valores de referência do cofinanciamento dos serviços proporcionalmente à disponibilidade orçamentária do exercício, igualmente a todos os entes. (grifou-se)

256. Em outro trecho do mesmo documento, especificamente em relação ao exercício de 2019, a SNAS informou que a insuficiência orçamentária naquele exercício poderia alcançar R\$ 479 milhões (peça 100, p.3). No entanto, informou que, visando compatibilizar as políticas públicas executadas pelo FNAS à disponibilidade orçamentária, foi editada a Portaria 2.362, de 20/11/2019. Com efeito, sinalizou que, especificamente em relação ao exercício de 2019 e anos subsequentes, os valores inicialmente pactuados, mas não repassados em face de insuficiência orçamentária não serão reconhecidos como dívidas do ente federal. Dada a relevância do assunto em comento ao deslinde dessa instrução, transcreve-se o excerto da manifestação da SNAS:

c. *Considerando possíveis suplementações orçamentárias que já têm o aval do Ministério da Economia e que tramitam no Congresso Nacional, qual o valor estimado pelo Ministério da Cidadania que deixará de ser repassado a estados e municípios ao fim do exercício corrente, em razão de insuficiência orçamentária?*

Inicialmente, vale registrar que ao final do exercício de 2019 a execução financeira atingiu R\$ 1,8 bilhão na proteção social básica (219E) e R\$ 633,9 milhões na proteção social especial (219F), totalizando R\$ 2,4 bilhões, valores muito próximos ao demandado para a manutenção do cofinanciamento federal aos referidos serviços durante um exercício. Esse resultado representa um incremento de R\$ 840 milhões em relação à dotação inicial, constante da LOA.

Com isso, o valor que o Ministério da Cidadania deixou de repassar a estados e municípios, em razão de insuficiência orçamentária, segundo a lógica de cofinanciamento adotada anteriormente à Portaria 2.362/2019 foi de aproximadamente R\$ 479 milhões, os quais serão cancelados, ou seja, não registrados para posterior execução como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de acordo com a normativa mencionada. (grifou-se)

257. Aduziu que ‘as expansões de cobertura das ações do SUAS, cujas metas estavam previstas no PPA (2016-2019) foram continuamente adiadas’, não havendo, portanto, expansão da política de cofinanciamento das ações de assistência pelo ente federal nos últimos anos. Destacou ainda que, nos últimos exercícios financeiros, ‘houve uma redução significativa dos recursos/limites orçamentários e financeiros disponibilizados ao cofinanciamento do SUAS’.

258. Estimou que os valores necessários ao cofinanciamento federal de ações de proteção social básica e especial alcançam cerca de R\$ 2,6 bilhões ao ano, excluindo-se as dotações que visem à estruturação da rede de assistência social, que não constituem despesas continuadas e que demandam transferências regulares (como por exemplo, realização de obras de engenharia). Ponderou, no entanto, que as dotações iniciais da LOA 2020 ‘são inferiores aos mínimos estimados para sua manutenção [do cofinanciamento federal] nos níveis existentes: R\$ 1 bilhão para a proteção básica ([ação orçamentária] 219E) e R\$ 518,2 milhões para a proteção especial ([ação orçamentária] 219F)’.

259. No que se refere às competências de cada órgão na esfera federal, na definição da amplitude da política de assistência social e requisitos de elegibilidade para que entes subnacionais sejam cofinanciados pelo FNAS, a SNAS informou que (peça 100, p. 5):

A LOAS (Lei 8.742/1993) em seu art. 19, inciso V, estabelece ao Ministério ‘propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei’. Ato contínuo, cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), nos termos do art. 18, inciso IX, ‘aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias’.

Importante destacar que antes, por força da Norma Operacional Básica do SUAS (aprovada pela Resolução CNAS 33/2012) e atualmente pelo Decreto 10.009/2019, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) possui competência de pactuar os critérios de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento federal do SUAS, sendo assim uma instância intermediária antes da análise final do CNAS.

Diante do exposto, a partir da definição dos critérios de transferência dos recursos, ou seja, a forma de partilhar os recursos, define-se os entes elegíveis ao cofinanciamento federal para implantação ou ampliação de cada serviço/programa.

260. Acerca da obrigatoriedade de se repassar os recursos aos entes subnacionais elegíveis ao cofinanciamento federal, noticiou que (peça 100, p. 6):

(...) o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais é compartilhado (cofinanciado) pelas esferas local, regional e central da federação. Elegível e aceitando o cofinanciamento federal para determinada ação (serviço, programa) e cumprindo seus compromissos integrantes do aceite, o ente deve receber o cofinanciamento federal. No entanto, o montante do cofinanciamento federal está limitado à lei orçamentária do respectivo exercício, conforme disposto na Portaria 2.362, de 20 de dezembro de 2019 (grifou-se).

261. No que concerne à definição dos valores a serem repassados aos respectivos entes subnacionais cofinanciados, a SNAS esclareceu que ‘a definição dos valores de referência (ex: são três portes de PAIF/CRAS) é prerrogativa do [Poder] Executivo, que, como regra, tem optado por defini-los em conjunto com as instâncias de pactuação (CIT) e deliberação (CNAS) do SUAS’ (grifou-se).

Análise Preliminar

262. Preliminarmente, para que se compreenda adequadamente o exame que se segue, faz-se necessário realizar uma breve contextualização acerca das políticas públicas atinentes ao cofinanciamento federal da assistência social, sob responsabilidade do FNAS.

263. As políticas de assistência social custeadas pelo FNAS estão compreendidas no âmbito Sistema

Único de Assistência Social (SUAS), cujas bases encontram-se alicerçadas na Constituição Federal (arts. 203 e 204) e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/1993. Dessa maneira, um dos objetivos fulcrais das políticas de assistência social é oferecer ‘ações que contribuem para a redução de desigualdades e a inclusão socioeconômica de parcelas significativas da população, que se encontrem em situações diversas de vulnerabilidade e riscos sociais’ (peça 100, p. 34).

264. Nesse contexto, entre as relevantes políticas públicas executadas pelo FNAS, encontram-se os pagamentos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa e à pessoa com deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por idade, como também Ações de Proteção Social Básica e Especial (APSBE).

265. Do ponto de vista orçamentário, a maior parcela dos recursos destinados ao FNAS refere-se a despesas obrigatórias (R\$ 66,1 bilhões, conforme o PLN 28/2020, PLOA 2021), as quais custeiam as despesas com RMV e com BPC. Já as despesas discricionárias respondem por apenas 16% (R\$ 1,1 bilhão, conforme o PLOA 2021) da orçamentação consignada ao FNAS.

266. Assim, esses R\$ 1,1 bilhão destinam-se ao custeio de atividades visando ao funcionamento do Fundo e à manutenção dos serviços por ele ofertados e, sobretudo, ao custeio das APSBE, por meio das quais executam-se as políticas públicas atinentes ao cofinanciamento federal de ações de assistência social, conjuntamente com os entes subnacionais. A análise ora empreendida está centrada sobre as APSBE.

267. Em cenários de restrição fiscal, como vivenciado pelo Brasil nos últimos cinco anos, as despesas discricionárias são as primeiras a serem suprimidas. Foi o que ocorreu com as dotações destinadas às APSBE, as quais foram sendo reduzidas sistematicamente, à exceção do exercício de 2019, como se verifica na tabela abaixo:

Tabela 4 - Dotações anuais destinadas às Ações de Proteção Social Básica e Especial (APSBE)
R\$ milhões

Ano	Dotação Autorizada*
2015	2.334,6
2016	2.266,6
2017	1.901,9
2018	1.549,4
2019	2.437,6
2020**	1.252,3

Fonte: Siop - * LOA + créditos adicionais (ações 219E e 219F, em 2020, e suas correspondentes nos exercícios anteriores). **Dotação autorizada até 25/9/2020

268. Como se extrai da tabela acima, apenas em 2019 a dotação autorizada superou o montante anteriormente consignado às ações orçamentárias 219E e 219F, que custeiam Ações de Proteção Social Básica e Ações de Proteção Social Especial, respectivamente.

269. Nesse sentido, ao serem reduzidas as disponibilidades orçamentárias para o custeio de despesas discricionárias, cabe ao gestor compatibilizar a oferta de serviços à autorização conferida pelo Parlamento para realizar despesas. Em outras palavras, quando a autorização orçamentária conferida pelo Poder Legislativo não é suficiente para custear despesas discricionárias, estritamente do ponto de vista do Direito Financeiro, a conduta esperada do gestor, à luz do que determina o art. 167, inciso II, da CF/1988, é que a Administração adote medidas visando à redução de despesas.

270. Nesse ponto, importa ressaltar que, em que pese a legislação (lei formal) definir as balizas norteadoras das políticas públicas atinentes ao cofinanciamento das APSBE, os valores a serem repassados aos entes subnacionais, como também os critérios de elegibilidade para receber os valores provenientes da esfera federal, são definidos por meio de atos infralegais, sendo prescindível a participação direta do Congresso Nacional na definição da configuração dessa política pública.

271. Note-se que a competência para estabelecer parâmetros quantitativos e qualitativos que definam a abrangência das APSBE, por meio de atos infralegais, é reconhecida pela própria SNAS, como se infere da resposta da aludida secretaria do MC a esta equipe de fiscalização (peça 100, p. 6):

g.5. Como é calculado o valor mensal a título de cofinanciamento a que faz jus cada ente que atenda aos critérios de elegibilidade? A qual órgão/entidade cabe definir o mencionado valor mensal e qual instrumento normativo (lei, portaria, decreto etc.) tem aptidão para estabelecer tais montantes?

A LOAS (art. 19, inciso V) estabelece que cabe ao Ministério ‘propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei’. Desse modo o Ministério, com base em indicadores avaliados como os mais adequados (entre os disponíveis) para a intervenção programada (serviço/programa), a exemplo do porte

populacional, extensão territorial, etc, elabora critérios para a partilha dos recursos disponíveis, definindo os entes elegíveis e os valores de referência, a partir da disponibilidade orçamentária.

Importante esclarecer que a definição dos valores de referência (ex: são três portes de PAIF/CRAS) é prerrogativa do Executivo, que, como regra, tem optado por defini-los em conjunto com as instâncias de pactuação (CIT) e deliberação (CNAS) do SUAS. (grifou-se)

272. Dessa maneira, por se tratar de uma despesa discricionária, o volume de compromissos assumidos a título de cofinanciamento das APSBE deve ser calibrado pelo próprio gestor, respeitando-se os limites orçamentários anualmente definidos pelo Parlamento.

273. É justamente a partir desse ponto que se iniciam os problemas que resultaram em insuficiência orçamentária para cobrir despesas do FNAS, mormente no que se refere ao custeio de compromissos decorrentes do cofinanciamento de APSBE.

274. As dotações se reduziram, mas os gestores responsáveis pelas políticas de cofinanciamento federal de APSBE não promoveram adequações normativas, no sentido de reduzir ou limitar os compromissos firmados com os estados e municípios à autorização contida na LOA e demais leis de créditos adicionais, o que resultou em obrigações sem suporte orçamentário no âmbito do FNAS.

275. Em que pese a relevância das políticas custeadas pelo fundo, do ponto de vista das normas do Direito Financeiro, por se tratar de uma despesa discricionária, a política de cofinanciamento federal deveria ter sido restringida à dotação anual autorizada, por exemplo, pela diminuição do número de entes beneficiados ou pela redução dos valores a serem repassados anualmente a cada estado ou município.

276. No entanto, isso não foi feito. Como será apresentado a seguir, até o exercício de 2019, o FNAS manteve inalterados a abrangência da política pública e os valores pactuados junto aos entes subnacionais, mesmo sem orçamentação suficiente, o que gerou passivos bilionários e, sobretudo, atrasos no repasse dos recursos aos estados, Distrito Federal e municípios, os quais contavam com a tempestiva transferência da parcela federal, referente ao cofinanciamento das APSBE.

277. Há registros de que, desde o exercício de 2017 (peça 100, p. 11), a orçamentação consignada ao FNAS não era suficiente para custear todos os compromissos relacionados ao cofinanciamento de políticas públicas atinentes às APSBE. Diante da insuficiência de dotações para custear todas as obrigações firmadas pelo ente federal, a Secretaria Nacional de Assistência Social informou que foram empreendidos diferentes esforços no sentido de se recompor a orçamentação (Ofício 1026/2019/SEDS/SNAS/CGGI/MC, peça 100, p. 35), como se observa a seguir:

c) Consoante o art. 37 da Lei 4.320/1964, regulamentado pelo art. 22 do Decreto 93.872/1986, justifique a razão de os valores pagos a título de DEA não terem sido originalmente empenhados à conta das dotações orçamentárias do exercício financeiro a que originalmente pertenciam;

Como mencionado no item 'a', a dotação disponibilizada para o cofinanciamento federal à oferta de serviços do SUAS nestes últimos exercícios tem sido inferior ao valor minimamente necessário para a sua manutenção. Diante disso, em todas as janelas orçamentárias foram solicitados créditos adicionais, conforme registros no sistema SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), além de inúmeras tratativas e negociações do Ministério com outros atores institucionais.

Contudo, essas demandas apresentaram um limitado êxito na recomposição do orçamento, o que impossibilitou a execução integral da despesa dentro do próprio exercício e/ou sua inscrição em restos a pagar, tornando necessário o registro à conta do passivo. Considerando o relatado, a tabela a seguir sintetiza o valor dos créditos adicionais solicitados nos exercícios de 2018 e 2019 (até o momento) e não atendidos, para as ações orçamentárias que tiveram o registro de passivo realizado pelo FNAS.

AÇÃO/ATIVIDADE		SIOP, Créditos solicitados (2018)
2A60	Serviços de Proteção Social Básica	807.916.830
2A65	Serviços de Proteção Social Especial de Média Compl	248.220.786
2A69	Serviços de Proteção Social Especial de Alta Compl	146.846.483
8893	Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do SUAS	106.855.160
2589	Avaliação e Operacionalização do BPC/RMV	2.020.000
TOTAL		1.326.859.259

Fonte: SIOP

AÇÃO/ATIVIDADE		SIOP, Créditos solicitados (2019)
219E	Ações de Proteção Social Básica	1.327.146.436
219F	Ações de Proteção Social Especial	815.596.202
8893	Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do SUAS	147.730.871
2589	Avaliação e Operacionalização do BPC/RMV	15.000.000
TOTAL		2.305.473.509

Fonte: SIOP

Além disso, e como resultado do processo de negociações, tramitou no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 47, de 2018, que resultou na Lei 13.754, de 10/12/2018, o qual originalmente suplementava dotações do SUAS em R\$ 805,8 milhões. Contudo, ao fim desse processo, o Poder Legislativo redirecionou para outros órgãos/políticas R\$ 705 milhões (+87%) do valor originalmente previsto, o que agravou, dramaticamente e nos últimos dias do ano, a situação orçamentária da Unidade. (grifou-se)

278. A despeito das legítimas e louváveis tratativas, no sentido de se recompor a orçamentação para custear despesas tão relevantes, como aquelas voltadas à assistência social, o arcabouço jurídico atinente às normas de Direito Financeiro impõe a subsunção das obrigações estatais ao orçamento disponível, e não o contrário.

279. Em apertada síntese, na sistemática então adotada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), o orçamento deveria moldar-se à política pública executada. Dessa maneira, comprometendo-se a repassar valores além das dotações autorizadas nas respectivas LOAs, a estratégia utilizada era a busca pela recomposição orçamentária. Quando esse intento não era exitoso, geravam-se vultosos passivos a descoberto, contrariando preceitos basilares das finanças públicas.

280. Tal dinâmica é percebida nas declarações anteriormente colacionadas, em que a SNAS informou que o PLN 47/2018 (peça 100, p. 35), contemplava R\$ 805,8 milhões em favor do SUAS, mas que, ao fim do processo legislativo, apenas 13% (R\$ 100 milhões) foram destinados às políticas de assistência social. Porém, observe-se que o aludido projeto de lei, que visava suplementar dotações do FNAS, somente foi encaminhado ao Congresso Nacional em 10/10/2018 e aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional ao final de novembro de 2018. Assim, em boa parte do exercício de 2018, a União, por meio do FNAS, comprometeu-se a repassar recursos aos entes subnacionais, sem autorização legislativa suficiente, contando com futura e incerta suplementação orçamentária, o que não se coaduna com o art. 167, inciso II, da CF/1988 e com os preceitos da gestão fiscal responsável insculpidos na LRF.

281. Em particular, o crédito adicional veiculado pelo PLN 47/2018 não foi aprovado nos montantes requeridos pela SNAS. Com efeito, em 2018, o FNAS não dispôs de dotações suficientes para custear as todas as obrigações assumidas junto aos entes subnacionais, resultando em assunção de passivos sem dotações orçamentárias, da ordem de R\$ 993,6 milhões, conforme demonstra o documental oferecido pela SEDS, em que o FNAS reconhece obrigações a serem custeadas com dotações dos exercícios seguintes (peça 100, p 35).

282. Desse modo, esse passivo gerado em 2018, somado a outras obrigações sem dotação orçamentária de anos anteriores, resultou em obrigações sem suporte orçamentário da ordem de R\$ 1,5 bilhão, em 31/12/2018, conforme registros das contas contábeis do Siafi (contas 215040000 e 215050000). Tais valores foram parcialmente pagos durante os exercícios de 2018 e 2019, comprometendo o orçamento daqueles exercícios e, consequentemente, prejudicando o planejamento e a execução dessa política pública.

283. Convém ainda noticiar que, ante a insuficiência orçamentária, foram adotadas estratégias visando à priorização dos repasses de recursos. Assim, em linhas gerais, a SNAS aduziu que foram priorizados os entes subnacionais que possuísssem menores saldos nas contas correntes dos respectivos fundos de assistência social, como se segue (peça 100, p. 34-35):

Em razão da falta de regularidade na disponibilização de recursos/limites orçamentários e financeiros oriundos dos Ministérios do Planejamento e Fazenda (atual Economia) nos anos recentes, e no intuito de manter a continuidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial, foram adotadas medidas de gestão, destacando-se a edição das Portarias MDS n°s 36/2014, 88/2015 e 113/2015. Por meio dessas normativas, os recursos federais destinados ao cofinanciamento dos serviços e do incentivo financeiro à gestão:

a) passaram a ser organizados e transferidos por meio de blocos de financiamento, em vez de separadamente para cada serviço específico;

b) os entes que acumulam esses recursos nas contas bancárias tem o seu cofinanciamento suspenso; e

c) os pagamentos devidos aos entes são priorizados considerando os menores saldos (em relação ao valor das respectivas parcelas) nas respectivas contas correntes dos fundos de assistência social.

Essas alterações visaram reduzir o risco de descontinuidade dos serviços, melhorar a efetividade das transferências realizadas e evitar o acúmulo de saldos decorrentes de valores transferidos nas contas bancárias dos fundos de Assistência Social dos entes beneficiados, objeto de análises e recomendações do TCU (vide Acórdão 2.809/2009 - Plenário, itens 9.3.2 e 9.3.3).

Em decorrência dessas alterações e do aumento da incerteza/imprevisibilidade do fluxo de recursos disponibilizados ao FNAS, os pagamentos deixaram de ser realizados seguindo a mera sequência das competências mensais. Em outros termos, os recursos disponibilizados a cada mês passaram a responder por

pagamentos de outras competências de cada serviço, o que levou ao acréscimo da execução de DEA (grifou-se).

284. Sob a dimensão financeira, é bastante razoável a adoção de tal iniciativa, no intento de promover eficiência na gestão de caixa, ao priorizar os repasses àqueles entes com menores saldos em conta. Todavia, sob a perspectiva orçamentária, não se promoveu a compatibilização entre as obrigações assumidas pelo FNAS e a dotação disponível.

285. Dessa maneira, da configuração dos normativos que vigiam à época, remanesceu a obrigação junto ao ente que não recebia tempestivamente os repasses, o que, sob a perspectiva orçamentária se traduz em necessária reserva de dotações suficientes para custear tais compromissos. No entanto, essas obrigações extrapolavam a autorização orçamentária para custear tais despesas, exigindo, assim, o consumo de dotações de exercícios futuros.

286. Ressalte-se que não é objeto desta inspeção reconhecer ou desconstituir a exigibilidade dessas obrigações e a liquidez da dívida da União perante os entes subnacionais. Todavia, é cediço que o próprio FNAS reconhecia o direito dos entes subnacionais em conta contábil no Siafi, por meio da constituição de passivos, como também em processos administrativos específicos. Ademais, os valores devidos eram parcialmente repassados em exercícios futuros (como ocorreu em 2018 e 2019).

287. Sobre as nuances relacionadas às políticas de assistência social, especialmente aquelas baseadas no financiamento tripartite, é preciso reconhecer a complexa dinâmica relacionada à definição de critérios de elegibilidade e dos respectivos montantes que comporão a monta final a ser repassada aos entes subnacionais, a título de cofinanciamento federal de APSBE.

288. Como bem informou a SNAS, o modelo de gestão do SUAS tem como característica a participação de diferentes atores no que se refere à negociação de decisões estratégicas, com destaque para a SNAS, o Ministério da Cidadania e representantes das demais esferas, que compõem a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Nessa linha, noticiou ainda que ‘é a partir desse processo de concertação que foram tomadas as decisões infralegais estruturantes/estratégicas do sistema, a exemplo da estruturação/ampliação/manutenção das ações continuadas’ (peça 100, p. 34).

289. Todavia, a construção conjunta das bases da execução de ações voltadas à assistência social, característica positiva do orçamento participativo, não deve eximir o gestor e os dirigentes máximos do Ministério da Cidadania/respectivas Pastas ministeriais antecessoras e estruturas a eles subordinadas da inafastável responsabilidade de compatibilizar as obrigações estatais às dotações autorizadas anualmente pelo Parlamento.

290. Repise-se que as escolhas acerca do montante anual do orçamento destinado às APSBE, por mais meritória que seja a política pública, não compete ao gestor do FNAS, da SNAS, da SEDS ou do Ministério da Cidadania. Tal atribuição cabe ao Chefe do Poder Executivo, que tem a prerrogativa de encaminhar o PLOA e, sobretudo, ao Congresso Nacional, que tem soberania para aprovar o orçamento anual. Trata-se, sim, de uma decisão política sobre a alocação de recursos, devendo os gestores/executores do MC e de suas respectivas estruturas se limitar a agir dentro dos contornos orçamentários definidos pelo Congresso Nacional.

291. Impende ressaltar que, mesmo sem deliberação conclusiva por parte desta Corte de Contas sobre o mérito das irregularidades praticadas no âmbito do FNAS, no que tange à assunção de obrigações sem orçamentação suficiente, os gestores do aludido fundo, como também das esferas superiores, SNAS, SEDS e a própria cúpula do Ministério da Cidadania, vêm adotando medidas a fim de compatibilizar as obrigações atinentes ao cofinanciamento federal das ações de assistência social ao orçamento autorizado pelo Parlamento. Nesse rol de medidas, destaca-se a edição da Portaria-MC 2.362/2019, que teve como signatária a mais elevada autoridade do Ministério da Cidadania.

292. Tal ato normativo, entre outras disposições, subordina a assunção de obrigações junto aos entes subnacionais aos limites orçamentários estabelecidos na LOA e suas respectivas leis de créditos adicionais, visando impedir a geração de passivos sem dotações suficientes, o que está em plena consonância com o art. 167, inciso II, da CF/1988 e os preceitos da gestão fiscal responsável. Dessa forma, do ponto de vista da gestão fiscal responsável, reputam-se louváveis as diligentes ações empreendidas pelo Ministério da Cidadania a partir do final do exercício de 2019.

293. Todavia, entende-se que os atos omissivos ou comissos que deram azo à assunção de obrigações sem orçamento, nos exercícios de 2017 e 2018, e à consequente constituição de passivos que superaram R\$ 1,5 bilhão nesse período, devem ser examinados a fim de se imputar eventual responsabilização aos gestores pela irregularidade frente à Constituição Federal (art. 167, inciso II).

294. Para além da irregularidade frente às normas do Direito Financeiro, a assunção de obrigações sem

orçamento suficiente compromete o planejamento e a execução das políticas de assistência social, o que se verificou na prática, tendo em vista os atrasos nos repasses de valores previamente pactuados pelo ente federal.

295. Dadas a materialidade e a gravidade da irregularidade em comento frente aos comandos constitucionais-leis, e em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, realizou-se as oitivas da Secretaria-Executiva do Ministério Cidadania e da Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 250, inciso V, do RITCU, bem como na delegação de competência insculpida no art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-BD 1/2014, com vistas a que se pronunciassem, em caráter institucional e no prazo de 45 dias, sobre as razões de fato e de direito para o descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988 nos exercícios de 2017 e 2018 e as medidas a serem adotadas ou já em curso para compatibilizar o cofinanciamento federal das Ações de Proteção Social Básica e Especial (APSBE) e a orçamentação necessária ao custeio dessas despesas, como também para quitar os passivos desta natureza até então existentes.

Respostas às Oitivas

Secretaria-Executiva do Ministério Cidadania - (peças 166 e 167)

296. Inicialmente, o Ministério da Cidadania (MC), a fim de apresentar um contexto histórico das medidas adotadas pelo órgão, faz referência aos seguintes documentos: Ofício 1026/2019/SEDS/SNAS/CGCI/MC e Ofício 1428/2019/SEDS/SNAS/CGGI/MC. Ademais, salienta que (peça 166, p. 2):

6. Visando adequar-se aos recursos disponíveis, deve-se registrar o empenho do Ministério da Cidadania, materializado na Portaria 2.362, de 20 de dezembro de 2019, que estabeleceu procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS às Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual.

297. Informa que, a partir do normativo citado acima, a priorização para repasse de recursos foi limitada ao exercício financeiro vigente e eventuais valores enviados para ordenação de pagamento que excedessem os limites de empenho disponíveis seriam cancelados. Ademais, alega que no ano de 2019 foram cancelados pagamentos que excederam os limites orçamentários disponíveis no valor total de R\$ 478.897.984,53.

298. Aduz que, nos termos do art. 4º da Portaria-MC 2.362/2019, a SNAS apresentou na primeira reunião da Comissão Intergestores Tripartite de 2020 a demanda de novos critérios de partilha de recursos com vistas a promover a equalização destes com a Lei Orçamentária Anual. Entretanto, as representações de estados e municípios não concordaram com os termos da pactuação e se retiraram da discussão. Nesse sentido, alega que, sem a pactuação esperada, passou-se a aplicar o art. 5º da Portaria-MC 2.362/2019, que aponta para a necessidade de promover a ‘equalização’ dos repasses realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de assistência social municipais, estaduais e distrital, de forma a cumprir a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

299. Ademais, o Ministério da Cidadania apresenta metodologia de cálculo de acordo com dispositivo da portaria de equalização, bem como resumo da aplicação da Portaria-MC 2.362/2019 no orçamento de 2020 e conclui que (peça 166, p. 3):

14. Como não fora pactuado o critério de partilha proposto na Portaria 2.362, de 2019, no ano de 2020, a fim de repassar o recurso financeiro disponibilizado, foi adotado o critério linear de distribuição proporcional ao autorizado nos limites financeiros calculado mês a mês. Para o período inteiro de 2020, esses ajustes representaram um percentual médio de 55,9% sobre os valores apurados nas folhas de pagamento cheias de cada mês, ou seja, o valor que seria repassado caso não houvesse nenhum percentual de correção.

Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República - (peças 122 e 123)

300. A Casa Civil da Presidência da República se manifesta por intermédio da Serg/CC/PR. Em síntese, alega que (peça 123, p. 5):

31. No que tange às despesas com Ações de Proteção Social Básica e Especial, é notável o esforço que o Ministério da Cidadania tem envidado no sentido de conciliar a execução da política de assistência social com os recursos orçamentários disponíveis, razão pela qual espera-se que restem superados o fato de geração de passivos a serem reconhecidos como DEA no futuro.

32. No que diz respeito ao modelo de gestão do Sistema Único de Assistência Social, convém destacar que, ainda que esta Casa Civil desempenhe o papel de articular, acompanhar e monitorar as ações ministeriais, não tem assento na Comissão Intergestores Tripartite - CIT, no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, ou em outras instâncias com ações diretas sobre a pactuação e deliberação sobre a execução



orçamentária.

Análise Final

301. Conforme análise empreendida nos itens 291 e 292 deste relatório, reconhece-se, no que tange à assunção de obrigações sem orçamentação suficiente, que os gestores do FNAS e das esferas superiores (SNAS, SEDS e a própria cúpula do Ministério da Cidadania) vêm adotando medidas a fim de compatibilizar as obrigações atinentes ao cofinanciamento federal das ações de assistência social com o orçamento autorizado pelo Parlamento. Referida análise destaca a edição da Portaria-MC 2.362/2019, que, dentre outras disposições, subordina a assunção de obrigações junto aos entes subnacionais aos limites orçamentários e suas respectivas leis de créditos adicionais, visando impedir a geração de passivos sem dotações suficientes, o que está em plena consonância com o art. 167, inciso II, da CF/1988.

302. Entretanto, apesar de reconhecer as diligentes ações empreendidas pelo Ministério da Cidadania ao final do exercício de 2019, não se verificaram na resposta à oitiva as medidas a serem adotadas ou já em curso para a solução da questão do passivo dos exercícios de 2017 e 2018 referentes ao cofinanciamento federal das Ações de Proteção Social Básica e Especial (APSBE). Com relação a esse ponto, inclusive, cabe mencionar que os Ofícios 1026/2019/SEDS/SNAS/CGCI/MC e 1428/2019/SEDS/SNAS/CGGI/MC apresentados na oitiva já constavam dos autos e foram examinados na análise preliminar. Nesse sentido, e considerando que as unidades envolvidas já se manifestaram sobre a questão na etapa de oitiva, cabe determinar ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil da Presidência da República, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RITCU e os arts. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I, II, e III, e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) no prazo de sessenta dias, estabeleçam plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando solucionar a questão do passivo dos exercícios de 2017 e 2018 referente ao cofinanciamento federal das Ações de Proteção Social Básica e Especial (APSBE).

303. De forma complementar à proposta de determinação em tela e considerando os benefícios advindos da Portaria-MC 2.362/2019, que já no exercício de 2019 permitiu o cancelamento de pagamentos que excederiam os limites orçamentários disponíveis para aquele ano, cabe dar ciência, 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, ao Ministério da Cidadania que a assunção de obrigações dentro dos limites orçamentários anuais e suas respectivas leis de créditos adicionais, visando impedir a geração de passivos sem dotações suficientes, está em plena consonância com a vedação disposta no art. 167, inciso II, da CF/1988 e com os pressupostos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

4.1.4 Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

304. Também no curso do TC 021.655/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas, verificou-se atipicidade na execução de despesas primárias no âmbito da UO 24201 - CNPq. No ano de 2019, aludida UO executou cerca R\$ 77,1 milhões de DEA, frente aos montantes de R\$ 1,0 milhão e R\$ 1,3 milhão nos exercícios de 2018 e 2017, respectivamente. Despertou ainda mais atenção desta Semag o seguinte fato: desses R\$ 77,1 milhões, R\$ 76,3 milhões foram pagos a título de DEA no dia 7/1/2019, ou seja, no quarto dia útil do ano. Em consulta ao Siafi, verificou-se que a obrigação reconhecida como despesa de exercício anterior em 4/1/2019 (data do empenho da despesa), na verdade, referia-se a dezembro de 2018.

305. Causou estranheza o reconhecimento de DEA referente a um período que logo se encerrara. Ademais, por que a despesa não teria sido empenhada à conta da dotação do exercício de 2018 e paga naquele mesmo exercício ou, no máximo, inscrita em Restos a Pagar? Note-se que, quatro dias após o processamento da dotação do ano de 2019, o CNPq valeu-se do orçamento do novo exercício para custear obrigações referentes a dezembro do ano imediatamente anterior.

306. Novamente, tal situação indicava insuficiência orçamentária para custear obrigações do exercício. Desta vez, aparentemente, o Poder Executivo Federal, ao promover alterações orçamentárias, não reservou dotações suficientes para custear o pagamento de despesas com bolsas de estudo no âmbito do CNPq, atinentes a dezembro de 2018.

307. Diante da possível irregularidade, esta equipe de fiscalização, por meio do Ofício 2-284/2020-TCU/Semag (peça 5), diligenciou o CNPq a fim de colher subsídios sobre o aludido achado, mormente visando esclarecer as razões de fato e de direito que ensejaram a realização de procedimento tão excepcional.

308. Nesse ínterim, a equipe técnica desta Semag foi comunicada pelo próprio CNPq de que estava em curso no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) procedimento fiscalizatório tendo como mote a utilização de dotações de 2019 para o custeio de bolsas de estudo atinentes ao exercício de 2018, à semelhança

do trabalho ora desenvolvido por esta Corte de Contas.

309. Nesse rumo, contando com a anuência desta equipe de fiscalização, a resposta oferecida pelo CNPq (Ofício 18429/2019/AUD/PRE, peça 48) valeu-se em parte das informações já encaminhadas ao Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo complementada por informações específicas requeridas pelo TCU.

310. Em linhas gerais, o CNPq informou que as obrigações referentes ao custeio de bolsas de estudo no mês de dezembro de 2018 foram honradas com dotações de 2019, em razão de insuficiência orçamentária, resultante de remanejamento de programações originalmente destinadas ao CNPq.

311. Da dotação inicial destinada ao custeio de bolsas de estudo no âmbito do CNPq em 2018 (R\$ 1.082,7 milhões, na ação orçamentária 00LV), conforme a LOA 2018, foram remanejados cerca de R\$ 122,5 milhões como se segue:

Tabela 5 - Principais alterações orçamentárias na ação orçamentária 00LV

R\$ milhões

Finalidade	Cancelamentos na ação 00LV	Suplementação na ação 00LV	Movimento Líquido
	(a)	(b)	(c) = (b) - (a)
Oferecimento de dotações para cancelamento, visando reforçar o orçamento do próprio CNPq, na ação 2000 - Administração da Unidade	23,0	-	-23,0
Cancelamento de dotações realizada pela SOF, visando à abertura de crédito extraordinário veiculado pela MP 839/2018, em favor dos Ministérios das Minas e Energia e da Defesa	21,7	-	-21,7
Oferecimento de dotações para cancelamento, visando reforçar o orçamento do MCTIC	80,0	-	-80,0
Orçamento recebido, proveniente de destaque originado do MEC	-	2,2	2,2
Total	124,7	2,2	-122,5

Fontes: Siop e resposta oferecida pelo CNPq.

312. Outrossim, salienta que o valor cancelado, visando reforçar as dotações do MTIC (R\$ 80,0 milhões), em tese, seria posteriormente ‘devolvido’. Todavia, essa devolução não ocorreu, o que resultou em insuficiência orçamentária ao final daquele exercício, em grandeza similar ao ‘empréstimo’ (termo utilizado pelo CNPq) de dotações. Dada a relevância, colaciona-se a seguir o excerto da resposta oferecida ao TCU, por meio do qual narra-se o episódio em comento (peça 48, p. 12):

Diante do exposto acima, fica evidenciado que o remanejamento realizado junto à ação 2000 não impactou a ação de bolsas do CNPq, esse quadro deficitário se evidenciou diante do corte realizado no valor de R\$ 21.750.024,00 e se agravou mediante a não devolução do total de R\$ 80 milhões, que havia sido disponibilizado ao MCTIC.

Ademais, devemos observar que somente no mês de agosto/18, mediante o contexto bastante regular acima apresentado, se realizou o ‘empréstimo’ orçamentário junto ao MCTIC através dos recursos existentes na ação de bolsas (R\$ 80 milhões), situação essa que havia sido objeto de discussão interna e que contou com as

presenças do presidente Sr. Mário Neto Borges, do Chefe de Gabinete Sr. Daniel Natalizi, do Diretor de Gestão e Tecnologia da Informação/Substituto Sr. Cláudio Lima, além dessa representante da COFIN-Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira que, na época, atuava também como substituta da Coordenação Geral de Administração e Finanças/CGADM.

Naquela ocasião, diante da exposição efetuada de modo verbal através do presidente Sr. Mário Neto, o procedimento de remanejamento ao MCTIC só iria ser viabilizado por conta do compromisso firmado diretamente com ele, através do Secretário Executivo do MCTIC na época, de que aquele Ministério iria proceder à devolução dos recursos ao CNPq até o fim do exercício e em tempo hábil para que fossem emitidos os empenhos necessários aos pagamentos das mensalidades de dezembro/18, cujo prazo expiraria somente em 07.12.18 (último dia do exercício orçamentário de 2018), situação esta que, naturalmente, não impunha ao CNPq durante o exercício, proceder à quaisquer providência de cancelamento e/ou supressão de valores firmados no âmbito dos contratos administrativos ou junto aos processos de bolsas. (grifos do original)

313. No que tange à existência de eventuais manifestações técnicas ou jurídicas que subsidiassem a supressão de valores tão vultosos originalmente destinados ao custeio de bolsas de estudo, o CNPq informou que a supressão de orçamento promovida pela Medida Provisória (MP) 839/2018 não contou com a sua anuência. Quanto aos demais remanejamentos que importaram redução nas dotações da ação 00LV, esclareceu que (peça 48, p. 12):

(...) a deliberação sobre o remanejamento dos recursos junto à ação de administração [ação 2000 - R\$ 23,0 milhões] e também no que tange à descentralização efetuada junto ao MCTIC foi expedida [ação 00LV - R\$ 80,0 milhões] através do presidente do CNPq na época, Mário Neto, conforme documentação aqui apresentada.

No que tange à alocação dos recursos junto à ação 2000 (administração), a autorização do presidente ocorreu mediante a expedição de Nota Técnica COFIN 150/2018, constante nesse processo (grifou-se).

314. Complementarmente, questionado pela CGU se ‘as autorizações para a realocação ou bloqueios de recursos orçamentários da Ação 00LV em 2018, emanadas do presidente do CNPq, tiveram respaldo técnico ou jurídico’, informou que ‘somente o remanejamento efetuado junto à ação 2000 (administração), que correspondeu ao valor de R\$ 23 milhões, é que foi objeto de geração da Nota Técnica COFIN 150/2018’. Ou seja, os demais remanejamentos orçamentários não contaram com análise técnico-jurídica da fundação.

315. Acerca do registro contábil dos passivos sem lastro orçamentário em contas específicas do Siafi ao final de 2019, conforme preconiza a Macrofunção Siafi 021140, o CNPq informou o seguinte (peça 48, p. 4):

Como essa ocorrência deu-se de maneira bastante atípica, sendo que até o último dia do exercício orçamentário de 2018, havia a expectativa de recebermos os recursos que haviam sido repassados ao MCTIC no mês de agosto/18, situação essa que possibilitaria a emissão dos empenhos para pagamentos da folha de dezembro/18, que seria efetivado somente em janeiro/2019, não foi possível efetuarmos o registro contábil desse passivo junto ao SIAFI ainda em 2018. (grifou-se)

316. Convém ainda assinalar que a CGU, a título de relatório preliminar de auditoria, Ordem de Serviço 201902519, sugeriu a apuração de responsabilidade do presidente do CNPq à época dos fatos apontados, tendo em conta a autorização de cancelamento de créditos da ação orçamentária 00LV no valor de R\$ 80 milhões realizado em 2018, sem parecer da área técnica. A seu turno, o CNPq pugnou que (peça 48, p. 18):

O CNPq é um órgão de fomento à pesquisa, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, ou seja, esse órgão compõe a estrutura do Ministério na situação de subordinação junto ao mesmo, sendo que, nesse sentido, o procedimento de descentralização dos recursos orçamentários no valor de R\$ 80 milhões adquiriu uma conotação bastante diversa daquela que se evidenciaria se o repasse tivesse ocorrido em prol de outro órgão da administração pública.

O relacionamento orçamentário e financeiro CNPq e MCTIC já implicou, em exercícios anteriores, em algumas devoluções orçamentárias e/ou financeiras pontuais e que se fizeram necessária, e no âmbito de uma natural parceria decorrente do vínculo institucional, jamais foram e nem poderiam ser caracterizadas como ilegais até porque, no caso em questão, o gestor máximo do órgão, no âmbito de suas competências, resolveu fornecer suporte ao seu próprio Ministério num momento de crise e sob a perspectiva de recebermos os recursos de volta até o início do mês de dezembro/18, o que possibilitaria, de modo natural, a emissão dos empenhos das bolsas pertinentes ao mesmo mês.

(...) Não há dúvidas de que a ocorrência em questão, deu-se no âmbito da política de gestão que o Ministério resolveu adotar como prioritária naquele momento que implicou no atendimento às necessidades das demais unidades subordinadas (...)



Naturalmente, previa-se que a devolução dos recursos iria ocorrer mas, se isso não foi possibilitado, a nosso ver não há como se falar em responsabilização do CNPq e/ou do ex presidente, e nem presumir que o MCTIC não cumpriu o previsto de maneira voluntária pois já se enxergava, na realidade, o cenário econômico restritivo no país que, não só se fez presente até o fim do exercício de 2018, como ainda é identificado nesse ano de 2019.

Há de lembrarmos que não houve nenhuma evidência de dano ao erário público, como também, não houve prejuízos nos pagamentos de bolsas de responsabilidade do CNPq nesse exercício (...) (grifos do original)

317. Por fim, na versão final do relatório de auditoria, o Relatório de Avaliação, Ordem de Serviço 201902519 (peça 101), a Controladoria-Geral da União alterou a proposta contida em instrução preliminar, recomendando a apuração de responsabilidade de outros gestores do CNPq, e não somente no que se refere à atuação específica do então presidente da entidade, nos seguintes termos:

1 - Que apure as responsabilidades dos gestores do CNPq envolvidos nas condutas praticadas à época dos fatos apontados, decorrentes da autorização de cancelamento de créditos da ação orçamentária 00LV no valor de R\$ 80 milhões realizado em 2018, sem parecer da área técnica, nos termos da Portaria CNPq 951, de 23/02/2017, afetando a programação orçamentária do exercício de 2019, em razão da realização do pagamento das mensalidades de dezembro de 2018, utilizando-se do elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores.

Achado 1

318. A partir da recomendação emanada da CGU, o CNPq instaurou sindicância, com o fito de apurar eventuais responsabilidades, face o cancelamento de R\$ 80,0 milhões de dotações na ação 00LV, ocorrido em 2018, o qual ensejou a insuficiência orçamentária para o custeio de obrigações com bolsas de estudo naquele mesmo exercício.

Análise Preliminar

319. Como explicitado, a utilização de dotações pertencentes à LOA 2019 para o custeio de obrigações atinentes ao exercício encerrado (bolsas de estudo referentes a dezembro de 2018) decorreu de insuficiência orçamentária, o que, mais uma vez, contraria o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988.

320. Outrossim, do cotejo entre as alterações orçamentárias ocorridas na ação 00LV (redução de R\$ 122,5 milhões) e a insuficiência de dotações ao final de 2018 (R\$ 76,3 milhões), conclui-se que, se não houvesse a supressão de dotações, o orçamento originalmente consignado na LOA 2018 era mais que suficiente para custear todas as obrigações com bolsas de estudo, considerando a manutenção da configuração da política pública vigente naquele mesmo exercício.

321. Sobre as respostas do CNPq, cabem alguns destaques. O primeiro deles refere-se ao nomeado ‘empréstimo’ de dotações ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), no exercício de 2018 (R\$ 80,0 milhões). Em agosto daquele ano, o CNPq, por ato próprio, bloqueou suas próprias dotações, de forma a oferecê-las à SOF, para serem remanejadas, a fim de se autorizarem novas despesas em favor da Pasta ministerial à qual o aludido conselho é vinculado, o MCTIC.

322. Conforme alude o CNPq, esse bloqueio de dotações não estaria lastreado por suporte documental que materializasse formalmente esse compromisso de recomposição orçamentária futura por parte do MCTIC. O comando para esse cancelamento de dotações estaria lastreado por ordem verbal do então presidente do CNPq, conforme exposto a seguir (peça 48, p. 12):

Naquela ocasião, diantes da exposição efetuada de modo verbal através do presidente Sr. Mário Neto, o procedimento de remanejamento ao MCTIC só iria ser viabilizado por conta do compromisso firmado diretamente com ele, através do Secretário Executivo do MCTIC na época, de que aquele Ministério iria proceder à devolução dos recursos ao CNPq até o fim do exercício e em tempo hábil para que fossem emitidos os empenhos necessários aos pagamentos das mensalidades de dezembro/18, cujo prazo expiraria somente em 07.12.18 (último dia do exercício orçamentário de 2018). (grifou-se)

323. Outrossim, o CNPq não apresentou qualquer estudo ou projeção de impacto que pudesse lastrear tecnicamente a supressão dos R\$ 80,0 milhões e sua eventual não recomposição orçamentária.

324. Outro fato digno de relato é a menção de que o CNPq é ‘vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, ou seja, esse órgão compõe a estrutura do Ministério na situação de subordinação junto ao mesmo’ (grifo constante do original). Ora, não merece prosperar o argumento, sugerindo que o oferecimento de dotações do CNPq se deu em razão de subordinação entre a fundação pública (o CNPq) e o respectivo ministério supervisor (o MCTIC).

325. As fundações públicas (caso do CNPq, conforme o art. 1º da Lei 6.129/1974) não integram a estrutura administrativa dos respectivos ministérios supervisores, por serem entidades pertencentes à Administração Indireta Federal, à luz do disposto no art. 4º, inciso II, alínea ‘d’, do Decreto-Lei 200/1967. Nesse rumo, inexistindo hierarquia institucional entre fundação e ministério supervisor, não há que se falar em relação de subordinação entre o CNPq e o MCTIC. Ainda que o CNPq esteja vinculado à setorial orçamentária do MCTIC, tal relação não caracteriza subordinação entre órgão da Administração Direta e fundação pública.

326. As fundações públicas gozam de relativa autonomia em relação aos respectivos ministérios supervisores, estando a eles vinculados por meio da nominada ‘supervisão ministerial’, a qual incide sobre o cumprimento da missão institucional para a qual a entidade da Administração Indireta foi criada. Ademais, uma das características mais marcantes das entidades da Administração Indireta é a capacidade de autoadministração.

327. Nessa esteira, do ponto de vista técnico, o argumento de que o CNPq estaria subordinado ao MCTIC não justifica o oferecimento de dotações imprescindíveis ao pagamento de obrigações no exercício, sobretudo, sem a instrução do necessário procedimento formal, chancelado por autoridade competente para que se executasse o aludido ato administrativo.

328. Por fim, aduz-se que não ‘houve nenhuma evidência de dano ao erário público’ e ‘nos pagamentos de bolsas de responsabilidade do CNPq’. Assiste razão ao CNPq, ao afirmar que não houve comprometimento no pagamento das bolsas, uma vez que os valores foram depositados tempestivamente, ainda que utilizando orçamentação de outro exercício.

329. Contudo, a afirmação de que não ‘houve nenhuma evidência de dano ao erário público’ (peça 48, p. 19) deve ser examinada com muita cautela. O cumprimento das regras orçamentário-fiscais é imprescindível à higidez das finanças públicas. Assim, o pensamento simplista de que o descumprimento da norma positiva no art. 167, inciso II, da CF/1988 não causa danos às finanças públicas é errôneo.

330. Nesse passo, o descumprimento dessa norma e a consequente geração de dívidas à margem dos controles instituídos podem conduzir as finanças públicas ao descrédito junto aos diferentes agentes econômicos, o que tem potencial para elevar a curva de juros de longo prazo, majorar os custos de captação de recursos por empréstimos, por meio da emissão de títulos públicos, reduzir investimentos externos, elevar a inflação, entre outros. Os efeitos prejudiciais do descontrole das finanças públicas reverberam por todos os setores da sociedade. Dessa maneira, o argumento apresentado considerando de forma estanque o descumprimento do regramento orçamentário-fiscal é legítimo, mas deveras equivocado.

331. Rememore-se que a assunção de compromissos além da autorização orçamentária anual está explicitamente vedada na CF/1988 e na LRF. Para além disso, a matéria foi capitulada no Código Penal e na Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, apequenar a irregularidade cometida, com argumentos em linha do que se pugnou, sugere desconsiderar o rol de regras fiscais que sustentam as finanças públicas.

332. Ainda que no universo das finanças do CNPq, de fato, não houvesse prejuízo imediato às finanças da entidade, o efeito mediato foi a necessidade de consignação de orçamento adicional no exercício subsequente para honrar as obrigações remanescentes de 2018.

333. Para além disso, o NRF, instituído pela EC 95/2016, estabelece valores máximos de despesa primárias no exercício, o que, sob a dimensão orçamentária, traduz-se em limite de dotações primárias. Ao permitir a constituição de obrigações sem orçamento, o Poder Executivo, por via indireta, descumpra os preceitos estabelecidos pelo Teto de Gastos, como também extrapola a autorização do Congresso Nacional para realizar obrigações.

334. Do ponto de vista do cumprimento de normas procedimentais para o reconhecimento de um passivo e a execução de uma DEA, o CNPq não evidenciou no Siafi a existência de um passivo a descoberto, o que, além de contrastar com as disposições insculpidas no MCASP e na Macrofunção Siafi 021140 - Reconhecimento de Passivos, dificulta o controle administrativo sobre os atos e fatos atinentes à gestão orçamentária daquela unidade, tendo em conta que o passivo ficou oculto das demonstrações contábeis da entidade.

335. Soma-se a isso a distorção gerada no Balanço Geral da União, no valor de R\$ 76,3 milhões, uma vez que a insuficiência orçamentária não foi registrada em contas contábeis do Siafi.

336. Complementarmente, quando questionado sobre os procedimentos administrativos específicos necessários ao reconhecimento de um passivo sem a correspondente execução orçamentária, conforme estabelece o MCASP, o CNPq apresentou apenas planilhas (Solicitação de Liberação de Recursos - SLR, peça 48, p. 27-46) em que constam tão somente valores e seus respectivos qualificadores orçamentários, ou seja, não se demonstrou a constituição de suporte documental visando à exposição das razões de fato e de direito que

impuseram a assunção de obrigações sem orçamento e o consequente reconhecimento de DEA, o qual deveria ser necessariamente assinado pelo Ordenador de Despesas, o que contraria o MCASP e a Macrofunção Siafi 021140.

337. Acerca do necessário registro dos passivos sem lastro orçamentário em contas específicas do Siafi, conforme estabelece a Macrofunção Siafi 021140, a argumentação de que a expectativa de ‘devolução’ do orçamento anteriormente remanejado em favor do MCTIC impossibilitou o adequado registro do passivo não faz sentido do ponto de vista legal, como também não prospera do ponto de vista técnico-temporal.

338. A uma, cabe à contabilidade registrar todos os atos e fatos relativos à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, independentemente de sua legalidade (art. 143, § 1º, da LDO 2018). Assim, a contabilidade deveria ter seguido de forma irrestrita o regramento estabelecido pela STN, no que concerne ao registro de passivos sem suporte orçamentário. A ausência desse registro não encontra respaldo legal, ainda que houvesse expectativa de recebimento de recursos.

339. A duas, o não recebimento do orçamento até o dia 31/12/2018 e a consequente existência do passivo sem dotações correspondentes impõem o reconhecimento desse passivo, ainda que posteriormente ao término do exercício de 2018. Convém registrar que o Tesouro Nacional possibilita que os operadores do Siafi efetuem registros retroativos no sistema, mesmo após o término do exercício. É o que dispõe, por exemplo, a Macrofunção 020318 - Encerramento do Exercício de 2018, a qual possibilita ajustes contábeis com valoração retroativa, de forma a corrigir eventuais distorções nos demonstrativos das respectivas unidades.

340. Dessa maneira, não prospera a alegação de que o não recebimento tempestivo do orçamento teria impedido o adequado registro contábil do passivo não lastreado por dotações. Não obstante, o CNPq não reconheceu o passivo ao final do exercício de 2018, o que resultou em distorção Balanço Geral da União de 2018, no valor de R\$ 76,3 milhões.

341. Conclui-se, assim, que os atos omissivos ou comissivos praticados pelos administradores do CNPq em 2018, além de não observarem uma série de procedimentos formais, não se coadunam com a responsabilidade fiscal exigida pela Lei Complementar 101/2000, incidindo em descumprimento de expressa disposição constitucional materializada no art. 167, inciso II, da CF/1988.

342. Por todo o exposto, considerando a gravidade do achado ora relatado, e em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, realizou-se a oitiva da Presidência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com fulcro no art. 250, inciso V, do RITCU, bem como na delegação de competência insculpida no art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-BD 1/2014, com vistas a que se pronunciasse, em caráter institucional e no prazo de 45 dias, sobre o achado em comento, apresentando elementos adicionais de fato e de direito que impuseram o não atendimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, no exercício de 2018, e demais normas que regem a matéria.

Resposta à Oitiva

Presidência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) - (peças 132, 133 e 134)

343. O presidente do CNPq alega que o ocorrido tratou de fato isolado com sequência de equívocos não eivados de má-fé, ressalta que a situação foi corrigida de forma a não mais ocorrer, restando os setores afins cientes e advertidos quanto à observância de normas orçamentárias e financeiras (peça 132, p. 1).

344. Quanto à apuração de responsabilidade dos envolvidos, o presidente do CNPq informa que a sindicância, instaurada a partir de recomendação da CGU, foi recentemente concluída. Com relação a esse fato, afirma que promoveu encaminhamentos internos como consulta à Procuradoria Federal junto ao CNPq, inclusive fornecendo o conteúdo deste Relatório de Fiscalização.

345. Quanto ao apontamento sobre a inobservância de procedimentos necessários ao reconhecimento de DEA, a Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira - Cofin do CNPq reconhece que houve deficiência no cumprimento da legislação vigente, entretanto, esclarece que o fato de ter efetuado de forma correta os registros contábeis no momento da emissão dos pagamentos das bolsas de dezembro de 2018 junto ao Siafi, com ordens bancárias indicando a rubrica contábil 229092 (DEA), possibilitou a total transparência da situação (peça 134, p. 2).

346. No que se refere às considerações feitas no item 336 deste relatório, sobre as Solicitações de Liberação Recursos (SLRs), a Cofin/CNPq esclarece que junto aos mesmos constam registrados o mês das bolsas a serem pagas (dez/2018) e que as ordens bancárias emitidas em janeiro de 2019 na classificação DEA permitem aferir a adequada correspondência do pagamento, visto que evidenciam os números da SLRs.

347. Com relação à não realização do registro contábil junto ao Siafi (inclusão na conta contábil

correspondente a passivo sem cobertura orçamentária) no total de R\$ 76,3 milhões, que gerou distorção no balanço contábil, a Cofin/CNPq reconhece que poderia ter ocorrido no início de 2019 e de forma retroativa e afirma que esse fato (peça 134, p. 2):

(...) deu-se em decorrência de um lapso da nossa área contábil que, como todo início de ano, se encontrava totalmente envolvida nos inúmeros procedimentos exigidos para o fechamento do exercício contábil (ano anterior), além da característica da excepcionalidade da mencionada ocorrência.

Análise Final

348. Ressalte-se, inicialmente, que muitos dos argumentos trazidos pelo CNPq já foram apresentados quando da notificação inicial feita por esta Corte por meio do Ofício 2-284/2020-TCU/Semag (peça 5).

349. Nesse sentido, mantém-se a análise já efetuada nos itens 334 a 341 do presente relatório, quanto à não observância de uma série de procedimentos formais pelos administradores do CNPq, infringindo dispositivo constitucional materializado no art. 167, inciso II, da CF/1988.

350. Em que pese os argumentos apresentados não terem o condão de justificar a utilização de dotações pertencentes à LOA 2019 para o custeio de obrigações referentes a dezembro de 2018, verifica-se que o processo está sendo acompanhado pela CGU, que recomendou ao CNPq a instauração de sindicância para apurar eventuais responsabilidades pelo cancelamento de R\$ 80,0 milhões de dotações na ação 00LV, ocorrido em 2018. Com relação a esse fato, inclusive, o presidente do CNPq informa sobre a conclusão da sindicância e a realização de encaminhamentos internos como consulta à Procuradoria Federal junto ao CNPq.

351. Assim, entende-se que as medidas tomadas internamente pelo CNPq e o acompanhamento realizado pela CGU sejam suficientes para apurar eventuais responsabilidades e para que ocorrências como essa não se repitam. Complementarmente, deve-se dar ciência, 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, ao CNPq de que os atos omissivos ou comissivos praticados pelos administradores do CNPq em 2018 redundaram na utilização de dotações pertencentes à LOA 2019 para o custeio de obrigações atinentes ao exercício encerrado (bolsas de estudo referentes a dezembro de 2018) em virtude de insuficiência orçamentária, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988.

352. Por fim, registre-se, conforme análise empreendida no tópico 4.2. do presente relatório, a proposta de recomendação à CGU no sentido de orientar a Secretaria Federal de Controle Interno e os órgãos setoriais do Sistema de Controle do Poder Executivo Federal a adotar procedimentos fiscalizatórios e apurar a responsabilidade dos gestores que descumprirem o art. 167, inciso II, da CF/1988, com o fito de coibir a geração de passivos sem o necessário suporte orçamentário (item 376 deste relatório).

4.2. Outras Unidades Gestoras - possíveis violações ao art. 167, inciso II, da CF/1988 e descumprimento de requisitos contábeis e formais para o reconhecimento de passivos sem orçamento e execução de uma DEA

353. O presente tópico presta-se a demonstrar que a assunção de obrigações sem orçamento não está restrita àquelas unidades que executam despesas de maior vulto. Pelo contrário, da amostra selecionada pela equipe de fiscalização, foram constatados diversos casos que sugerem violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988, ou seja, há fortes indícios de que elevado número de órgãos/entidades da Administração Pública Federal vem assumindo obrigações sem orçamentação suficiente. Consequentemente, ao acumular dívidas para a União, esse passivo consome dotações dos exercícios seguintes, o que, além de impactar negativamente o planejamento estatal, pode comprometer severamente futuras entregas e prestação de serviços, notadamente no cenário atual de restrição fiscal.

354. Outrossim, além da irregularidade de se assumir compromissos sem orçamentação suficiente, foram identificadas diferentes e reiteradas falhas que evidenciam o descumprimento de requisitos contábeis e formais indispensáveis ao excepcional reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e a consequente execução de uma DEA, o que denota fragilidade dos controles instituídos, bem como pode exigir uma reflexão direcionada ao aperfeiçoamento das normas atinentes ao tema, como também dos sistemas estruturantes de registro e execução de despesas.

355. Para o exame que se empreende nesta seção, adotou-se como critério de seleção despesas com o registro do Elemento de Despesa 92 - DEA. Após consulta inicial, passou-se à verificação das informações contidas nos documentos do Siafi, notadamente Notas de Empenho (NEs) e Ordens Bancárias (OBs), cotejando-se os dados lançados nesses documentos com as exigências normativas, estas já referidas no item 3.4 do presente relatório. Com isso, foi possível detectar ocorrências em que pelo menos um dos comandos impostos pela legislação não foi observado, e, sobretudo, identificar possíveis casos de descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988.

356. Ressalta-se que a pesquisa realizada compreendeu registros contábeis do Siafi, realizados nos



exercícios de 2018 a 2020. Assim, como a execução de DEA pressupõe a ocorrência do fato gerador da despesa em exercícios já encerrados, esses registros em exame referem-se a atos praticados em 2019 e anos anteriores.

357. Ressalte-se que os casos apontados neste tópico não são exaustivos nem são capazes de configurar de maneira categórica irregularidades, uma vez que a confirmação destas dependeria de diligências às unidades, de conferir ao gestor oportunidade de oferecer justificativas capazes de apresentar as razões de fato e de direito que impuseram a prática de tal ato, ademais da realização de outras providências de natureza processual.

358. Sendo assim, trata-se de amostra de natureza exemplificativa, obtida em consulta a sistema de dados da Administração Pública Federal (no caso, o Siafi) e que evidencia ocorrências em que foram identificados possíveis descumprimentos de normas orçamentárias e financeiras. Salienta-se ainda que a pesquisa não adotou como filtro uma Pasta ministerial específica. Os resultados são, portanto, aleatórios. Com isso, é possível concluir que casos semelhantes possam ter ocorrido em diversas outras unidades da Administração Pública. Assim, o tema deve merecer ainda maior atenção por parte das instâncias de controle.

359. Nos exemplos apresentados a seguir, constata-se casos de realização de despesas por meio de DEA para fazer frente a compromissos sem a devida cobertura orçamentária, o que destoava do art. 167, inciso II, da CF/1988. Além dessa característica em comum, os exemplos evidenciam o descumprimento de um ou mais requisitos formais (aspectos contábeis e/ou documentais) para o reconhecimento de DEA, os quais deveriam estar explicitados nos documentos do Siafi, a fim de favorecer a transparência e o controle administrativo e social desses gastos. Nesse contexto, merecem destaque os seguintes pontos:

1) Insuficiência de informações que lastreiem esse reconhecimento de dívida;

UG EMITENTE : 153808 - HOSPITAL DE CLINICAS DA UFPR
 GESTAO EMITENTE : 15232 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA
 FAVORECIDO : 153808/15232 - HOSPITAL DE CLINICAS DA UFPR

TAXA:
 OBSERVACAO
 DESTINA-SE A UCF - 339092.08.

EVENTO	ESF	PTRES	FONTE	ND	UGR	PI	V A L O R
401091	2	087445	8100000000	339092	153651	A2004N71HPN	158.952,00

TIPO: ESTIMATIVO SISTEMA DE ORIGEM:
 PASSIVO ANTERIOR: NAO CONTA PASSIVO :
 MODALIDADE : NAO SE APLICA AMPARO : INCISO :
 PROCESSO : 23075.700432/2019-64 PRECATORIO :
 UF BENEFICIADA : PR MUNICIPIO BENEF. : 7535
 ORIGEM MATERIAL :
 REFERENCIA : NR.ORIG.TRANSF:

DATA EMISSAO : 10Jan19 NUMERO : 2019NE800002
 UG EMITENTE : 153114 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
 GESTAO EMITENTE : 15235 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
 FAVORECIDO : 08467115/0001-00 - COMPANHIA ESTADUAL DE DISTRIBUICAO DE ENE

TAXA:
 OBSERVACAO
 SOLICITADO PELO DPO
 PA1455 PROC ORIGEM: 2017DI00290

EVENTO	ESF	PTRES	FONTE	ND	UGR	PI	V A L O R
401091	1	108345	8100000000	339092	153337	M20RKG01CON	1.884.373,45

TIPO: ORDINARIO SISTEMA DE ORIGEM: SIASG
 PASSIVO ANTERIOR: SIM CONTA PASSIVO : 213110400
 MODALIDADE : DISPENSA DE LICITACAO AMPARO : LEI8666 INCISO : 22
 PROCESSO : 23078032975/07-11 PRECATORIO :
 UF BENEFICIADA : RS MUNICIPIO BENEF. :
 ORIGEM MATERIAL :
 REFERENCIA : ART24/22 LEI8666/93 NR.ORIG.TRANSF:

Comentário: como se observa das Notas de Empenho acima - as quais, do ponto de vista orçamentário, materializam o reconhecimento da dívida de exercícios anteriores -, as informações contidas no campo 'Observação' do Siafi, e que serão transportadas para os portais de transparência do Governo Federal, não possibilitam extrair conclusões mínimas sobre a motivação da execução dessa DEA. Em determinados casos, os documentos de liquidação e pagamento trazem informações menos incompletas, mas ainda insatisfatórias para se conferir a necessária transparência a essa despesa tão excepcional.

2) Ausência da evidenciação do número de procedimento administrativo específico em que se deu o reconhecimento da dívida e a execução da DEA;


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DATA EMISSAO : 22Jan19 NUMERO : 2019NE000016
 UG EMITENTE : 153038 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
 GESTAO EMITENTE : 15223 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
 FAVORECIDO : 153038/15223 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

 TAXA:
 OBSERVACAO
 PROT:153816(400000,00)# FOLHA 18 CGP
 DESPESA EXERCICIO ANTERIOR ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA

EVENTO	ESF	PTRES	FONTE	ND	UGR	PI	V A L O R
401091	2	086892	8100000000	339092	153816	V2004G01FLN	400.000,00

 TIPO: GLOBAL SISTEMA DE ORIGEM:
 PASSIVO ANTERIOR: NAO CONTA PASSIVO :
 MODALIDADE : NAO SE APLICA AMPARO : INCISO :
 PROCESSO :
 UF BENEFICIADA : BA MUNICIPIO BENEF. :
 ORIGEM MATERIAL :
 REFERENCIA : NR.ORIG.TRANSF:

DATA EMISSAO : 10Jul19 NUMERO : 2019NE000043
 UG EMITENTE : 150182 - PRO-REITORIA DE ADMINISTRACAO/UFF
 GESTAO EMITENTE : 15227 - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
 FAVORECIDO : 28521748/0001-59 - MUNICIPIO DE NITEROI

 TAXA:
 OBSERVACAO
 PAGAMENTO DE ISS NÃO RECOLHIDO NO PERÍODO DEVIDO NA PREFEITURA DE NITERÓI

EVENTO	ESF	PTRES	FONTE	ND	UGR	PI	V A L O R
401091	1	108258	8250158623	339092	150182	M20RKN0101N	30.636,47

 TIPO: ORDINARIO SISTEMA DE ORIGEM:
 PASSIVO ANTERIOR: NAO CONTA PASSIVO :
 MODALIDADE : NAO SE APLICA AMPARO : INCISO :
 PROCESSO :
 UF BENEFICIADA : RJ MUNICIPIO BENEF. : 5865
 ORIGEM MATERIAL :
 REFERENCIA : NR.ORIG.TRANSF:

Comentário: dos documentos Siafi acima colacionados, nota-se que não há qualquer menção (seja no campo ‘processo’, seja no campo ‘observação’) ao procedimento específico estabelecido pelo MCASP, indispensável ao reconhecimento de um passivo sem orçamento e à execução de DEA. Além do descumprimento formal, a inexistência da informação referente ao processo específico impossibilita a consulta aos respectivos procedimentos administrativos (se houver), por meios eletrônicos. É sabido que o Governo Federal tem implementado medidas visando à transparência dos atos administrativos, valendo-se dos meios digitais, sobretudo, por meio da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). No entanto, se a própria unidade executora não informa o número do procedimento administrativo, a transparência fica comprometida, inviabilizando a *accountability* societal, o que também dificulta o controle administrativo sobre os atos dos gestores.

3) Ausência da evidenciação do período a que se refere o passivo;

DATA EMISSAO : 17Dez19 NUMERO : 2019NE004008
 UG EMITENTE : 115406 - EMPRESA BRASIL DE COMUNICACAO S.A
 GESTAO EMITENTE : 20415 - EMPRESA BRASIL DE COMUNICACAO
 FAVORECIDO : 24416285/0001-04 - LIVE NEWS TECNOLOGIA EIRELI

 TAXA:
 OBSERVACAO
 CONTRATO EBC/COORD-CM/Nº 0007/2017
 RECONHECIMENTO DE DÍVIDA
 FUND. LEGAL: "CAPUT", § 1º, E ALÍNEA "A" DO § 2º, DO ART. 22 DO DECRETO 93.872/86

EVENTO	ESF	PTRES	FONTE	ND	UGR	PI	V A L O R
401091	1	086101	0172204150	339092	65LD910C087		372.000,00

 TIPO: ORDINARIO SISTEMA DE ORIGEM:
 PASSIVO ANTERIOR: NAO CONTA PASSIVO :
 MODALIDADE : PREGAO AMPARO : LEI10520 INCISO :
 PROCESSO : 0192/2019 PRECATORIO :
 UF BENEFICIADA : GO MUNICIPIO BENEF. :
 ORIGEM MATERIAL :
 REFERENCIA : ART01 LEI10520/02 NR.ORIG.TRANSF:


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DATA EMISSAO	: 24Dez19	TIPO OB:	11	NUMERO	: 2019OB811946
UG/GESTAO EMITENTE	: 115406 / 20415	- EMPRESA BRASIL DE COMUNICACAO S.A			
BANCO	: 001	AGENCIA	: 1607	CONTA CORRENTE	: 997380632
FAVORECIDO	: 24416285/0001-04	- LIVE NEWS TECNOLOGIA EIRELI			
BANCO	: 341	AGENCIA	: 8515	CONTA CORRENTE	: 240003
DOCUMENTO ORIGEM	: 115406/20415/2019NP002084	SIST. ORIGEM	: GESTAOCOMP		
NUMERO BANCARIO	: 006774903-8	PROCESSO	: 0192/2019		
		VALOR	: 515.000,00		
IDENT. TRANSFER. :					
OBSERVACAO					
DATA SAQUE BACEN: 24/12/19					
PAGAMENTO DAS NFS. 113/114/115/116/117/118/119/120/121/122 - LIVE NEWS TECNOL					
OGIA EIRELI - SERVIÇOS DE PRODUÇÃO DE TELEVISÃO E DE TRANSMISSÃO DE SINAL DE T					
ELEVISÃO E DE TRANSMISSÃO DE SINAL DE TELEVISÃO POR SATÉLITE, NA MOD. DIGITAL					
EM BANDA C A PARTIR DE QUALQUER MUNICÍPIO DO TERRITÓRIO NACIONAL, PARA ATENDIM					
ENTO À COBERTURA DE EVENTOS REALIZADOS PELA EBC NO BRASIL - CONT. EBC/COORD-CM					
/NO 0007/2017 . PROC. 0192/2019.					

Comentário: à esquerda, tem-se a Nota de Empenho (2019NE004008), que instrumentaliza o reconhecimento de dívida no valor de R\$ 372,0 mil, no âmbito de unidade gestora do Poder Executivo Federal. À direita, a Ordem Bancária (2019OB811946), no valor de R\$ 515,0 mil, dos quais R\$ 372,0 mil se referem às mencionadas despesas de exercícios anteriores. Observe-se que nem a Nota de Empenho, tampouco a respectiva Ordem Bancária fazem qualquer menção ao período a que se refere a obrigação sem lastro orçamentário. Registre-se ainda que, diferentemente de outros documentos Siafi (e.g. a Guia da Previdência Social), a Nota de Empenho e a Ordem Bancária não possuem campos específicos para que o operador registre a competência da despesa. Assim, se essa informação não for inserida no campo ‘observação’ desses documentos Siafi, não será possível identificar a que período se refere o passivo, uma vez que o sistema não impõe a inserção de dados dessa natureza. Mais uma vez, tem-se que a ausência da informação atinente ao período a que se refere o passivo dificulta a transparência das informações e o controle dos atos da Administração.

4) *Inexistência de registro prévio do passivo sem suporte orçamentário (quando for o caso), por ocasião da emissão do empenho de DEA;*

DATA EMISSAO	: 04Jan19	NUMERO	: 2019NE000004				
UG EMITENTE	: 364102 - CONSELHO NAC DE DESENV CIENT E TECNOLÓGICO						
GESTAO EMITENTE	: 36201 - CONSELHO NAC.DE DESENV.CIENTIFICO TECNOLÓGICO						
FAVORECIDO	: 364102/36201 - CONSELHO NAC DE DESENV CIENT E TECNOLÓGICO						
TAXA:							
OBSERVACAO							
MENSALIDADES DE BOLSISTAS NO PAIS TED SEM VINCULO COM TED							
EVENTO	ESF	PTRES	FONTE	ND	UGR	PI	VALOR
401091	1	092042	0178980000	339092	364120	9601	12.864.912,50
TIPO: ORDINARIO SISTEMA DE ORIGEM:							
PASSIVO ANTERIOR: NAO				CONTA PASSIVO :			
MODALIDADE : NAO SE APLICA				AMPARO :		INCISO :	
PROCESSO :				PRECATORIO :			
UF BENEFICIADA : DF				MUNICIPIO BENEF. : 9701			
ORIGEM MATERIAL :							
REFERENCIA :				NR.ORIG.TRANSF:			
DATA EMISSAO	: 04Jan19	NUMERO	: 2019NE000018				
UG EMITENTE	: 364102 - CONSELHO NAC DE DESENV CIENT E TECNOLÓGICO						
GESTAO EMITENTE	: 36201 - CONSELHO NAC.DE DESENV.CIENTIFICO TECNOLÓGICO						
FAVORECIDO	: 364102/36201 - CONSELHO NAC DE DESENV CIENT E TECNOLÓGICO						
TAXA:							
OBSERVACAO							
MENSALIDADES DE BOLSISTAS NO PAIS TED SEM VINCULO COM TED							
EVENTO	ESF	PTRES	FONTE	ND	UGR	PI	VALOR
401091	1	092042	0178980000	339092	364120	9611	17.777.540,00
TIPO: ORDINARIO SISTEMA DE ORIGEM:							
PASSIVO ANTERIOR: NAO				CONTA PASSIVO :			
MODALIDADE : NAO SE APLICA				AMPARO :		INCISO :	
PROCESSO :				PRECATORIO :			
UF BENEFICIADA : DF				MUNICIPIO BENEF. : 9701			
ORIGEM MATERIAL :							
REFERENCIA :				NR.ORIG.TRANSF:			

Comentário: foram colacionadas acima as Notas de Empenho 2019NE000004 e 2019NE000018, as quais compõem o grupo de documentos gerados no Siafi para reconhecer a dívida decorrente da insuficiência orçamentária no valor de R\$ 76,3 milhões no âmbito do CNPq, relatado no item 4.1.4 deste relatório. Como apresentado, o CNPq, desde o fim do exercício de 2018, tinha ciência da existência do passivo sem orçamento. No entanto, não registrou o passivo a descoberto em conta contábil específica, contrariando o disposto na



Macrofunção Siafi 021140. Adicionalmente, no momento da emissão do empenho, o operador do Siafi também informou não haver passivo anterior, ainda que a Administração tivesse plena ciência da existência da obrigação sem suporte orçamentário.

360. Os exemplos citados espelham que diferentes requisitos para o reconhecimento de um passivo e a execução da respectiva DEA no Siafi, positivados no MCASP e na Macrofunção Siafi 021140, vêm sendo reiteradamente descumpridos. Ademais, entende-se que a execução de uma despesa de natureza tão excepcional como a DEA exige que o sistema estruturante (Siafi) deva exigir que o operador apresente obrigatoriamente as informações necessárias estabelecidas no MCASP e na Macrofunção Siafi 021140, com destaque para: o número do procedimento administrativo que reconheceu a obrigação; o período em que se deu o fato gerador da despesa (nomeado por 'data do vencimento do compromisso' pelo MCASP); e resumo da motivação pelo qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.

361. De sorte que os lançamentos contábeis e as documentações apresentadas no Siafi deveriam permitir ao usuário da informação da gestão pública (instâncias de controle e sociedade, por exemplo) suficiente grau de segurança quanto à regularidade da transação de reconhecimento e pagamento de DEA. No entanto, em grande medida, não é isso que se verifica na pesquisa exploratória realizada, em que campos não são preenchidos, descrições não se configuram como suficientes para informar o objeto do gasto e/ou justificar a modalidade de pagamento, em que processos administrativos não são indicados.

362. Não obstante as possibilidades de aperfeiçoamento no Siafi, o elevado número de despesas sem suporte orçamentário leva a crer que parcela dos gestores não tem sequer ciência das severas sanções impostas pela legislação, em caso de descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988. Complementarmente, as sucessivas falhas no processo de evidenciação desses passivos sem cobertura orçamentária e da execução de DEA sugerem deficiências na orientação e normatização infralegal da matéria, o que direciona à pronta atuação do Órgão Central de Contabilidade da União, no sentido de melhor instruir as unidades setoriais e as unidades gestoras.

363. Do ponto de vista das orientações contidas nos normativos da STN, verificou-se que o MCASP e a Macrofunção Siafi 021140 orientam de formas distintas acerca da obrigatoriedade do procedimento administrativo que deve lastrear o reconhecimento de um passivo sem cobertura orçamentária.

364. O MCASP estabelece que 'o reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores, pela autoridade competente, deverá ocorrer em procedimento administrativo específico' (grifou-se). A seu turno, a Macrofunção Siafi 021140 dispõe que 'Para o reconhecimento de um passivo sem a correspondente execução orçamentária, sugere-se que a Unidade, em que efetivamente ocorreu a despesa, tenha um processo' (grifou-se).

365. Do cotejo entre os dois normativos, conclui-se que o MCASP apresenta um procedimento de forma cogente, impondo que a Administração aja de determinada forma. Ao passo que a Macrofunção Siafi 021140 apenas sugere que o reconhecimento de passivos ocorra em procedimento administrativo específico.

366. Ainda que se pugne que o MCASP seja o principal normativo no que toca o estabelecimento de procedimentos contábeis e que esse deva ser a principal diretriz a ser seguida, a parcial incompatibilidade entre regras procedimentais pode gerar insegurança jurídica nos gestores, como também comprometer a transparência e a devida motivação dos atos que reconhecem passivos sem cobertura orçamentária.

367. Acrescenta-se ainda que se reputa grave a inexistência de procedimentos administrativos específicos, em que o gestor deveria evidenciar as razões pelas quais foi gerado o passivo sem cobertura orçamentária. Rememore-se que o INSS, que executa despesas primárias que superam R\$ 600,0 bilhões ao ano, não instruiu procedimento administrativo específico para reconhecer o passivo por insuficiência de dotações da ordem de R\$ 1,5 bilhão, não apresentando as razões de fato e de direito que impuseram a utilização de dotações de outro exercício para custear as sobreditas obrigações.

368. A instrução de procedimento administrativo dessa natureza não tem um fim em si mesma, mas presta-se, sim, à apresentação da motivação do ato e à demonstração de que não foram violados pressupostos legais, especialmente o art. 167, inciso II, da CF/1988. Se constatado possível descumprimento de preceito legal, cabe à própria Administração apurar a responsabilidade daqueles que deram causa ao ato inquinado ilegal.

369. Malgrado não é isso o que vem ocorrendo. Da análise amostral dos diferentes procedimentos administrativos que reconheceram a existência de passivo sem cobertura orçamentária, explicitamente em razão do descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, à exceção da irregularidade no âmbito do CNPq, em que a CGU recomendou a apuração de responsabilidades, não se tem conhecimento de outro caso de abertura de processo administrativo visando averiguar possíveis condutas não aderentes à legislação e que deram origem a

passivos sem lastro orçamentário.

370. Observou-se ainda que a motivação geral utilizada para justificar a insuficiência orçamentária estava relacionada a contingenciamentos de despesas e/ou a incompatibilidade entre as dotações e as necessidades mínimas para o funcionamento do aparato estatal. E, assim, a ‘responsabilidade’ pela irregularidade tem sido sistematicamente atribuída ao contexto das finanças públicas, em que o Estado não é capaz de fazer frente a todas as suas necessidades, e não ao gestor público. Todavia, argumentos dessa natureza são insubsistentes e, sobretudo, não se coadunam com as normas do Direito Financeiro.

371. Complementarmente, enfatize-se que parcela significativa da insuficiência orçamentária constatada em unidades que executam volumes de recursos menos vultosos estava relacionada a dotações discricionárias, ou seja, aquelas em que o gestor tem o dever de compatibilizar as obrigações assumidas pela Administração à orçamentação disponível. Nesse caso, cabe ao gestor adotar medidas reduzir despesas a fim de eliminar o hiato entre as obrigações estatais e a disponibilidade de recursos a ele consignada.

Propostas Preliminares

372. Por todo o exposto, encaminhou-se, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 315/2020, o relatório preliminar desta inspeção (peça 102) à Secretaria do Tesouro Nacional com a proposta de determinar àquele órgão, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 1º da LC 101/2000, no art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001, no art. 7º, incisos III, X e XV do Decreto 6.976/2009 e no art. 51, incisos I, II, III, V, XIII, do Decreto 9.745/2019, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I, II, e III, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) no prazo de sessenta dias, estabeleça plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando aprimorar a sistemática de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de despesas a título de exercícios anteriores no Siafi, de forma que:

a.1. os documentos hábeis decorrentes desses registros exijam dos operadores a consignação de informações que possibilitem a transparência minimamente necessária dos atos e fatos que deram origem a obrigações não lastreadas por dotações suficientes;

a.2. as autoridades competentes, ao ordenarem uma despesa a título de exercícios anteriores, sejam alertadas pelo sistema acerca dos requisitos formais e contábeis necessários ao reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e à execução de despesas dessa natureza, à luz do disposto no MCASP e na Macrofunção Siafi 021140 - Reconhecimento de Passivos;

373. Adicionalmente, propôs-se recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, também à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 1º da LC 101/2000, no art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001, no art. 7º, incisos III, X e XV do Decreto 6.976/2009 e no art. 51, incisos I, II, III, V, XIII, do Decreto 9.745/2019, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) no prazo de 120 dias, revise seus normativos acerca dos procedimentos contábeis e do suporte documental necessário ao registro de passivos sem lastro orçamentário e à execução de despesas a título de exercícios anteriores, no sentido de harmonizar as orientações emanadas aos gestores e robustecer os procedimentos adequados à necessária transparência dos atos que deram origem a obrigações não suportadas por dotações suficientes;

b) no prazo de trinta dias, oriente os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal acerca do necessário cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, do atendimento dos princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias (art. 2º da Lei 4.320/1964) e da competência da despesa (art. 50, da LC 101/2000) e das possíveis cominações a serem aplicadas àqueles que derem causa a atos que não se coadunem com o aludido dispositivo constitucional, de forma a nortear a conduta dos gestores para que não sejam gerados passivos sem o devido suporte orçamentário.

374. Insta acentuar que as restrições fiscais impostas nos últimos anos podem aprofundar o hiato entre as necessidades dos diferentes órgãos/entidades da Administração Pública Federal e a autorização orçamentária, elevando o risco de descumprimento sistemático e generalizado do art. 167, inciso II, da CF/1988. Esse cenário exige que as diferentes instâncias de controle administrativo atuem de forma mais incisiva, visando ao necessário cumprimento da regra constitucional, a fim de coibir a geração de passivos sem orçamento, o que, em última análise, eleva o endividamento público à margem das regras fiscais.

375. Sobre o tema, convém assinalar que o extenso rol de unidades que executam despesas primárias na União impõe a atuação conjunta das diversas instâncias de controle administrativo, com destaque para a CGU e demais estruturas que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Assim, entende-se



que a atuação do controle interno do Poder Executivo Federal é imprescindível ao efetivo cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988 e demais normas do Direito Financeiro, visando à higidez intertemporal das finanças públicas.

376. Frente ao exposto, encaminhou-se, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 315/2020, o relatório preliminar desta inspeção (peça 102) à Controladoria-Geral da União com a proposta de recomendar àquele órgão, à luz do disposto nos arts. 74, inciso IV, e 167, inciso II, da CF/1988, no art. 20, inciso IV, da Lei 10.180/2001, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) no prazo de trinta dias, oriente a Secretaria Federal de Controle Interno e os órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a adotar procedimentos fiscalizatórios que visem aferir o efetivo cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, com o fito de coibir a geração de passivos sem o necessário suporte orçamentário;

b) adote tempestivamente as medidas necessárias para que seja efetivamente apurada a responsabilidade daqueles gestores que descumprirem o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988.

Comentários dos Gestores - (STN: peças 121 e 122, CGU: peças 129, 130 e 131)

377. No que se refere à determinação sugerida no item 294 do relatório preliminar (peça 102, p. 58), a STN alega que onerar o Siafi com a inclusão de funcionamentos ou alertas não se mostra em uma primeira análise a operacionalização mais adequada. Nesse sentido, apresenta limitações quanto ao custo e à complexidade da inserção de campos específicos ante a possibilidade de esses campos não fazerem sentido nos demais casos em que a mesma nota de empenho é utilizada. Ademais, salienta que (peça 121, p. 3):

(...) aparenta-se mais assertivo o investimento em orientações aos usuários de maneira que os gestores observem com mais cuidado a necessidade de viabilizar a transparência já exigida pelas normas editadas pela STN, especialmente o MCASP e o Manual Siafi, especificando os registros no Siafi com o mínimo de informações capazes de identificar os detalhes dos atos e fatos assumidos pelo Poder Público.

378. Com relação aos comentários apresentados pela STN, vale salientar que a elaboração do plano de ação proposto na determinação visa a solução do problema relacionado à transparência necessária dos atos e fatos que deram origem a obrigações não lastreadas por dotações suficientes, bem como que as ordenações de despesa com exercícios anteriores contenham os requisitos formais e necessários ao reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e à execução de despesas dessa natureza, conforme disposto no MCASP e na Macrofunção Siafi 021140. Nesse sentido, os itens a.1. e a.2. da proposta preliminar de determinação sugerem a inserção de registros e alertas no Siafi, de forma que as operações preencham os requisitos formais e sejam mais transparentes.

379. Das informações prestadas pela STN observa-se que o investimento em orientações aos usuários, ainda que de grande relevância, não parece por si só ter o condão de solucionar a problemática existente. Nesse sentido, as questões de aprimoramento tecnológico como alertas e a inclusão de registros mínimos sugeridas na proposta preliminar de determinação, mesmo diante dos limitadores apresentados pela STN, podem ser verificadas quando da elaboração do aludido plano de ação, que tem a finalidade de apresentar a melhor solução do problema ante as limitações existentes.

380. Com relação a este ponto, apesar de se entender que as questões de alertas e a inclusão de registros mínimos devam ser analisadas no plano de ação proposto à STN, elas não serão incluídas como determinação, pois entende-se que a área técnica da STN dispõe do conhecimento necessário para apresentar a solução mais adequada para o problema, cabendo a esta Corte, em eventuais monitoramentos futuros, verificar a estratégia adotada no plano de ação, bem como o resultado aferido, por meio de consultas aos registros e outros procedimentos. Nesse sentido, far-se-ão pequenos ajustes na proposta preliminar de determinação, para que esta passe a constar da seguinte forma:

Por todo o exposto, propõe-se determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 1º da LC 101/2000, no art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001, no art. 7º, incisos III, X e XV do Decreto 6.976/2009 e no art. 51, incisos I, II, III, V, XIII, do Decreto 9.745/2019, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I, II, e III, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) no prazo de sessenta dias, estabeleça plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando aprimorar a sistemática de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de despesas a título de exercícios anteriores no Siafi, de forma que:

a.1. os documentos hábeis decorrentes desses registros contenham a transparência minimamente necessária dos atos e fatos que deram origem a obrigações não lastreadas por dotações suficientes;



a.2. as autoridades competentes, ao ordenarem uma despesa a título de exercícios anteriores, insiram todos os requisitos formais e contábeis necessários ao reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e à execução de despesas dessa natureza, à luz do disposto no MCASP e na Macrofunção Siafi 021140 - Reconhecimento de Passivos.

381. No que se refere às recomendações sugeridas no item 295 do relatório preliminar (peça 102, p. 58-59) relacionadas à revisão dos normativos, a STN alega que o ponto de divergência entre o MCASP e a Macrofunção Siafi 021140, apontado no item 285 do relatório preliminar, fora corrigido em 21/1/2021, mediante a alteração da referida macrofunção (peça 121, p. 3). Com relação a este ponto, observa-se que houve uma uniformização entre o MCASP e a Macrofunção Siafi, de forma a orientar a obrigatoriedade de procedimento administrativo que deve lastrear o reconhecimento de um passivo sem cobertura orçamentária.

382. Observa-se que o mencionado ajuste representa melhoria nos normativos da STN de forma a harmonizar as orientações aos gestores, entretanto, ele atende apenas parcialmente o teor do item 'a' da proposta preliminar de recomendação. Nesse sentido, tendo em vista a amplitude da proposta, que vai além da redação da aludida macrofunção, entende-se que esta deva ser mantida com pequenos ajustes de forma, conforme descrito a seguir:

Adicionalmente, propõe-se recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, também à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 1º da LC 101/2000, no art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001, no art. 7º, incisos III, X e XV do Decreto 6.976/2009 e no art. 51, incisos I, II, III, V, XIII, do Decreto 9.745/2019, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) no prazo de 120 dias, revise seus normativos acerca dos procedimentos contábeis e do suporte documental necessários ao registro de passivos sem lastro orçamentário e à execução de despesas a título de exercícios anteriores, no sentido de robustecer os procedimentos adequados à necessária transparência dos atos que deram origem a obrigações não suportadas por dotações suficientes;

b) no prazo de trinta dias, oriente os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal acerca do necessário cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, do atendimento aos princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias (art. 2º da Lei 4.320/1964) e da competência da despesa (art. 50 da Lei Complementar 101/2000) e das possíveis cominações a serem aplicadas àqueles que derem causa a atos que não se coadunem com o aludido dispositivo constitucional, de forma a nortear a conduta dos gestores para que não sejam gerados passivos sem o devido suporte orçamentário;

383. Com relação à recomendação sugerida no parágrafo 298 do relatório preliminar (peça 102, 59), a CGU apresenta algumas considerações. Inicialmente, alega que a temática e as preocupações apresentadas pela Corte de Contas são objeto de olhar da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), que atuou no caso do CNPq e na Auditoria Anual de Contas do extinto Ministério do Trabalho em 2019, identificando despesas em valores superiores aos créditos orçamentários e recomendando a apuração de responsabilidade dos gestores. Ademais, sustenta que de forma preventiva a SFC (peça 129, p. 2):

(...) expediu em dezembro de 2019 ofícios (Anexo I) destinados aos Ministérios Setoriais alertando sobre possibilidade de realização de Despesas de Exercícios Anteriores - DEA em desacordo com os normativos e sugerindo aos órgãos que procedessem à rigorosa verificação da regularidade da execução de tais despesas.

7. No mesmo ofício, ressaltou-se que caso se concretize a irregularidade, a ação poderá se configurar crime contra as finanças públicas, mais especificamente o de ordenação de despesa não autorizada, previsto no art. 359-D, do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e destacou a importância de repasse do alerta a todas as Unidades vinculadas ao Ministério.

8. A Secretaria de Orçamento Federal, em ação articulada com a CGU, também expediu ofícios circulares (Anexo 2) de similar teor sobre o assunto.

384. Ante o exposto, a CGU conclui que, de forma preventiva e detectiva, já vem atuando na temática referente as despesas superiores aos créditos orçamentários, sendo dispensável a recomendação do TCU.

385. De plano, vale ressaltar a qualidade e os possíveis impactos positivos das ações preventivas da CGU e da SOF no que tange ao encaminhamento de Ofícios aos Ministérios Setoriais e os alertas relacionados à possibilidade de realização de DEA em desacordo com os normativos vigentes. Entretanto, embora entenda-se a efetividade dessa medida, a adoção de procedimentos fiscalizatórios para coibir a geração de passivos sem o necessário suporte orçamentário também pode ocorrer de forma complementar.

386. Nesse sentido, mesmo considerando a alegação da CGU de que uma temática específica não possa sobrepor toda a análise de planejamento de auditoria baseada em riscos que é feita nas unidades em que a SFC/CGU atua, de forma a prejudicar os trabalhos mais relevantes, entende-se que a proposta preliminar de



recomendação feita na alínea 'a' deva ser mantida.

387. Em primeiro lugar, ressalte-se que a proposta em tela trata de recomendação visando uma oportunidade de melhoria, em segundo, poderiam a CGU, a SFC e as Setoriais, dentro de seus cronogramas e observando a prioridade de outros trabalhos com mais relevância a serem definidos por cada órgão, realizar procedimentos fiscalizatórios sobre a geração de passivos sem suporte orçamentário. Nesse sentido, entende-se que a recomendação prevista no item 298 do relatório preliminar deva ser mantida.

5. CONCLUSÃO

388. Visando dar cumprimento à deliberação contida no 9.3 do Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário (TC 021.655/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas), a presente inspeção teve por objetivo apurar indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores, notadamente no que se refere ao cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, como também aferir a observância da legislação infraconstitucional que rege a matéria, com destaque para as disposições da Lei 4.320/1964 e da LRF.

389. O processo de fiscalização abarcou a análise amostral das unidades que executaram os mais elevados valores a título de DEA, entre os exercícios de 2018 e 2020. Os procedimentos visaram mormente identificar se a execução de despesas dessa natureza derivou da insuficiência de dotações necessárias ao custeio de todas as obrigações nos respectivos exercícios em que se deu o fato gerador do compromisso estatal, o que viola a regra constitucional insculpida no art. 167, inciso II, da CF/1988. De forma complementar, buscou-se aferir o cumprimento das normas estatuídas pela STN, no que se refere ao reconhecimento dos passivos sem lastro orçamentário e à respectiva execução de uma DEA, especialmente do ponto de vista da existência do adequado registro contábil e de suporte documental apto a evidenciar a motivação pela qual a despesa não tenha sido empenhada em época própria.

390. Constatou-se que órgãos/entidades federais vêm descumprindo de forma reiterada o disposto no art. 167, inciso II, da Lei Maior. Ou seja, em diversas situações verificou-se que as obrigações assumidas pela Administração Pública superaram as dotações orçamentárias em determinado exercício, gerando passivos à margem dos controles instituídos. Registre-se que essa insuficiência orçamentária não ficou adstrita àquelas unidades que movimentam menor volume de recursos. Pelo contrário, detectou-se que órgãos de cúpula, integrantes da estrutura do Ministério da Economia ou vinculados a essa Pasta, como é o caso da Sain e do INSS, assumiram passivos sem lastro orçamentário da ordem de bilhões de Reais.

391. Assim, gestores, mesmo não dispondo de orçamentação suficiente, contraíram obrigações, de forma a gerar passivos que somente foram (ou serão) empenhados em exercícios seguintes, constituindo uma espécie de rolagem da despesa, o que é vedado pelas normas do Direito Financeiro.

392. Para além do descumprimento dessa importante norma constitucional, foram verificadas fragilidades e oportunidades de melhoria em todo o processo que envolve o registro de passivos sem suporte orçamentário e a execução de DEA.

393. No que se refere àquelas unidades que executaram volumes mais expressivos a título de DEA, constatou-se frontal descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/88, nas seguintes unidades: INSS, Ministério da Economia (Sain), FNAS e CNPq.

394. No âmbito do INSS, foram detectados dois casos em que se configura violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988: o primeiro, relacionado às obrigações com benefícios previdenciários; o segundo, relacionado ao custeio de serviços executados pela Dataprev em favor do INSS.

395. No caso dos benefícios constatou-se que a insuficiência orçamentária vinha ocorrendo de forma reiterada no âmbito do INSS. Verificou-se que, pelo menos, desde 2017, o INSS utilizou dotações de outros exercícios para custear obrigações sem suporte orçamentário originadas em exercícios anteriores, o que viola o art. 167, inciso II, da CF/1988. Apenas em 2018 e 2019, a insuficiência orçamentária alcançou R\$ 1,8 bilhão e R\$ 1,5 bilhão, respectivamente.

396. Oportuno assinalar que o INSS opera como uma unidade executora da despesa, cuja participação na alocação orçamentária visando ao custeio de benefícios previdenciários é limitada. Outrossim, participam do processo de estimação e alocação de dotações outras unidades do Poder Executivo, com destaque para o Ministério da Economia. Nesse rumo, conclui-se que não somente o INSS, mas também outras estruturas no âmbito do Poder Executivo, em especial, a SPREV, concorreram para que essa reiterada irregularidade se materializasse.

397. No que tange especificamente ao exercício de 2019, foram realizadas supressões de dotações originalmente destinadas ao custeio de benefícios previdenciários, as quais foram redirecionadas ao custeio de

novas despesas. Assim, é forçoso concluir que o procedimento executado potencialmente possibilitou a assunção de compromissos para além do limite de despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016.

398. Até o exercício de 2019, o INSS não registrava essa despesa no Elemento 92 (DEA), o que distorceu as informações contábeis da entidade e, consequentemente da União. Entretanto, a partir de meados do exercício de 2019, após fiscalização desta Corte de Contas sobre os demonstrativos financeiros do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (TC 034.518/2018-5, de relatoria da ministra Ana Arraes), o INSS passou a registrar tais despesas e outras cujo fato gerador ocorrera em exercícios já encerrados no Elemento de Despesa 92 - DEA.

399. Quando da oitiva realizada pelo Ministério da Economia e pelo INSS, observou-se que a SOF implementou aprimoramento metodológico nas projeções de despesas com benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social, sob as óticas orçamentária e financeira. Tal fato, noticiado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas da União do 3º bimestre de 2020, visou corrigir a estimativa de despesa feita tão somente pela ótica financeira, o que resultava na insuficiência de dotações para empenhar algumas obrigações nos últimos dias do exercício.

400. Ressalte-se que o RARDP do 5º bimestre de 2020 indicou cerca R\$ 3,5 bilhões de despesas empenhadas a título de benefícios previdenciários que seriam pagos no exercício seguinte e que para o exercício de 2021 a Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA ao Congresso Nacional explicitou um impacto projetado da ordem de R\$ 7,6 bilhões. Ademais, até meados de agosto de 2021, foram executados somente R\$ 19 milhões a título de benefícios previdenciários de exercícios anteriores, materialidade considerada residual se comparada ao valor de R\$ 1,5 bilhão executado em 2020.

401. Com relação a esses fatos, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020, entendeu-se que as providências adotadas pelo Poder Executivo iam ao encontro do propósito da recomendação monitorada visando assegurar a suficiência das dotações destinadas ao custeio anual dos benefícios pagos pelo Regime Geral da Previdência Social. Nesse sentido, mantém-se o alinhamento com a análise efetuada nas Contas de Governo de 2020, visto que as medidas adotadas no âmbito do Poder Executivo têm permitido um melhor equacionamento entre a dotação orçamentária e a despesa previdenciária.

402. O segundo caso envolvendo o INSS está relacionado à existência de um passivo sem suporte orçamentário da ordem de R\$ 327,0 milhões, assumido em razão da prestação de serviços pela Dataprev, conforme dados do Siafi de outubro de 2020. Esse passivo sem lastro orçamentário alcançou R\$ 659,3 milhões, ao final de novembro de 2016, conforme registros desse mesmo sistema estruturante.

403. Ademais, além de contrastar com o art. 167, inciso II, da CF/1988, tal mecanismo é vedado pelo art. 37, inciso IV, da LRF (assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços). Assim, é forçoso concluir que o INSS vinha realizando movimentos que se equiparam a operações de crédito junto à estatal federal, mecanismo peremptoriamente vedado pela LRF.

404. Outro fato digno de relato é que boa parte dos compromissos sem suporte orçamentário junto à Dataprev, originados em 2015 e 2016, resultam de obrigações sem cobertura contratual. Ou seja, a Dataprev prestou serviços ao INSS sem a prévia e indispensável celebração de contrato. Os próprios documentos encaminhados pela autarquia informam que o reconhecimento de dívida ‘derivava de serviços prestados pela empresa Dataprev ao INSS em 2015, sem cobertura contratual’.

405. Quando da oitiva realizada, o INSS informou que não houve, a partir de 2017, compromissos firmados sem o devido lastro orçamentário, sendo o aumento da conta do passivo permanente decorrente de encargos oriundos de pagamentos em atraso. Nesse sentido, verifica-se que, a partir de 2017, começou a haver um melhor equacionamento entre a dotação orçamentária e as despesas com a Dataprev.

406. No que se refere aos compromissos sem cobertura contratual junto à Dataprev, originados em 2015 e 2016, mesmo considerando os impactos que a descontinuidade dos serviços pudesse causar, visto se tratar do pagamento de benefícios previdenciários a milhões de brasileiros, entende-se que as informações prestadas não justificam a continuidade da ação orçamentária 2292, ante o descumprimento de regras básicas do Direito Financeiro e da Lei Geral de Licitações e Contratos.

407. Com relação a tais pontos, entende-se que deva ser dada ciência das irregularidades ao INSS e a Dataprev, bem como que a SecexPrevidência seja informada da decisão a ser proferida nestes autos, para que essa unidade técnica avalie a conveniência e a oportunidade de realizar um exame aprofundado dos compromissos sem cobertura contratual firmados pelo INSS junto à Dataprev, originados em 2015 e 2016, bem como de acompanhar a redução do passivo de R\$ 327,0 milhões em obrigações, conforme registros de outubro de 2020. (itens 183 e 184 deste relatório)



408. Com relação à Sain, verificou-se crescente hiato entre as dotações anualmente consignadas à citada secretaria do Ministério da Economia e as obrigações com organismos internacionais (contribuições e integralizações). Conforme dados encaminhados pela própria Sain, desde 2015, as dotações destinadas ao custeio de obrigações com organismos internacionais não têm sido suficientes para honrar tais compromissos. Mais uma vez, verifica-se o sistemático descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988.

409. Conforme informações encaminhadas pelo órgão, os passivos sem lastro orçamentário existentes ao final do exercício de 2019 alcançaram R\$ 2.984,2 milhões, considerando a taxa de câmbio de Dólares Americanos a Reais vigente às datas da elaboração do PLOA 2021, a saber, R\$ 5,10/USD 1,00. Adicionalmente, a necessidade orçamentária para custear apenas as obrigações atinentes a 2020 era de R\$ 3.981,6 milhões, ao passo que a LOA 2020 consignou uma dotação de apenas R\$ 42,1 milhões.

410. No que tange ao aspecto orçamentário, observa-se que houve diversas iniciativas de Projetos de Lei de Crédito Adicional para suplementação de dotações no exercício de 2020, com acréscimo efetivo de R\$ 1,35 bilhão, o que contribuiu para um orçamento final de R\$ 1,69 bilhão. Ao longo de 2020, foi pago cerca de R\$ 1,37 bilhão. Para 2021, a Lei Orçamentária Anual contemplou R\$ 1,31 bilhão em dotações iniciais e mais R\$ 840 milhões condicionados à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição, com o fito de enfrentar compromissos da ordem de R\$ 9,67 bilhões (câmbio de R\$ 5,20/1 USD), o que revela a subsistência do expressivo hiato alertado no Parecer Prévio sobre as Contas de 2019.

411. Registre-se que, embora a despesa com organismos internacionais seja consignada nas respectivas LOAs como uma despesa discricionária, essas obrigações possuem características *sui generis* que impedem que o gestor da Sain, de forma autônoma e volitiva, reduza o nível de compromissos anualmente gerado. Isso porque a criação ou extinção de novas obrigações dessa natureza está diretamente relacionada à ação das mais elevadas autoridades da República (Presidente da República e membros do Congresso Nacional), as quais têm a competência constitucional para manifestar a vontade da nação de ser parte ou de deixar de ser parte de um acordo internacional. Nesse rumo, a Sain atua apenas como uma espécie de unidade de tesouraria, sem qualquer competência para promover atos de gestão capazes de reduzir o volume de obrigações dessa natureza, o que sugere que a resolução do problema passa pela inafastável necessidade de atuação de autoridades ministeriais e Chefes de Poderes.

412. No que tange ao aspecto contábil e documental formal, a Sain vem registrando as obrigações sem suporte orçamentário em contas específicas do Siafi, de forma a evidenciar o passivo sem lastro orçamentário, conforme disposições contidas no MCASP 8ª edição e na Macrofunção Siafi 021140 - Reconhecimento de Passivos. Complementarmente, os processos de reconhecimento de dívidas que lastreiam o reconhecimento de DEA foram autuados em procedimentos administrativos específicos, devidamente fundamentados, à luz do que dispõem os normativos da STN. Inclusive, alguns desses procedimentos estão acompanhados de pareceres jurídicos versando sobre o reconhecimento de dívida. Ou seja, como unidade pagadora das mencionadas obrigações, a Sain vem adotando os procedimentos necessários ao reconhecimento da dívida e ao pagamento da obrigação, mesmo com limitada competência para atuação.

413. Quanto às medidas de governança e gestão, observa-se, conforme informado pela Secint, houve a iniciativa de um grupo de trabalho ‘informal’ envolvendo os secretários-executivos da Casa Civil e das pastas de Relações Exteriores e Economia, com o intuito de debater: a) o tratamento a ser dado à dívida acumulada pelo Brasil perante os organismos internacionais; b) os critérios para nortear futuros ingressos e saídas do Brasil de organismos internacionais; c) o atual conjunto de organismos internacionais dos quais o Brasil faz parte e as sugestões de saídas; e d) os aperfeiçoamentos de governança para pagamentos futuros a organismos internacionais.

414. Ante o exposto, considerou-se no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 que as providências adotadas até o momento pelo Poder Executivo vão ao encontro do propósito do alerta ora monitorado. Entretanto, considerando a responsabilidade do Estado em compatibilizar o montante de obrigações anuais decorrentes desses compromissos às dotações necessárias ao seu custeio, seja por meio da redução de obrigações, seja a partir da elevação das dotações, e tendo em vista a alta materialidade dos valores envolvidos, entendeu-se pertinente a continuidade do monitoramento, no âmbito dos futuros Pareceres Prévios, quanto às ações em curso e futuras relacionadas a possíveis suplementações orçamentárias no exercício de 2021 e seguintes, bem como às propostas resultantes do aludido grupo de trabalho interministerial.

415. De forma complementar, entende-se que, além da manutenção do monitoramento previsto na análise das Contas de Governo de 2020, deva-se determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República o estabelecimento de plano de ação visando compatibilizar o montante de obrigações anuais com

organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio bem como solucionar a questão do passivo existente junto aos organismos internacionais. (item 245)

416. Adiante, verificou-se que o FNAS, na execução das políticas de cofinanciamento federal de assistência social, entre 2017 e 2018, assumiu obrigações sem suporte orçamentário da ordem de R\$ 1,5 bilhão, o que, além de violar o art. 167, inciso II, da CF/1988, ensejou a geração desses passivos e resultou em atrasos nos repasses feitos pela União aos entes subnacionais, atinentes ao cofinanciamento das políticas de assistência social.

417. Em linhas gerais, mesmo após constatarem redução da orçamentação, nos exercícios de 2017 e 2018, os gestores responsáveis pela citada política de assistência social não promoveram a readequação dos valores pactuados com os entes subnacionais. Pelo contrário, buscou-se legitimamente a recomposição orçamentária. Todavia, esse intento obteve limitado êxito, o que resultou em assunção de compromissos sem suporte orçamentário.

418. Para o exercício de 2019 e seguintes, o Ministério da Cidadania e o FNAS adotaram medidas, com destaque para a edição da Portaria-MC 2.362/2019, a fim de compatibilizar a oferta de serviços às dotações orçamentárias disponíveis à execução da política pública, o que coibiu a geração de passivos sem lastro orçamentário naquele exercício. No entanto, remanesce pendente solucionar a questão das obrigações não lastreadas por orçamento, contraídas nos exercícios de 2017 e 2018.

419. Com relação a esse fato, entende-se pertinente que seja determinada ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil a elaboração de plano de ação visando solucionar a questão dos passivos sem lastro orçamentário dos exercícios de 2017 e 2018, bem como que seja dada ciência ao Ministério da Cidadania da importância em compatibilizar a assunção de obrigações aos limites orçamentários anuais e suas respectivas leis de créditos adicionais, visando impedir a geração de passivos sem dotações suficientes. (itens 302 e 303)

420. Por fim, no rol das unidades que movimentam maiores valores a título de DEA, tem-se o CNPq, cujas obrigações com bolsas de estudo superaram as dotações orçamentárias no valor de R\$ 76,3 milhões, em 2018. Registre-se que a referida unidade dispunha de dotações suficientes para custear todas as obrigações com bolsas de estudo, porém, após ‘empréstimo’ (termo utilizado pelo CNPq) de dotações ao MCTIC (as quais não foram ‘devolvidas’), a orçamentação remanescente não foi suficiente para custear as bolsas de estudos referentes a dezembro de 2018, gerando um passivo sem suporte orçamentário, em afronta ao disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988.

421. Sobre o CNPq, ainda é importante ressaltar que a unidade não registrou o passivo tempestivamente, em conta contábil específica, gerando distorções nas demonstrações contábeis da entidade e da União e dificultando o rastreamento da irregularidade. Complementarmente, a unidade não instruiu procedimento administrativo específico de forma a explicitar as razões de fato e de direito que ensejaram a não realização de empenho em época própria.

422. Quando da oitiva do CNPq, em que pese os argumentos apresentados não terem o condão de justificar a utilização de dotações pertencentes a LOA 2019 para o custeio de obrigações referentes a dezembro de 2018, verificou-se que o processo está sendo acompanhado pela CGU, que recomendou ao CNPq a instauração de sindicância para apurar eventuais responsabilidades pelo cancelamento de R\$ 80,0 milhões de dotações na ação 00LV, ocorrido em 2018. Com relação a esse fato, inclusive, o presidente do CNPq informou sobre a conclusão da sindicância e a realização de encaminhamentos internos, como consulta à Procuradoria Federal junto ao CNPq.

423. Nesse sentido, entende-se que as medidas tomadas internamente pelo CNPq e o acompanhamento realizado pela CGU sejam suficientes para o esclarecimento dos fatos e para que ocorrências como essa não se repitam, complementarmente, deve-se dar ciência ao CNPq que os atos omissivos ou comissivos praticados pelos administradores do CNPq em 2018 redundaram na utilização de dotações pertencentes à LOA 2019 para o custeio de obrigações atinentes ao exercício encerrado (bolsas de estudo referentes a dezembro de 2018), contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. (item 351)

424. No que concerne à análise amostral de órgãos/entidades que executaram DEA em valores representativos, mas inferiores às quatro unidades citadas, verificou-se que a assunção de obrigações além das dotações orçamentárias autorizadas na LOA tem ocorrido em larga escala. Não é possível afirmar peremptoriamente qual o montante de passivos sem lastro orçamentário existente na União, uma vez que não há fidedignidade integral dos registros contábeis dessas obrigações sem orçamento. Outrossim, a análise conclusiva acerca desses montantes exigiria a fiscalização *in loco* das milhares de unidades que executam despesas primárias na União.

425. Sem embargo, da análise amostral dos registros dessas unidades, além do possível descumprimento da norma constitucional, e a consequente geração de passivos sem suporte orçamentário, foram identificadas diferentes e reiteradas falhas que evidenciam o descumprimento de requisitos contábeis e formais indispensáveis ao excepcional reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e a consequente execução de uma despesa a título de exercícios anteriores, o que denota fragilidade dos controles instituídos, bem como exige uma reflexão direcionada ao aperfeiçoamento das normas atinentes ao tema, como também dos sistemas estruturantes de registro e execução de despesas.

426. Nesse contexto, no que concerne ao reconhecimento do passivo sem orçamento e execução de DEA no Siafi, verificou-se que boa parte das unidades apresentou falhas nos respectivos registros:

- a) Insuficiência de informações que lastreiem esse reconhecimento de dívida;
- b) Ausência da evidenciação do número de processo específico em que se deu o reconhecimento da dívida e a execução da DEA;
- c) Ausência da evidenciação do período a que se refere o passivo; e
- d) Inexistência de registro prévio do passivo sem suporte orçamentário (quando for o caso).

427. Não obstante as possibilidades de aperfeiçoamento no Siafi, o elevado número de despesas sem suporte orçamentário leva a crer que parcela dos gestores não tem sequer ciência das possíveis sanções impostas pela legislação, em caso de descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988. Complementarmente, as sucessivas falhas no processo de evidenciação desses passivos sem cobertura orçamentária e da execução de DEA sugerem deficiências na orientação e normatização infralegal da matéria, o que direciona à pronta atuação do Órgão Central de Contabilidade da União, no sentido de melhor instruir as unidades setoriais e as unidades gestoras do Sistema de Contabilidade Federal.

428. No que se refere aos normativos elaborados pela STN, atinentes ao reconhecimento do passivo sem suporte orçamentário e à respectiva execução de DEA, verificaram-se orientações díspares em manuais elaborados pelo órgão. O MCASP estabelece que ‘o reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores, pela autoridade competente, deverá ocorrer em procedimento administrativo específico’ (grifou-se). A seu turno, a Macrofunção Siafi 021140 dispõe que ‘Para o reconhecimento de um passivo sem a correspondente execução orçamentária, sugere-se que a Unidade, em que efetivamente ocorreu a despesa, tenha um processo’ (grifou-se).

429. Com relação a esse fato, conforme informações da STN analisadas no tópico ‘comentários dos gestores’, houve alteração da macrofunção, de forma a orientar o usuário da obrigatoriedade de procedimento administrativo que deve lastrear o reconhecimento de um passivo sem cobertura orçamentária.

430. Por fim, verificou-se que várias unidades não apuram a responsabilidade daqueles que deram causa ao passivo sem suporte orçamentário ou até mesmo não instruem os procedimentos administrativos específicos, em que o gestor deveria evidenciar as razões pelas quais foi gerado o passivo sem cobertura orçamentária, conforme estabelece o MCASP.

431. De fato, reputa-se preocupante o elevado volume de passivos sem lastro orçamentário correspondente. Contrair obrigações além das disponibilidades orçamentárias sugere suplantar a competência do Congresso Nacional e realizar despesas além dos limites autorizados.

432. Ademais, desde o estabelecimento do NRF, verifica-se a redução nominal no volume de despesas discricionárias, comprimidas pelo crescimento das despesas obrigatórias em ritmo mais acelerado que a correção anual do Teto de Gastos. Assim, diante da escassez de dotações para o custeio de todas as compromissos do Estado, eleva-se o risco de que se adotem condutas no sentido de se elevar os passivos sem lastro orçamentário, em frontal descumprimento às regras do Direito Financeiro.

433. Assim, é imperioso o efetivo cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, uma vez que as principais normas fiscais vigentes no Brasil estão alicerçadas no pressuposto de que uma despesa somente será realizada ou uma obrigação somente será assumida se houver a prévia existência de dotação orçamentária suficiente. Com efeito, o descumprimento desse pressuposto resulta em desobediência de uma série de outras regras fiscais, com potencial de comprometer a hígidez das finanças públicas, como também de colocar à prova a fidedignidade dos registros contábeis, orçamentários e fiscais do Estado brasileiro.

434. Após a consideração dos comentários dos gestores, quanto aos fatos apontados nestes autos, em especial os descritos no item 4.2 do presente relatório, que sugeriam medidas corretivas a serem tomadas pela STN e pela CGU, houve somente alguns ajustes de forma, tendo sido mantida a essência das medidas que visam: i) à adequação normativa sobre o tema; ii) ao aperfeiçoamento dos registros contábeis de passivos sem orçamento e de DEA no Siafi; e iii) à efetiva apuração de responsabilidade dos gestores que deram causa à



violação do sobredito dispositivo constitucional (itens 376, 380 e 382).

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

435. Em razão dos argumentos despendidos ao longo deste relatório, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência, 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:

a.1) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social de que:

a.1.1) a existência de passivos sem suporte orçamentário entre essas entidades colide com as normas de Direito Financeiro, criando uma indesejável relação orçamentária-financeira em que serviços são prestados sem a devida contrapartida, fato que contrasta com a vedação disposta no art. 167, inciso II, da CF/1988, bem como com a vedação disposta no art. 37, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 (assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços);

a.1.2) a assunção de compromissos sem cobertura contratual firmados entre o INSS e a Dataprev entre 2015 e 2016 descumpra regras básicas do Direito Administrativo, contrariando o disposto no art. 60 da Lei 8.666/1993;

a.2) ao Ministério da Cidadania que a assunção de obrigações dentro dos limites orçamentários anuais e suas respectivas leis de créditos adicionais, visando impedir a geração de passivos sem dotações suficientes, está em plena consonância com a vedação disposta no art. 167, inciso II, da CF/1988 e com os pressupostos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

a.3) ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de que os atos omissivos ou comissivos praticados pelos administradores do CNPq em 2018 redundaram na utilização de dotações pertencentes à Lei Orçamentária Anual da União do exercício financeiro de 2019 para o custeio de obrigações atinentes ao exercício encerrado de 2018 (bolsas de estudo referentes a dezembro de 2018) em face de insuficiência orçamentária, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988;

b) determinar, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, 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 os arts. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I, II, e III, e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

b.1) ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de sessenta dias, estabeleçam plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, bem como relacionar as ações em curso e futuras para solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário existente junto aos organismos internacionais;

b.2) ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de sessenta dias, estabeleçam plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário dos exercícios de 2017 e 2018 referente ao cofinanciamento federal das Ações de Proteção Social Básica e Especial;

c) determinar, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, no art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001, no art. 7º, incisos III, X e XV do Decreto 6.976/2009 e no art. 51, incisos I, II, III, V, XIII, do Decreto 9.745/2019, 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 o art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I, II, e III, da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de sessenta dias, estabeleça plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando aprimorar a sistemática de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de despesas a título de exercícios anteriores no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, de forma que:

c.1) os documentos hábeis decorrentes desses registros contenham a transparência minimamente necessária dos atos e fatos que deram origem a obrigações não lastreadas por dotações suficientes;

c.2) as autoridades competentes, ao ordenarem uma despesa a título de exercícios anteriores, insiram todos os requisitos formais e contábeis necessários ao reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e à execução de despesas dessa natureza, à luz do disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e na Macrofunção Siafi 021140 - Reconhecimento de Passivos;

d) recomendar, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, no art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001, no art. 7º, incisos III, X e XV do Decreto 6.976/2009 e no



art. 51, incisos I, II, III, V, XIII, do Decreto 9.745/2019, 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 o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria do Tesouro Nacional que:

d.1) no prazo de 120 dias, revise seus normativos acerca dos procedimentos contábeis e do suporte documental necessários ao registro de passivos sem lastro orçamentário e à execução de despesas a título de exercícios anteriores, no sentido de robustecer os procedimentos adequados à necessária transparência dos atos que deram origem a obrigações não suportadas por dotações suficientes;

d.2) no prazo de trinta dias, oriente os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal acerca do necessário cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, do atendimento aos princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias (art. 2º da Lei 4.320/1964) e da competência da despesa (art. 50 da Lei Complementar 101/2000) e das possíveis cominações a serem aplicadas àqueles que derem causa a atos que não se coadunem com o aludido dispositivo constitucional, de forma a nortear a conduta dos gestores para que não sejam gerados passivos sem o devido suporte orçamentário;

e) recomendar, à luz do disposto nos arts. 74, inciso IV, e 167, inciso II, da CF/1988, no art. 20, inciso IV, da Lei 10.180/2001, 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 o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Controladoria-Geral da União que:

e.1) no prazo de trinta dias, oriente a Secretaria Federal de Controle Interno e os órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a adotar procedimentos fiscalizatórios que visem aferir o efetivo cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, com o fito de coibir a geração de passivos sem o necessário suporte orçamentário;

e.2) adote tempestivamente as medidas necessárias para que seja efetivamente apurada a responsabilidade daqueles gestores que descumprirem o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988;

f) enviar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos:

f.1) à Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, para conhecimento das constatações atinentes às unidades jurisdicionadas pertencentes a sua clientela e avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de realizar exame técnico acerca do achado ‘Insuficiência orçamentária do INSS para custeio de despesas com sistemas de informação junto à Dataprev’, bem como de acompanhar a redução do passivo de R\$ 327,0 milhões do INSS junto à Dataprev, conforme registros de outubro de 2020;

f.2) às Secretarias de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, da Administração do Estado e da Administração Tributária, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para conhecimento;

g) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

2. O diretor técnico, aquiescendo à proposta do auditor, proferiu a seguinte manifestação:

“1. Manifesto-me de acordo com a Proposta de Encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização da Diref/Semag (peça 170, p. 85-88).

2. A presente inspeção teve origem no Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, por meio do qual esta Corte de Contas, além de autorizar a ação de controle que ora se conclui, emitiu o seguinte alerta:

9.2. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que há indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores no âmbito dos Ministérios da Cidadania e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, conforme item 106 do Relatório de Acompanhamento;

3. Ao longo dos exercícios de 2019 e 2020, os achados pertinentes aos ministérios destinatários do referido alerta - a saber, Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) relacionadas a transferências intergovernamentais no âmbito do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e a bolsas de estudos no âmbito do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (CNPq) - foram objeto de diversas medidas saneadoras processuais por parte desta unidade técnica, sob a forma de requisições e oitivas (peças 3, 5, 12, 109, 110 e 116).

4. Em paralelo, novos achados exsurgiram durante os trabalhos de campo, desta feita envolvendo o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (despesas com benefícios previdenciários e despesas com sistemas de informação junto à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev) e a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais do Ministério da Economia - Sain (obrigações do Brasil junto a organismos internacionais). Ademais, foram detectadas desconformidades documentais e escriturais em

registros contábeis de unidades gestoras do Poder Executivo, o que atraiu a competência dos órgãos centrais de controle interno - Controladoria-Geral da União (CGU) - e de contabilidade - Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

5. Sem prejuízo da adoção de medidas saneadoras análogas às aplicadas ao FNAS e ao CNPq, conforme se depreende do teor das peças 51, 65, 66, 68, 96, 108, 111 e 116, os achados relativos ao INSS e à Sain foram abordados, ainda, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (CG2019), consoante o Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, também de relatoria do ministro Bruno Dantas. Tais deliberações foram alvo de monitoramento já no exercício de 2021, por ocasião do exame das Contas Presidenciais de 2020 (CG2020), nos termos do Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. No caso do INSS, concluiu-se pelo atendimento da recomendação voltada ao aprimoramento do processo de estimação da despesa e de alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício. Em relação à Sain, considerou-se que, não obstante os remanejamentos orçamentários e a rediscussão de aspectos de governança e gestão, o hiato entre as obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações merece continuar sendo monitorado.

7. Por sua vez, os encaminhamentos formulados à CGU e à STN no bojo da presente inspeção foram submetidos a comentários dos gestores (peça 102, p. 65, item 'f', e peças 105 e 106), em atenção ao disposto no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020. Tais comentários (peças 120, 121, 129, 130 e 131) foram devidamente analisados no Relatório Final (peça 170, p. 76-78) e incorporados, no que coube, à redação das propostas de deliberações (peça 170, p. 86-87, itens 'c', 'd' e 'e').

8. Com efeito, o quadro a seguir sintetiza todas as etapas processuais cumpridas em relação a cada achado, bem como os encaminhamentos alvitados após a análise de todas as evidências colhidas:

Inspeção DEA - Síntese dos Achados

Achado	Medida Saneadora Processual	Abordado nas CG2019?	Monitorado nas CG2020?	Encaminhamento
Transferências do FNAS	Requisições ao Ministério da Cidadania (MCid) e ao Ministério da Economia (ME) Oitivas do MCid e da Casa Civil	Não	Não	Ciência ao MCid Plano de Ação Conjunto (MCid e Casa Civil) Observação: edição da Portaria-MC 2.362/2019
Bolsas do CNPq	Requisições ao CNPq e ao ME Oitiva do CNPq	Não	Não	Ciência ao CNPq Observação: CGU recomendou ao CNPq a instauração de sindicância
Benefícios previdenciários	Requisições ao INSS e ao ME Oitivas do INSS e do ME	Sim	Sim	Não há Observação: solução já implementada, conforme monitorado nas CG2020
Despesas do INSS com sistemas de informação junto	Requisição ao INSS Oitiva do	Não	Não	Ciências ao INSS e à Dataprev Conhecimento à SecexPrevi

Achado	Medida Saneadora Processual	Abordado nas CG2019?	Monitorado nas CG2020?	Encaminhamento
à Dataprev	INSS			
Obrigações do Brasil junto a organismos internacionais	Requisições ao ME e à Sain Oitivas do ME e da Casa Civil	Sim	Sim	Plano de Ação Conjunto (ME e Casa Civil) Observação: Grupo de Trabalho em andamento, conforme monitorado nas CG2020
Desconformidades em registros contábeis	Diligências de Comentários dos Gestores (STN e CGU)	Não	Não	Plano de Ação (STN) Recomendações (STN e CGU) Observação: atualização da Macrofunção Siafi 021140

Fonte: elaboração própria.

9. De fato, são notórios e louváveis os benefícios advindos desta ação de controle antes mesmo de sua apreciação conclusiva por este Tribunal. O efeito pedagógico é patente. Medidas corretivas já foram efetivamente implementadas, dentre as quais se destacam:

i) o aprimoramento metodológico nas estimativas das despesas com benefícios previdenciários, reduzindo significativamente o montante executado a título de DEA pelo INSS, que superava R\$ 1,5 bilhão ao ano;

ii) a edição da Portaria-MC 2.362/2019, que promoveu a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA);

iii) os ajustes de redação no texto da Macrofunção Siafi 021140 - Reconhecimento de Passivos, visando à sua compatibilização com o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

10. Outras questões envolvem situações crônicas decorrentes de causas múltiplas e sistêmicas e cujas soluções exigem intervenções estruturais, a exemplo das obrigações do Brasil junto a organismos internacionais, do passivo referente ao cofinanciamento das Ações de Proteção Social Básica e Especial e da sistemática contábil de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de DEAs. Para esses casos, propõem-se planos de ação, em complemento aos esforços que já vêm sendo empreendidos pelo Poder Executivo via grupos de trabalho (INSS e Dataprev - peça 170, p. 37-39, itens 174, 178 e 180; Casa Civil e Ministérios das Relações Exteriores e da Economia - peça 170, p. 47 e 49-50, itens 227 e 242-245).

11. Por fim, além de restar cumprida a etapa de comentários dos gestores de que trata o art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020 relativamente aos itens 'c', 'd' e 'e' da Proposta de Encaminhamento, entende-se que, às proposições de planos de ação formuladas nos itens 'b.1' e 'b.2' após a devida análise das respostas às respectivas oitivas, aplica-se a hipótese de dispensa prevista no § 2º, inciso II, do art. 14 da referida Resolução. Isso porque o prévio conhecimento dessas propostas pelos gestores colocaria em risco o alcance dos objetivos desta ação de controle. Já os demais encaminhamentos tratam apenas de ciências a unidades jurisdicionadas (art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020) e de comunicação da futura decisão a partes interessadas.

12. Ante o exposto, com fulcro nos arts. 41, inciso II e §§ 1º e 2º, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 240 do Regimento Interno do TCU e o art. 2º, caput, da Portaria-Segecex 29/2010, enviem-se os autos ao gabinete do ministro-relator Bruno Dantas.

À consideração superior."

3. O titular da Semag, entretanto, divergiu parcialmente das propostas de recomendação formuladas pela equipe de fiscalização à Controladoria-Geral da União, conforme transcrito a seguir:

"Manifesto-me parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização no relatório de peça 170, divergindo quanto às propostas direcionadas à Controladoria-Geral da União, pelos motivos que passo a expor.

A proposta de recomendação à CGU está elaborada nos seguintes termos:

e) recomendar, à luz do disposto nos arts. 74, inciso IV, e 167, inciso II, da CF/1988, no art. 20, inciso IV, da Lei 10.180/2001, 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 o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Controladoria-Geral da União que:

e.1) no prazo de trinta dias, oriente a Secretaria Federal de Controle Interno e os órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a adotar procedimentos fiscalizatórios que visem aferir o efetivo cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, com o fito de coibir a geração de passivos sem o necessário suporte orçamentário;

e.2) adote tempestivamente as medidas necessárias para que seja efetivamente apurada a responsabilidade daqueles gestores que descumprirem o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988;

Conforme informado no item 376 do relatório, a versão preliminar do mesmo foi encaminhada à Controladoria-Geral da União (CGU) para sua manifestação e, no que dizia respeito às determinações ou recomendações propostas, os comentários seriam a oportunidade para que a CGU apresentasse informações sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas, bem como sugestões de eventuais alternativas, nos termos do Ofício 69921/2020-TCU-Seproc, de 11/12/2020 (peça 106).

Em resposta, a CGU apresentou sua manifestação por meio do Ofício 1267/2021/SE/CGU, de 28/01/2021 (peças 129 e 130).

Sobre a proposta do item ‘e.1’, aquela Controladoria destacou que já atua de forma preventiva ou detectiva. Esclareceu que a temática já é objeto de atenção da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), conforme exemplo citado no próprio relatório do TCU, no caso da auditoria realizada no CNPq, que identificou a prática de despesas de exercícios anteriores (DEA) realizadas de forma irregular e recomendou a apuração de responsabilidade dos gestores envolvidos e a implementação de medidas de adequação do pagamento de bolsas às limitações orçamentárias. Informou também a realização de outro trabalho, a Auditoria Anual de Contas do extinto Ministério do Trabalho, realizada em 2019, em que a SFC/CGU também atuou e identificou a realização de despesas em valores superiores aos créditos orçamentários ou adicionais e recomendou a apuração de responsabilidades dos gestores.

Informou ainda que expediu, em dezembro de 2019, ofícios aos Ministérios Setoriais alertando-os sobre a realização de DEA em desacordo com os normativos e sugerindo aos órgãos que procedessem à rigorosa verificação da regularidade da execução de tais despesas, o que poderia se configurar crime contra as finanças públicas por ordenar despesas não autorizadas, previsto no art. 359-D, do Decreto-Lei 2.848, de 7/12/1940.

Destacou por fim que:

10. Além disso, vale relembrar que a intensidade da atuação da SFC na temática depende de diversos fatores, tais como as estratégias, os objetivos, as prioridades, as metas das unidades auditadas, os riscos a que seus processos estão sujeitos e, por óbvio, os recursos (humanos, financeiros e tecnológicos) disponíveis. Ou seja, uma temática específica não pode sobrepor toda a análise de planejamento de auditoria baseada em riscos que é feita nas Unidades em que a SFC/CGU atua, o que poderia prejudicar os planejamentos dos trabalhos que são considerados mais relevantes para auxiliar o gestor ao atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade, bem como ao aperfeiçoamento de processos de gestão de riscos, controles internos e governança.

Peço vênia à competente equipe de fiscalização para divergir quanto à necessidade da emissão da recomendação do item ‘e.1’, nos termos em que foi formulada. Pelas evidências acostadas aos autos, parece manifesta a proficiência da CGU na aferição do cumprimento do art. 167, inc. II, da Constituição, tanto que o CNPq comunicou, por ocasião da primeira requisição de informações àquela Fundação nestes autos, que também estava em curso procedimento fiscalizatório no âmbito da CGU com mesma finalidade, qual seja, verificar indícios de irregularidade no custeio de bolsas de estudo do exercício de 2018 com orçamento de 2019 (item 308, do relatório).

Ao final daquele procedimento fiscalizatório, conforme consta no Relatório de Avaliação da CGU, de 27 de dezembro de 2019 (peça 101), a CGU propôs a seguinte recomendação ao CNPq:

1 - Que apure as responsabilidades dos gestores do CNPq envolvidos nas condutas praticadas à época dos fatos apontados, decorrentes da autorização de cancelamento de créditos da ação orçamentária 00LV no valor de R\$ 80 milhões realizado em 2018, sem parecer da área técnica, nos termos da Portaria CNPq 951, de 23/02/2017, afetando a programação orçamentária do exercício de 2019, em razão da realização do pagamento das mensalidades de dezembro de 2018, utilizando-se do elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores.

Há que se ressaltar a eficiência da atuação desta Corte de Contas, que por ocasião dos trabalhos no âmbito do Relatório de Acompanhamento das receitas e despesas primárias, resultado primário e contingenciamento relativo ao 3º bimestre de 2019, que resultou no Acórdão 2.457/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, detectou os primeiros indícios de irregularidades na execução de despesas de exercícios anteriores e

autorizou a presente Inspeção. Mas há que se reconhecer também a tempestividade do órgão de auditoria interna governamental, que concomitantemente atuou para apurar a mesma irregularidade no CNPq.

Merece ser observado também o fato de que a atividade de auditoria interna governamental exercida pela SFC/CGU, cujo Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN SFC 03/2017, deve ser realizada de forma sistemática, disciplinada e baseada em risco, nos termos do Capítulo VI, Seção I, do Referencial Técnico:

70. A atividade de auditoria interna governamental deve ser realizada de forma sistemática, disciplinada e baseada em risco, devendo ser estabelecidos, para cada trabalho, objetivos que estejam de acordo com o propósito da atividade de auditoria interna e contribuam para o alcance dos objetivos institucionais e estratégias da Unidade Auditada.

Cabe acrescentar que a auditoria baseada em risco é prática também adotada por esta Corte de Contas, preconizada pela ISSAI 100 e pelas Normas de Auditoria do Tribunal (NAT), que prescrevem:

46. Os auditores devem realizar uma avaliação de risco ou análise de problema, e revisá-la, se necessário, em resposta aos achados de auditoria. A natureza dos riscos identificados variará de acordo com o objetivo da auditoria. O auditor deve considerar e avaliar o risco de diferentes tipos de deficiências, desvios ou distorções que possam ocorrer em relação ao objeto. Tanto riscos gerais como específicos devem ser considerados. Isso pode ser alcançado mediante procedimentos que servem para obter um entendimento da entidade ou do programa e seu ambiente, incluindo os controles internos relevantes. O auditor deve avaliar as respostas da administração aos riscos identificados, incluindo o desenho e a implementação de controles internos para tratá-los. Em uma análise de problemas, o auditor deve considerar as indicações atuais de problemas ou desvios em relação ao que deveria ser ou é esperado. Esse processo envolve examinar vários indicadores de problemas a fim de definir os objetivos da auditoria. A identificação de riscos e seus impactos na auditoria deve ser considerada ao longo de todo o processo de auditoria. (ISSAI 100, 46)

71. Para determinar a extensão e o alcance da auditoria que será proposta, a unidade técnica deve dispor de informações relativas aos objetivos relacionados ao objeto que será auditado e aos riscos relevantes associados a esses objetivos, bem como à confiabilidade dos controles adotados para tratar esses riscos. Tais informações são obtidas, tipicamente, na realização de outras ações de controle cuja principal finalidade é o conhecimento da unidade jurisdicionada e devem ser levadas em conta no planejamento e na aplicação dos procedimentos de auditoria. (NAT, 71)

Desse modo, restou evidenciada a adoção, por parte do órgão central de controle interno, de procedimentos fiscalizatórios capazes de detectar eventuais descumprimentos ao art. 167, inc. II, da Constituição, fato este demonstrado pelos trabalhos realizados pela SFC/CGU no CNPq e no extinto Ministério do Trabalho, ambos executados no exercício de 2019 (peça 129, p. 2). Entretanto, dada a relevância e materialidade dos volumes financeiros e orçamentários envolvidos, os fortes indícios de que elevado número de órgãos/entidades federais vem assumindo obrigações sem orçamentação suficiente, e considerando ainda que a SFC/CGU adota, conforme o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN SFC 03/2017, o planejamento de auditoria baseada em riscos, proponho nova redação ao item 'e'.

Com relação à proposta do item 'e.2', a manifestação da CGU afirma que, conforme os termos do Decreto 5.480/2005, compete aos órgãos setoriais do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares, sem prejuízo da iniciativa pela autoridade a que se refere o art. 143 da Lei 8.112/1990, cabendo ao órgão central a supervisão técnica e o acompanhamento dos trabalhos das unidades setoriais, podendo avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos nos casos previstos no art. 4º, inc. VIII, do referido Decreto.

Com efeito, a recomendação exarada pela SFC/CGU no Relatório de Avaliação, de 27 de dezembro de 2019 (peça 101), demonstra que aquele órgão de auditoria interna adotou tempestivamente as medidas necessárias para que fosse efetivamente apurada a responsabilidade daqueles gestores que descumpriram o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. Assim, não se verifica desvio entre a situação existente e a atuação pretendida na proposta 'e.2' do relatório, o que, nos termos do art. 12, inc. II, da Resolução 315/2020, afasta a emissão de recomendação.

Assim, propõe-se à consideração do Ministro Relator os seguintes encaminhamentos, com nova redação para o item 'e', na forma que segue:

a) dar ciência, 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:



a.1) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social de que:

a.1.1) a existência de passivos sem suporte orçamentário entre essas entidades colide com as normas de Direito Financeiro, criando uma indesejável relação orçamentária-financeira em que serviços são prestados sem a devida contrapartida, fato que contrasta com a vedação disposta no art. 167, inciso II, da CF/1988, bem como com a vedação disposta no art. 37, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 (assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços);

a.1.2) a assunção de compromissos sem cobertura contratual firmados entre o INSS e a Dataprev entre 2015 e 2016 descumpra regras básicas do Direito Administrativo, contrariando o disposto no art. 60 da Lei 8.666/1993;

a.2) ao Ministério da Cidadania que a assunção de obrigações dentro dos limites orçamentários anuais e suas respectivas leis de créditos adicionais, visando impedir a geração de passivos sem dotações suficientes, está em plena consonância com a vedação disposta no art. 167, inciso II, da CF/1988 e com os pressupostos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

a.3) ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de que os atos omissivos ou comissivos praticados pelos administradores do CNPq em 2018 redundaram na utilização de dotações pertencentes à Lei Orçamentária Anual da União do exercício financeiro de 2019 para o custeio de obrigações atinentes ao exercício encerrado de 2018 (bolsas de estudo referentes a dezembro de 2018) em face de insuficiência orçamentária, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988;

b) determinar, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, 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 os arts. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I, II, e III, e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

b.1) ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de sessenta dias, estabeleçam plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, bem como relacionar as ações em curso e futuras para solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário existente junto aos organismos internacionais;

b.2) ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de sessenta dias, estabeleçam plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário dos exercícios de 2017 e 2018 referente ao cofinanciamento federal das Ações de Proteção Social Básica e Especial;

c) determinar, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, no art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001, no art. 7º, incisos III, X e XV do Decreto 6.976/2009 e no art. 51, incisos I, II, III, V, XIII, do Decreto 9.745/2019, 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 o art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I, II, e III, da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de sessenta dias, estabeleça plano de ação com as medidas a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando aprimorar a sistemática de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de despesas a título de exercícios anteriores no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, de forma que:

c.1) os documentos hábeis decorrentes desses registros contenham a transparência minimamente necessária dos atos e fatos que deram origem a obrigações não lastreadas por dotações suficientes;

c.2) as autoridades competentes, ao ordenarem uma despesa a título de exercícios anteriores, insiram todos os requisitos formais e contábeis necessários ao reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e à execução de despesas dessa natureza, à luz do disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e na Macrofunção Siafi 021140 - Reconhecimento de Passivos;

d) recomendar, à luz do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, no art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001, no art. 7º, incisos III, X e XV do Decreto 6.976/2009 e no art. 51, incisos I, II, III, V, XIII, do Decreto 9.745/2019, 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 o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria do Tesouro Nacional que:

d.1) no prazo de 120 dias, revise seus normativos acerca dos procedimentos contábeis e do suporte documental necessários ao registro de passivos sem lastro orçamentário e à execução de despesas a título de exercícios anteriores, no sentido de robustecer os procedimentos adequados à necessária transparência dos atos



que deram origem a obrigações não suportadas por dotações suficientes;

d.2) no prazo de trinta dias, oriente os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal acerca do necessário cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, do atendimento aos princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias (art. 2º da Lei 4.320/1964) e da competência da despesa (art. 50 da Lei Complementar 101/2000) e das possíveis cominações a serem aplicadas àqueles que derem causa a atos que não se coadunem com o aludido dispositivo constitucional, de forma a nortear a conduta dos gestores para que não sejam gerados passivos sem o devido suporte orçamentário;

e) recomendar, à luz do disposto nos arts. 74, inciso IV, e 167, inciso II, da CF/1988, no art. 20, inciso IV, da Lei 10.180/2001, 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 o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Controladoria-Geral da União que oriente a Secretaria Federal de Controle Interno, responsável pela Auditoria Interna Governamental no Poder Executivo Federal, para que considere no planejamento de sua atuação os elevados montantes relacionados à assunção de obrigações sem autorização orçamentária e os fortes indícios de que essa prática irregular vem sendo empregada por diversos órgãos e entidades federais, vis-à-vis os riscos que tal prática representa para a transparência e o equilíbrio das contas públicas.

f) enviar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos:

f.1) à Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, para conhecimento das constatações atinentes às unidades jurisdicionadas pertencentes a sua clientela e avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de realizar exame técnico acerca do achado ‘Insuficiência orçamentária do INSS para custeio de despesas com sistemas de informação junto à Dataprev’, bem como de acompanhar a redução do passivo de R\$ 327,0 milhões do INSS junto à Dataprev, conforme registros de outubro de 2020;

f.2) às Secretarias de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, da Administração do Estado e da Administração Tributária, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para conhecimento;

g) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Em apreciação, fiscalização do tipo inspeção, com o objetivo de apurar indícios de execução irregular de despesas de exercícios anteriores (DEA), em descumprimento ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, bem como à legislação infraconstitucional que rege a matéria, incluindo a Lei 4.320/1964 e a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2. A presente inspeção é decorrente do subitem 9.3 do Acórdão 2.457/2019-Plenário (TC 021.655/2019-7), de minha relatoria, que autorizou a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) “a realizar inspeção com o objetivo de analisar a execução de Despesas de Exercícios Anteriores no âmbito das Unidades Orçamentárias que executam despesas primárias na União, com fulcro no art. 17 da Resolução TCU 308/2019”.

3. Para alcance do objetivo, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

a) a despesa de exercício anterior (DEA) atende aos requisitos legais para o reconhecimento dessa obrigação?

b) o reconhecimento da DEA foi motivado pela assunção de obrigação sem dotação orçamentária suficiente no exercício de origem, decorrente de violação do art. 167, inciso II, da CF/1988?

c) a Administração tornou pública a motivação para o reconhecimento de dívida com vistas ao pagamento de despesas de exercícios anteriores? Se sim, a motivação estaria aderente às normas que regem a matéria?

d) houve o reconhecimento formal (procedimento administrativo específico) da obrigação de pagamento pela autoridade competente para empenhar a despesa?

e) o procedimento administrativo específico, se houver, conteria os elementos mínimos estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)?

f) houve o adequado registro do passivo, em contas específicas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), conforme dispõe a Macrofunção Siafi 02.11.40 – Reconhecimento de Passivos?



4. De início, é importante destacar que a execução de despesas classificadas como despesas de exercícios anteriores, especialmente em volume elevado, pode sugerir violação de um princípio basilar do direito orçamentário, o da legalidade orçamentária, consagrado no art. 167, inciso II, da Constituição Federal:

“Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

5. Usualmente, as despesas orçamentárias devem ser previamente autorizadas pelo Congresso Nacional e empenhadas no exercício financeiro em que ocorrer o respectivo fato gerador, mas **a legislação admite situações excepcionais**, em que compromissos relativos a exercícios anteriores podem ser pagos no exercício atual sob a rubrica “Despesas de Exercícios Anteriores”. Essas situações estão elencadas no art. 37 da Lei 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro) e no art. 22 do Decreto 93.872/1986 (unificação dos recursos do Tesouro Nacional) e incluem:

- a) despesas que não tenham se processado na época própria;
- b) restos a pagar com prescrição interrompida;
- c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente.

6. Além desse rol taxativo, a legislação, notadamente o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), também impõe requisitos formais para o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores. Além da adoção dos procedimentos contábeis cabíveis, impõe-se a instauração de procedimento administrativo específico, no qual deverá estar devidamente evidenciada **a motivação pela qual a despesa não foi empenhada ou paga em época própria**.

7. Tendo isso em conta, a equipe da Semag selecionou, como objeto primordial da fiscalização, unidades jurisdicionadas a partir dos volumes de despesas executadas a título de exercícios anteriores nos exercícios de 2018 a 2020. Nesse grupo, incluem-se o Ministério da Cidadania (MC), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Fundo Nacional de Saúde (FNS), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Ministério da Economia (ME).

8. Para essas unidades foram solicitadas informações detalhadas a respeito da execução de despesas de exercícios anteriores, e observou-se a constituição de passivos sem lastro orçamentário no INSS, na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia (Sain/ME), no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e no CNPq, ainda que a Administração conhecesse previamente o montante de compromissos e o orçamento disponível para custeá-los.

9. Num segundo grupo, composto por unidades que executaram valores inferiores, após análise por amostragem dos documentos do sistema Siafi, também foi observado o descumprimento das vedações impostas pelo art. 167, inciso II, da Constituição Federal, bem como o desrespeito a requisitos formais e contábeis para o reconhecimento de passivos sem suporte orçamentário e para a execução de DEAs.

10. No mérito, a equipe de fiscalização propõe dar ciência às unidades jurisdicionadas acerca das irregularidades constatadas nesta fiscalização e determinações ao Ministério da Economia, ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil da Presidência da República, para que elaborem plano de ação com medidas voltadas à solução da questão do passivo sem suporte orçamentário. À Secretaria do Tesouro Nacional é proposta determinação para estabelecer plano de ação visando a aprimorar a sistemática de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de despesas de exercícios anteriores no sistema Siafi, revisando os normativos sobre procedimentos contábeis e suporte documental necessários.

11. À Controladoria-Geral da União é proposta recomendação para que adote procedimentos fiscalizatórios de forma a aferir o efetivo cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, com o fito de coibir a geração de passivos sem o necessário suporte orçamentário.

12. O titular da Semag divergiu desta última recomendação. Considerou que o órgão central de controle interno vem adotando procedimentos fiscalizatórios capazes de detectar eventuais descumprimentos ao aludido comando constitucional, aptos a levar à responsabilização de gestores públicos faltosos. Em razão disso, sugere dar nova redação à recomendação, tão somente para que a CGU considere, no planejamento de sua ação, os elevados montantes relacionados à assunção de obrigações sem autorização orçamentária e os fortes indícios de que essa prática irregular esteja sendo empregada por diversos órgãos e entidades federais.

13. Corroboro as análises empreendidas pela equipe de auditoria, com os ajustes efetuados pelo titular da Semag, razão pela qual incorporo os fundamentos apresentados às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

II

Instituto Nacional do Seguro Social

14. Entre os achados da fiscalização, destaca-se a insuficiência orçamentária para custear obrigações com benefícios previdenciários sob responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

15. Constatou-se, pelo menos, desde 2016, que não foram reservadas dotações orçamentárias suficientes para cobrir todas as obrigações previdenciárias, violando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, além de outras regras de direito financeiro atinentes à assunção de obrigações de exercícios anteriores.

16. A propósito, a matéria já foi, inclusive, objeto de ressalva no Parecer Prévio das Contas de Governo relativas ao exercício de 2019, consoante o Acórdão 1.437/2020-Plenário, de minha relatoria, no qual foi destacado o seguinte achado/irregularidade:

“1.2. Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2)”

17. Conforme consulta ao Siafi, constatou-se que, no período de 2017 a 2020, o INSS utilizou dotações desses exercícios financeiros para custear despesas de exercícios imediatamente anteriores, em razão da referida insuficiência orçamentária; ademais, tais despesas sequer foram registradas contabilmente como DEA.

18. A propósito, destacou a Semag que, “até o exercício de 2019, o INSS sequer registrava essa despesa no elemento 92 (DEA), como também não realizava o reconhecimento desse passivo sem lastro orçamentário em processo administrativo específico”.

19. Segundo a autarquia, no exercício de 2019, o procedimento correto de realizar o empenho prévio em valores suficientes para custear as obrigações previdenciárias do exercício foi inviabilizado em razão da supressão de dotações procedida pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Até meados de dezembro de 2019, o INSS dispunha de orçamentação suficiente para custear os benefícios do exercício, mas a supressão pela SOF teria resultado na insuficiência orçamentária em questão.

20. Após oitiva realizada pela Semag, aquela secretaria sinalizou que estão sendo adotadas medidas no sentido de minimizar os riscos de inscrição em DEA de despesas de natureza previdenciária. A SOF teria providenciado aprimoramento metodológico nas projeções de despesas com benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) sob as óticas orçamentária e financeira.

21. Resta evidenciado, assim, que a irregularidade decorreu da atuação ou inação de diferentes estruturas do Poder Executivo no que tange à alocação orçamentária.

22. Dessa forma, considerando que, após a fiscalização da Semag, o INSS passou a fazer os registros de despesas no Elemento 92 (DEA), conferindo transparência às despesas de exercícios anteriores, acolho as propostas da unidade no sentido de dar ciência das irregularidades aos órgãos envolvidos e expedir recomendações com vistas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis e administrativos de reconhecimento de DEA. Isso tudo sem prejuízo de que a execução de despesas com exercícios anteriores seja objeto de outros trabalhos de fiscalização deste Tribunal.



III

Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

23. Além do achado descrito no tópico anterior, constatou-se que o INSS contraiu obrigações além das autorizações orçamentárias na contratação de serviços junto à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

24. Conforme consulta ao Siafi, entre os exercícios financeiros de 2014 e 2015, houve significativos registros de passivos reconhecidos, sem cobertura orçamentária, relativos a obrigações assumidas junto à Dataprev. Em 2016, o passivo sem lastro orçamentário relativo àquela empresa pública alcançou o montante de R\$ 659,6 milhões; entre 2016 e 2020, houve redução desses passivos em razão dos pagamentos de despesas de exercícios anteriores (DEA), porém novas obrigações sem lastro orçamentário foram reconhecidas em menor escala; já em outubro de 2020, o passivo sem suporte orçamentário do INSS com a Dataprev perfazia o montante de R\$ 327 milhões.

25. Importante destacar que boa parte das obrigações sem suporte orçamentário originadas em 2015 e 2016 resultou de obrigações sem cobertura contratual, representando violação às regras previstas na Lei 8.666/1993:

“Art. 60. (...)

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.”

26. Também merece destaque o fato de que o INSS formalizou procedimento específico para evidenciar as razões de fato e de direito que ensejaram o reconhecimento dos passivos sem lastro orçamentário com a Dataprev, diferentemente do que ocorreu com as obrigações previdenciárias.

27. Em resposta à oitiva da Semag, o instituto reconheceu que não havia disponibilidade orçamentária para fazer face à prorrogação contratual, para o exercício de 2015, de serviços que integravam a ação 2292 – Serviço de Processamento de Dados de Benefícios Previdenciários. Naquele período, informa o INSS, os serviços que integravam essa ação continuaram a ser prestados sem cobertura contratual, em comum acordo com todas as áreas de negócio do instituto, e as despesas foram indenizadas por meio de processos administrativos próprios de reconhecimento a fim de evitar o enriquecimento ilícito da autarquia.

28. O INSS alega ter promovido melhorias no âmbito dos Contratos 3/2016 e 49/2018, celebrados com a Dataprev, e, em 2020, criado um grupo de trabalho (GT) para avaliação de custos envolvidos na prestação de serviços.

29. No que tange aos valores referentes ao período de 2014 a 2016, o instituto informa que se trata de encargos decorrentes de pagamentos em atraso e que a sua quitação não ocorreu em razão de a dotação orçamentária consignada na LOA não ter sido suficiente para atender a essas despesas. Ademais, sustenta que, a partir de 2017, não houve compromissos firmados com a Dataprev sem o devido lastro orçamentário.

30. Nesse contexto, acolho, com ajustes pontuais, a proposta da Semag no sentido de dar ciência ao INSS e à Dataprev acerca das irregularidades detectadas, bem como de encaminhar cópia da decisão à SecexPrevidência, com vistas a avaliar a conveniência e a oportunidade de analisar os contratos celebrados entre o Instituto e a Dataprev no período de 2014 a 2020 e acompanhar a redução do passivo de R\$ 327 milhões do instituto junto à empresa, conforme registros de outubro de 2020.

IV

Ministério da Economia

31. A fiscalização da Semag constatou que, nos exercícios de 2017 a 2019, o Poder Executivo federal contraiu obrigações junto a organismos internacionais em montante superior às dotações orçamentárias, gerando passivos da ordem de bilhões de reais, não lastreados por empenho, violando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

32. A questão foi objeto de ressalva no Parecer Prévio das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019 (Acórdão 1.437/2020-Plenário, de minha relatoria). Observou-se, a

propósito, que a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain), integrante do Ministério da Economia, no exercício de 2019, empenhou, liquidou e pagou o montante de R\$ 680 milhões a título de despesas de exercícios anteriores, o que correspondia a 29,3% da dotação empenhada pela unidade gestora (UG 170191).

33. Foi expedido alerta ao Poder Executivo federal de que o “*expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988*”.

34. Os valores empenhados pela unidade gestora a título de DEA nos exercícios anteriores são vultosos, o que revela o contínuo descompasso entre as obrigações assumidas pela República Federativa do Brasil e o orçamento alocado à Sain.

35. Importante destacar que os gestores daquela secretaria têm solicitado providências às instâncias mais elevadas do Ministério da Economia com vistas à recomposição orçamentária, consoante evidência, por exemplo, a Nota Técnica SEI 13556/2019/ME.

36. Ademais, a solução do problema ultrapassa as competências da Sain, que é mera unidade executora de despesas, merecendo atenção das elevadas autoridades brasileiras, considerando os impactos que o inadimplemento pode ocasionar na imagem e na participação do País nos fóruns internacionais.

37. Pois bem. A despeito de iniciativas adotadas no âmbito da Sain, a questão ainda não se encontra devidamente equacionada, restando um passivo da ordem de R\$ 5,1 bilhões relativos às obrigações com as organizações internacionais. A tabela a seguir, extraída da Planilha Excel SEI nº 29500281, ilustra o estoque de compromissos pendentes do Brasil com organizações internacionais, referentes aos exercícios de 2016 a 2022 (considerando o dólar americano a R\$ 5,15):

COMPROMISSOS TOTAIS (R\$)	
CATEGORIA	DÍVIDA (A)
20 MAIORES CONTRIBUIÇÕES	2.729.643.222
DEMAIS CONTRIBUIÇÕES	281.804.619
BANCOS MULTILATERAIS	1.422.003.134
FOCEM	511.501.181
DEMAIS FUNDOS	165.503.248
TOTAIS (R\$)	5.110.455.404

38. Importante destacar, ainda, que, em função dos atrasos nos pagamentos dos compromissos, a União arca com juros e outros consectários. Apenas em 2022 (até 10/11/2022), foram pagos a título de juros os montantes de R\$ 1,94 milhões, para o BID, e R\$ 10.037,42, para o UPAEP, conforme informação constante do Ofício SEI 290925/2022/ME, de 11 de novembro de 2022.

39. Nesse contexto, acolho a proposta da Semag no sentido de determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que estabeleçam um plano de ação para compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias para o seu custeio, bem como à solução do passivo existente diante desses organismos.

V

Fundo Nacional de Assistência Social

40. Verificou-se, ainda, que as obrigações assumidas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), estrutura integrante do Ministério da Cidadania, superaram as dotações orçamentárias em cerca de R\$ 1,5 bilhão nos exercícios de 2017 e 2018, gerando passivo a descoberto de igual montante. Além do descumprimento do art. 167, inciso II, da Constituição Federal, a atuação do FNAS acarretou atrasos nos repasses da União aos entes subnacionais no tocante ao cofinanciamento das políticas de assistência social.



41. Convém destacar que as políticas de assistência social custeadas pelo FNAS, compreendidas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), envolvem, por um lado, a realização de despesas obrigatórias, referentes ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), cujo montante é da ordem de R\$ 66,1 bilhões (PLOA 2021), e, por outro, despesas discricionárias, cujo montante gira em torno de R\$ 1 a 2 bilhões (dotações autorizadas entre 2015 e 2022).

42. A constatação em análise refere-se às despesas discricionárias destinadas às ações de proteção social básica e especial (APSBE), que foram substancialmente reduzidas desde 2015, num contexto de restrição fiscal da União.

43. A Semag chama a atenção para o fato de, em que pese a lei formal definir as balizas das políticas públicas de APSBE, os valores a serem repassados aos entes subnacionais e os critérios de elegibilidade são definidos por atos infralegais.

44. Portanto, nesse cenário de restrição fiscal, cabia ao gestor do FNAS compatibilizar a oferta de serviços à autorização orçamentária conferida pelo Parlamento, o que não aconteceu até 2019. Naquele exercício, foi editada a Portaria MC 2.362/2019, com vistas a promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Tal normativo subordina a assunção de obrigações junto aos entes subnacionais aos limites orçamentários, visando a impedir a geração de passivos sem dotações suficientes, em consonância com o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

45. Ocorre que, a despeito dessas medidas adotadas pelo Ministério da Cidadania, não foi verificada solução para o enorme passivo dos exercícios 2017 e 2018 relativos ao financiamento federal das ações de proteção social básica e especial.

46. Isso posto, acolho a proposta da Semag no sentido de determinar àquele ministério que elabore plano de ação com vistas a solucionar a questão, sem prejuízo de dar-lhe ciência acerca das irregularidades encontradas na presente fiscalização.

VI

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

47. No âmbito do TC 021.655/2019-7 (Acompanhamento dos Resultados Fiscais do 3º Bimestre de 2019, de minha relatoria), verificou-se que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) executou cerca de R\$ 77,1 milhões em despesas de exercícios anteriores em 2019, representando um expressivo aumento em relação aos exercícios de 2017 e 2018.

48. Em consulta ao Siafi, constatou-se que a despesa empenhada como DEA em 4/1/2019 se referiria a dezembro de 2018, chamando a atenção o fato de ela não ter sido inscrita como “restos a pagar” no exercício de 2018 e efetivamente paga em 2019.

49. O conselho informou que, da dotação inicial, destinada ao custeio de bolsas de estudo no âmbito da entidade em 2018 (R\$ 1,082 bilhão – Ação Orçamentária 00LV), foram remanejados R\$ 122,5 milhões. Dessas alterações orçamentárias, destaca-se “o oferecimento de dotações para cancelamento, visando reforçar o orçamento do MCTIC”, no montante de R\$ 80 milhões. Segundo o CNPq, essas dotações seriam “devolvidas” ao conselho posteriormente.

50. Apurou-se que o bloqueio dos R\$ 80 milhões foi promovido por ato próprio do CNPq em agosto de 2018 e não foi lastreado por nenhum suporte documental que formalizasse o compromisso do ministério em fazer a recomposição.

51. Além do desrespeito ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, destaque-se o descumprimento das normas procedimentais para o reconhecimento dos passivos e a execução da despesa de exercícios anteriores. Questionado, o CNPq não demonstrou a constituição de procedimento administrativo com suporte documental visando à exposição das razões de fato e de direito que impuseram a assunção de obrigações sem orçamento e o reconhecimento de DEA.

52. A Controladoria-Geral da União (CGU) havia instaurado procedimento de fiscalização específico para tratamento dessa matéria e recomendou ao conselho a instauração de sindicância para apurar eventuais responsabilidades pelo cancelamento dos R\$ 80 milhões em dotações da ação 00LV,



ocorrido em 2018; a sindicância já teria sido concluída e estaria em fase de encaminhamentos internos à Procuradoria Federal junto ao CNPq.

53. Diante dessas providências internas adotadas pelo conselho e do acompanhamento realizado pela CGU, entendo dispensável a adoção de novas medidas por parte desta Corte de Contas e a ciência ao conselho sobre as irregularidades mencionadas.

VII

Considerações Finais

54. Como possíveis consequências da execução irregular de despesas de exercícios anteriores em montantes elevados, a Secretaria de Macroavaliação Governamental destacou que tais procedimentos tinham potencial de distorcer os resultados fiscais da União, podendo comprometer a fidedignidade das informações contábeis; entretanto, no presente trabalho, tais impactos não foram mensurados pela unidade instrutora.

55. Desta feita, considerando ainda a possível geração de passivos que possam comprometer gestões futuras, determino à Semag que constitua processo apartado, com vistas **a quantificar os impactos da execução irregular de despesas de exercícios anteriores** na fidedignidade das informações contábeis do ente federal e no cumprimento das regras de gestão fiscal responsável e no teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, relativamente aos exercícios financeiros de 2018 a 2020.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2527/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.365/2019-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Inspeção.
3. Interessado: Ministério da Economia.
4. Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Controladoria-Geral da União; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Inspeção, tendo por objeto apurar indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores, notadamente no que se refere ao cumprimento do art. 167, inciso II, da Constituição Federal (CF/1988), como também à observância da legislação infraconstitucional, com destaque para as disposições da Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF),

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

9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) de que:

9.1.1. a existência de passivos sem suporte orçamentário entre essas entidades colide com as normas de Direito Financeiro, criando uma indesejável relação orçamentário-financeira em que



serviços são prestados sem a devida contrapartida, fato que contrasta com a vedação disposta no art. 167, inciso II, da CF/1988 e no art. 37, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 (assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços);

9.1.2. a assunção de compromissos sem cobertura contratual firmados pelo INSS com a Dataprev, entre os anos de 2015 e 2016, descumpre regras básicas do Direito Administrativo, contrariando o disposto no art. 60 da Lei 8.666/1993.

9.2. com fundamento 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, dar ciência ao Ministério da Cidadania de que a assunção de obrigações além dos limites orçamentários anuais e suas respectivas leis de créditos adicionais viola o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988 e os pressupostos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

9.3. com fundamento 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, dar ciência ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) de que os atos omissivos ou comissivos praticados por seus administradores em 2018 redundaram na utilização de dotações pertencentes à Lei Orçamentária Anual da União do exercício financeiro de 2019 para o custeio de obrigações atinentes ao exercício encerrado de 2018 (bolsas de estudo referentes a dezembro de 2018), em face de insuficiência orçamentária, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988;

9.4. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 167, inciso II, da CF/88, determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de 60 (sessenta) dias, estabeleçam plano de ação com medidas a serem tomadas, responsáveis por essas medidas e prazos para sua implementação, visando a compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, bem como a relacionar as ações em curso e futuras para solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário existente junto aos organismos internacionais;

9.5. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 167, inciso II, da CF/88, determinar ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de 60 (sessenta) dias, estabeleçam plano de ação com medidas a serem tomadas, responsáveis por essas medidas e prazos para sua implementação, visando a solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário dos exercícios de 2017 e 2018 relativamente ao cofinanciamento federal das Ações de Proteção Social Básica e Especial;

9.6. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 167, inciso II, da CF/88, determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de 60 (sessenta) dias, estabeleça plano de ação com medidas a serem tomadas, responsáveis por essas medidas e prazos para sua implementação, visando a aprimorar a sistemática de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de despesas a título de exercícios anteriores no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, de forma que:

9.6.1. os documentos hábeis decorrentes desses registros contenham a transparência minimamente necessária dos atos e fatos que deram origem a obrigações não lastreadas por dotações suficientes;

9.6.2. as autoridades competentes, ao ordenarem uma despesa a título de exercícios anteriores, insiram todos os requisitos formais e contábeis necessários ao reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e à execução de despesas dessa natureza, à luz do disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e na Macrofunção Siafi 021140 – Reconhecimento de Passivos.

9.7. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.7.1. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, revise seus normativos acerca dos procedimentos contábeis e do suporte documental necessários ao registro de passivos sem lastro orçamentário e à execução de despesas a título de exercícios anteriores, no sentido de robustecer os procedimentos



adequados à necessária transparência dos atos que deram origem a obrigações não suportadas por dotações suficientes;

9.7.2. no prazo de 30 (trinta) dias, oriente os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal quanto ao necessário cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, do atendimento aos princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias (art. 2º da Lei 4.320/1964) e da competência da despesa (art. 50 da Lei Complementar 101/2000) e às possíveis cominações a serem aplicadas àqueles que derem causa a atos que não se coadunem com o aludido dispositivo constitucional, de forma a nortear a conduta dos gestores para não serem gerados passivos sem o devido suporte orçamentário.

9.8. recomendar à Controladoria-Geral da União que oriente a Secretaria Federal de Controle Interno, responsável pela Auditoria Interna Governamental no Poder Executivo federal, para considerar, no planejamento de sua atuação, os elevados montantes relacionados à assunção de obrigações sem autorização orçamentária e os fortes indícios de que essa prática irregular vem sendo empregada por diversos órgãos e entidades federais, tendo em vista os riscos dela oriundos para a transparência e o equilíbrio das contas públicas;

9.9. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue processo apartado com vistas a avaliar os possíveis impactos da execução irregular de despesas de exercícios anteriores – observada na presente fiscalização – na fidedignidade das informações contábeis da União, no cumprimento das regras da gestão fiscal responsável e do teto de gastos previsto na EC 95/2016, destacando as possíveis distorções ocasionadas por essas despesas nos agregados fiscais;

9.10. enviar cópia deste acórdão, juntamente com o relatório e voto que o fundamentam:

9.10.1. à Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) para conhecimento das constatações atinentes às unidades jurisdicionadas pertencentes a sua clientela e avaliação da conveniência e oportunidade de analisar os contratos celebrados entre o INSS e a Dataprev no período de 2014 a 2020 e acompanhar a redução do passivo de R\$ 327 milhões do instituto junto à empresa, conforme registros de outubro de 2020;

9.10.2. às Secretarias de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, da Administração do Estado e da Administração Tributária, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para conhecimento.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 004.820/2011-8 [Apensos: TC 002.709/2018-0, TC 013.771/2011-6, TC 011.571/2008-3].

Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).

Entidades: Ministério da Integração Nacional, Estado do Mato Grosso do Sul e Secretaria de Estado de Obras Públicas, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Mato Grosso do Sul.

Recorrente: Paulo Afonso Romano (006.561.276-00).

Representação legal: Adriano Soares Branquinho (OAB/DF 19.172).

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. CONVÊNIO. DIRIGENTE MÁXIMO DA ENTIDADE. CONDUTA ESPERADA. ARGUMENTOS QUE POSSIBILITAM O



AFASTAMENTO DAS PREMISSAS QUE NORTEARAM A CONDENAÇÃO RECORRIDA. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 312), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Paulo Afonso Romano (peças 292-294) contra o Acórdão 1806/2016-Plenário (peça 120), da relatoria do ministro Benjamin Zymmler.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. acolher as alegações de defesa de Sérgio José Salles Vaz e Celso de Souza Martins, excluindo-os da presente relação processual;

9.2. 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 as contas do Sr. José Antônio Felício, dando-lhe quitação;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas dos Srs. José Raimundo Machado dos Santos, Paulo Afonso Romano, Evandro Eurico Faustino Dias e Fernando Montenegro Cabral de Vasconcellos Filho, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, eventuais valores já ressarcidos:

Data	Valor (R\$)
12/12/1997	1.509.103,55
7/3/1998	1.500.000,00
14/8/1998	3.113.056,31
17/12/1998	1.075.589,00
21/5/1999	1.808.721,69

9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis de que trata o subitem anterior comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias, acrescidas dos devidos encargos legais, aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

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

9.6. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.7. encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurado-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul, 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 que entender cabíveis;

9.8. dar ciência desta deliberação, assim como do relatório e do voto que a subsidiam, ao Congresso Nacional, ao Ministério da Integração Nacional, ao Estado do Mato Grosso do Sul, à Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul e aos responsáveis indicados no preâmbulo deste acórdão.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, em cumprimento à determinação contida no item 9.1 do Acórdão 1.727/2008-Plenário, lavrada no âmbito de relatório de levantamento de auditoria realizada pela Secex/MS no Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, localizado no Município de Itaporã/MS (TC 018.464/2007-7).

2.1. O empreendimento foi custeado por recursos federais repassados ao Governo do Estado do Mato Grosso do Sul pelos Convênios 40/1997 (Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia



Legal), 76/1999 (Ministério da Integração Nacional) e 294/2001 (Ministério da Integração Nacional), nos valores de R\$ 9.006.470,55, R\$ 10.393.276,00 e R\$ 330.000,00, respectivamente.

2.2. Juntamente com outros responsáveis, o ora recorrente, Paulo Afonso Romano, então Secretário da SRH/MMA, foi responsabilizado pela conduta de ter assinado, em 7/11/1997, o termo do Convênio/MMA-SRH nº 040/97 (SIAFI nº 330.414), em que foi detectada a seguinte irregularidade: “dano ao erário correspondente ao montante total repassado por meio do Convênio 40/1997, em razão de o empreendimento ter sido implantado em terras particulares e sem previsão de amortização dos investimentos e, ainda, sem viabilidade econômica para os 183 (cento e oitenta e três) pequenos e tradicionais parceiros da gleba, conforme comprovado posteriormente à sua implantação (não tem qualquer serventia aos assentados), devido aos demasiados custos de operação e manutenção decorrentes do gigantismo das obras civis e instalações implantadas, não atingindo, por conseguinte, os objetivos pretendidos”.

2.3. No voto condutor da decisão recorrida, a responsabilidade do ora recorrente ficou bem configurada pelo fato de, na condição de Secretário da SRH/MMA, “era responsável, no âmbito federal, pela consecução da política pública de irrigação”, de modo que “cabia a ele zelar pelo cumprimento das normas de regência e assegurar a correta verificação da viabilidade técnica e econômica do empreendimento, o que inclui o exame e equacionamento dos riscos, inclusive jurídicos, decorrentes de sua deficiente formatação” (voto, peça 121, p. 8, item 57).

2.4. Assim, o ora recorrente foi condenado solidariamente ao pagamento da integralidade dos recursos repassados, mas sem a imposição de multa.

2.5. Isso porque “os atos de aprovação do convênio ocorreram em outubro e novembro de 1997, ou seja, à época da vigência do Código Civil de 1916”, sendo aplicável então regra intertemporal do art. 2.028 do Código Civil/2002 [“serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”]. Nesse sentido, “tendo transcorrido pouco mais de cinco anos dos fatos até a entrada em vigor do novo código, isto é, menos da metade do prazo prescricional de vinte anos previsto no código anterior, o termo inicial deve ser 11/1/2003, de forma que a pretensão punitiva desta Corte estaria prescrita em 11/1/2013”, e “considerando que os responsáveis somente foram citados em 2014”, concluiu-se “pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte” (voto, peça 121, p. 10, itens 73-75).

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 296 – acolhido pelo relator *ad quem* à peça 300 – concluiu por conhecer do recurso, sem atribuição de efeito suspensivo.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se ocorreu a prescrição (item 5);
- b) se a apresentação de termos de adesão assinados pelos parceiros suprime o fundamento da condenação do recorrente (item 6).

5. Prescrição

5.1. O recorrente alega prescrição, aduzindo nesse sentido que:

a) em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir sobre o Tema 899 fixou a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”; (peça 292, p. 12)

b) assim, ao contrário do que ficou decidido no acórdão recorrido, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela prescritibilidade da obrigação de ressarcir e definiu que a pretensão de ressarcimento ao erário por parte do TCU prescreve dentro do prazo geral para as prescrições do Direito Público, ou seja, em cinco anos; (peça 292, p. 14)

c) no caso vertente, a premissa relevante nem é o prazo quinquenal, mas a prescritibilidade, uma vez que esta Corte de Contas já reconheceu o transcurso de mais de dez anos entre os fatos e a citação, motivo pelo qual, inclusive, deixou de aplicar as sanções que a lei estabelece; (peça 292, p. 14)

d) como a prescrição é questão de ordem pública e, *in casu*, ela se operou muito antes da citação do recorrente, esta revisão deve ser conhecida para se aplicar a tese do STF e com isso revisar a decisão recorrida; (peça 292, p. 17)

Análise

5.2. No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 306, em que estão desenvolvidas as seguintes premissas utilizadas no presente exame:



a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) 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, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

5.3. Nesta instrução, até que sobrevenha norma específica relativa à prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, serão adotados os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário:

5.4. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do prazo de prescrição decenal previsto no artigo 205 do Código Civil, contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

5.5. Entretanto, no caso vertente, o voto condutor da decisão recorrida registrou que “os atos de aprovação do convênio ocorreram em outubro e novembro de 1997, ou seja, à época da vigência do Código Civil de 1916”, sendo aplicável então regra intertemporal do art. 2.028 do Código Civil/2002 [“serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”]. Nesse sentido, “tendo transcorrido pouco mais de cinco anos dos fatos até a entrada em vigor do novo código, isto é, menos da metade do prazo prescricional de vinte anos previsto no código anterior, o termo inicial deve ser 11/1/2003, de forma que a pretensão punitiva desta Corte estaria prescrita em 11/1/2013” (voto, peça 121, p. 10, itens 73-74). (g.n.)

5.6. Considerando que o ato que autorizou a citação é de 21/10/2014 (peça 34), conclui-se pela ocorrência da prescrição, sob o ponto de vista dos parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

5.7. Conforme relatório que acompanha a decisão recorrida, “o próprio Ministério da Integração Nacional, repassador dos recursos, tinha aprovado, em 23/1/2006, a prestação de contas do convênio, conforme Parecer Financeiro nº 567/2009/CAPC/CGCONV/ DGI/ SECEX/MI – item 4, de 30/10/2009 (Peça 7, p. 158)”, mas “posteriormente, foi tornada sem efeito a aprovação da prestação de contas do referido convênio, a qual foi apenas um procedimento preliminar para cumprir a determinação do Tribunal constante do item 9.1 do Acórdão nº 1.727/2008–TCU-Plenário, de 21/08/2008 - TC-011.571/2008-3 – RA” (peça 122, p. 10, itens 28-29). Assim, tem-se que até 2006 o convênio se encontrava “aprovado” no Siafi.

5.8. Não consta dos autos o prazo final para o encaminhamento da prestação de contas. Mas, conforme consta na decisão recorrida, a última parcela dos recursos relativos ao Convênio/MMA-SRH nº 040/97 (SIAFI nº 330.414) foi liberada em 21/5/1999.

5.9. A fiscalização do objeto relativo ao Convênio 40/97 somente se iniciou em 2006, em decorrência de requerimento de parlamentar, datado de 24/10/2006 (TC 027.521/2006-6, peça digitalizada: “PRINCIPAL_VOL_000_FOLHAS_00001_00042.pdf”, p. 3-7), encaminhado a este Tribunal pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 28/11/2006 (*ibidem*, p. 2).

5.10. A mesma iniciativa já tinha dado origem ao Relatório de Ação de Controle n. 00190.001530/2005-06 da CGU de 14/3/2006 (TC 011.571/2008-3, peça 51, p. 14-27), que concluiu pelo “comprometimento da efetividade do projeto, tendo em vista o não atendimento dos objetivos propostos” (TC 011.571/2008-3, peça 51, p. 2). O teor do referido relatório foi dado a conhecer aos órgãos interessados por intermédio da Nota Técnica 2036-DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 29/11/2006 (*ibidem*, p. 6-13)

5.11. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II). Nesse sentido, e em vista das circunstâncias referidas acima, tem-se que a liberação da última parcela dos recursos se deu em 21/5/1999, mas a primeira ação efetiva para apuração das irregularidades somente ocorreu em 14/3/2006, tendo havido, portanto, o decurso de mais de cinco anos entre a data de liberação da última parcela dos recursos e a ocorrência de “ato inequívoco que importa apuração do fato”.

5.12. Assim, conclui-se ter ocorrido a prescrição também pelo regime da Lei 9.873/1999.

Conclusão sobre a prescrição

5.13. Ante o exposto, conclui-se que a prescrição se operou por ambos os critérios.



*

5.14. Ressalte-se que a não imposição de multa aos responsáveis se deu precisamente em razão do reconhecimento da prescrição decenal prevista no Acórdão 1441/2016-Plenário, consignando-se no voto condutor da decisão recorrida que: a) “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil”; b) “no presente caso, os atos de aprovação do convênio ocorreram em outubro e novembro de 1997, ou seja, à época da vigência do Código Civil de 1916”, aplicando-se a “regra intertemporal do art. 2.028 da referida lei [“serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”]; c) uma vez que transcorreu “pouco mais de cinco anos dos fatos até a entrada em vigor do novo código, isto é, menos da metade do prazo prescricional de vinte anos previsto no código anterior, o termo inicial deve ser 11/1/2003, de forma que a pretensão punitiva desta Corte estaria prescrita em 11/1/2013; d) “os responsáveis somente foram citados em 2014”. Em vista dessas circunstâncias, concluiu-se que “pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte” (voto, peça 121, p. 10, itens 73-75).

5.15. Assim, considerando que a decisão recorrida já reconheceu a prescrição da pretensão punitiva relativa a todos os responsáveis, inclusive em relação àqueles que não ostentam a condição de recorrente nesta instrução; e considerando que os motivos que levaram a se reconhecer nesta instrução a prescrição (da pretensão punitiva e ressarcitória) são basicamente os mesmos que levaram a decisão recorrida a reconhecer a prescrição da pretensão punitiva a todos os responsáveis; e finalmente considerando que a prescrição constitui circunstância objetiva: forçoso concluir pela aplicação do artigo 281 do Regimento Interno/TCU [“Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal”] para efeito de estender o reconhecimento da prescrição aos demais responsáveis e assim suprimir o débito imputado a eles.

6. Documentos novos

6.1. O recorrente alega que a apresentação de termos de adesão assinados pelos parceiros suprime o fundamento da sua condenação. Nesse sentido, aduz que:

a) o recorrente agiu de boa-fé e regularmente ao assinar o Convênio 40/1997, pois até aquele momento todos os vícios encontrados no projeto tinham sido sanados a pedido das áreas técnicas; (peça 292, p. 18)

b) esta Corte de Contas apontou como principal causa do insucesso do projeto a falta de anuência dos ocupantes das áreas ao projeto; mas o projeto básico apresentado pela Secretaria do Estado de Mato Grosso do Sul relatava que os ocupantes da região eram altamente organizados, com ocupação tipo colônia agrícola, contando à época com uma associação; (peça 292, p. 18)

c) embora parecer técnico tenha mencionado termos de adesão que demonstrariam a anuência dos produtores do assentamento ao Projeto de Irrigação, tais termos de adesão não foram acostados aos autos da TCE, tendo o Tribunal de Contas concluído que os responsáveis não lograram êxito em afastar a conclusão de que o projeto não contou com a anuência formal dos ocupantes; (peça 292, p. 19-20)

d) o ora recorrente diligenciou junto ao Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, ora juntando aos autos os termos de adesão (peça 294), o que comprova a assertiva do recorrente de que havia informações sobre a anuência das comunidades envolvidas; (peça 292, p. 20)

e) o voto condutor do acórdão recorrido apontou que “a ausência de prévio vínculo jurídico formal entre os beneficiários da estrutura a ser implantada com recursos federais e a Administração Pública” constituiria umas das “principais causas da não-operação do Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha”; contudo, os termos de adesão juntados aos autos (peça 294) comprovam o prévio interesse dos parceiros em participar do projeto, evidenciando que os pareceres que subsidiaram a assinatura do convênio retratavam a realidade a partir da qual ele foi celebrado; (peça 292, p. 21-22)

f) os termos de adesão demonstram que o recorrente não agiu com imprudência ou mesmo ineficiência; a prova do interesse dos parceiros interfere diretamente na avaliação do gestor sobre a sua viabilidade e, portanto, dos riscos do empreendimento, sobretudo quando todos os pareceres e notas técnicas apontavam para a sua regularidade; (peça 292, p. 22)

g) no momento da celebração do Convênio 40/1997, o projeto se apresentava viável e com poucos riscos, uma vez que os autos davam conta de que havia interesse por parte dos produtores/parceiros, o que ficou definitivamente comprovado com os termos de adesão apresentados com este pedido de revisão (peça 294); (peça 292, p. 22-23)



h) dentro desta realidade, importante invocar a regra do artigo 22 e seu §1º, da Lei de Introdução ao Direito Brasileira [“Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”]. (peça 292, p. 23)

Análise

6.2. Tal como mencionado pelo recorrente, o voto condutor da decisão recorrida aduziu (voto, peça 121 p. 5, item 35):

A ausência de prévio vínculo jurídico formal entre os beneficiários da estrutura a ser implantada com recursos federais e a Administração Pública constitui, a meu juízo, juntamente com a deficiente avaliação e gestão dos riscos do empreendimento, as principais causas da não-operação do Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha. Tais aspectos desencadearam o não-atendimento dos objetivos do Convênio 40/1997 e a perda dos vultosos recursos invertidos na obra, considerando o seu atual estado de abandono, vandalismo e furtos dos equipamentos instalados. (g.n.)

6.3. Nesse sentido, em suas alegações de defesa os responsáveis haviam alegado a adesão formal dos parceiros ao projeto de irrigação mediante a assinatura de termos de adesão. Entretanto, a unidade técnica observou: “alega-se adesão dos 183 (cento e oitenta e três) parceiros ao projeto de irrigação, mas não se comprova nada sobre esse fato, concluindo-se que, efetivamente, inexistiu essa adesão formal”; para então ratificar “o entendimento de que não houve adesão dos 183 (cento e oitenta e três) parceiros dessa gleba ao projeto de irrigação, de forma individualizada e nem mesmo via associação/ cooperativa, fatos que impossibilitaram estabelecer as obrigações contratuais indicadas no artigo 26, §1º, da Lei 6.662/1979” (relatório, peça 122, p. 20, itens 61 e 62). (g.n.)

6.4. Em vista dessas circunstâncias, o recorrente encaminha à peça 294, p. 4-69 os termos de adesão mencionados em suas alegações de defesa, pretendendo com isso demonstrar que havia o vínculo jurídico legalmente exigido para a implantação do sistema de irrigação em terras particulares.

6.5. Com efeito, o recorrente procura restringir o fundamento da sua condenação, bem como da impugnação do projeto em questão, à mera ausência de termos de adesão assinados pelos parceiros, o que constitui, a rigor, uma *ignoratio elenchi*, na medida em que o que justificou a condenação do recorrente não foi propriamente a ausência dos termos de adesão, mas o fato de que “a celebração do Convênio 40/1997 com vistas à construção de projeto de irrigação em terras particulares não seguiu as disposições da Lei 6.662/1979, vigente à época, que tratava da Política Nacional de Irrigação” (voto, peça 121 p. 4, item 27). Portanto, caberia ao ora recorrente se certificar, não da assinatura dos termos de adesão pelos parceiros, mas do cumprimento das disposições da Lei 6.662/1979, em particular os parágrafos do artigo 26, que visam precisamente estabelecer o vínculo jurídico entre os parceiros e a Administração e a resguardar o erário.

6.6. Nesse sentido, restou consignado no voto condutor da decisão recorrida que “a construção de projetos de irrigação em patrimônio privado exigia o cumprimento de vários requisitos estabelecidos expressamente pela Lei 6.662/1979, os quais não foram cumpridos pelos agentes administrativos responsáveis pela formatação do Convênio 40/1997”. Não obstante as exigências legais, “o projeto foi elaborado, encaminhado e, na sequência, aprovado pela instância competente do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal (MMA), sem a prévia celebração de contratos de exploração dos lotes com os parceiros que seriam beneficiados com os vultosos investimentos públicos”. E “após os esclarecimentos prestados pelos responsáveis citados, não foi demonstrada documentalmente a prévia adesão formal dos parceiros ao projeto público de irrigação em exame, o que, além de contrariar a Lei 6.662/1979, ‘(...) constitui impeditivo em exigir dos mesmos o cumprimento de eventuais ou supostas obrigações informais assumidas’”. Além disso, “se os parceiros tivessem formalmente aderido ao empreendimento mediante a assinatura de contratos de exploração dos lotes, o que pressuporia o prévio conhecimento das condições de amortização previstas no projeto básico, inclusive as despesas correspondentes, não poderiam, posteriormente, alegar os elevados custos de operação como motivos para a não-adesão ao projeto” e “ainda que, nesse cenário, pudesse persistir uma situação de inefetividade, no caso de opção voluntária dos parceiros em não cumprir os contratos, a Administração estaria resguardada dos prejuízos pela possibilidade de desapropriação dos lotes e posterior licitação para o seu aproveitamento, nos termos do art. 26, § 4º, da Lei 6.662/1979” (voto, peça 121 p. 5-6, itens 29, 33, 34, 36 e 37).

6.7. Assim, a menção específica a termos de adesão se deveu ao fato de os responsáveis terem alegado a existência de tais termos sem os terem apresentado. Entretanto, a existência formal desse instrumento não exime os responsáveis de culpa, porquanto a questão não era a existência formal dos termos de adesão, mas a



existência de instrumentos legais que vinculassem os parceiros ao projeto. Muito embora o recorrente alegue que os termos de adesão ora apresentados comprovariam o interesse dos parceiros à época, tais termos se mostraram afinal inócuos para garantir o comprometimento dos parceiros. Caberia ao responsável, com ou sem termo de adesão, se certificar, previamente à celebração do convênio e para resguardar os cofres e o interesse públicos, de que havia instrumentos legais que garantissem o comprometimento dos parceiros e garantissem a efetividade dos recursos públicos despendidos. Foi a ausência de tais precauções que redundou em desperdício de dinheiro público e assim no débito imputado aos responsáveis.

6.8. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

CONCLUSÃO

7. Da análise, conclui-se que:

a) o exame dos autos demonstra que a prescrição se operou tanto pelos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, quanto pelo regime da Lei 9.873/1999; tratando-se de circunstância objetiva, deve-se estender o entendimento aos demais responsáveis, resultando na supressão do débito a eles imputado (item 5);

b) a existência formal desse instrumento não exime os responsáveis de culpa, porquanto a questão não era a existência formal dos termos de adesão, mas a existência de instrumentos legais que vinculassem os parceiros ao projeto; caberia ao responsável, com ou sem termo de adesão, se certificar, previamente à celebração do convênio e para resguardar os cofres e o interesse públicos, de que havia instrumentos legais que garantissem o comprometimento dos parceiros e garantissem a efetividade dos recursos públicos despendidos, sendo que a ausência de tais precauções redundou em desperdício de dinheiro público e assim no débito imputado aos responsáveis (item 6).

7.1. Ante essas conclusões, deve-se **dar provimento** ao recurso, reconhecendo-se a prescrição decenal segundo os critérios do Acórdão-TCU n.1441/2016-Plenário, suprimindo-se o débito imputado aos responsáveis e arquivando-se os autos, por ausência de pressuposto essencial ao desenvolvimento válido e regular do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento no artigo 35 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, em razão da ocorrência da prescrição, suprimindo-se o débito imputado aos responsáveis e arquivando-se os autos, por ausência de pressuposto essencial ao desenvolvimento válido e regular do processo;

b) dar ciência da decisão ao recorrente, aos demais responsáveis elencados no item 9.3 do acórdão recorrido e ao Ministério da Integração Nacional.

2. O titular da Secretaria de Recursos (Serur) discordou da proposta de encaminhamento sugerida pelo auditor daquela unidade, conforme manifestação a seguir transcrita (peça 314):

Trata-se de recurso de revisão interposto por Paulo Afonso Romano contra o Acórdão 1.806/2016-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler).

2. O processo cuida de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, em cumprimento à determinação contida no subitem 9.1 do Acórdão 1.727/2008-Plenário, lavrada no âmbito de relatório de levantamento de auditoria realizada pela Secex/MS no Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, localizado no Município de Itaporã/MS (TC 018.464/2007-7).

3. Divirjo das conclusões do exame precedente (peça 312) no tocante à prescrição quinquenal das pretensões ressarcitória e punitiva deste Tribunal, conforme as razões que se seguem.

-II-

4. No que se refere à sistemática prevista na Lei 9.873/1999, novas balizas têm sido adotadas por esta secretaria nos processos de controle externo, em atenção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a partir da tese fixada no julgamento do RE 636.886, que conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal no sentido de ser “(...) *prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*” (peça 306).

5. Ocorre que, recentemente, o Plenário da Suprema Corte se manifestou mais uma vez sobre o tema no julgamento da ADI 5509, ao tratar da constitucionalidade do prazo prescricional e decadencial de cinco anos previsto nos arts. 76, § 5º e 78, § 7º da Constituição do Estado do Ceará. Com esteio no princípio da simetria insculpido no art. 75 da Constituição Federal, o relator, Min. Edson Fachin, definiu alguns parâmetros para fins de avaliação da incidência do prazo prescricional nos processos conduzidos pelas Cortes de Contas (TCU,



Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, e dos municípios), assunto que passo a abordar, de forma mais detalhada, nos próximos parágrafos.

6. A ADI 5509 foi manejada contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária do referido Estado, que fixaram prazo prescricional no processo do tribunal de contas daquela unidade federativa.

7. Todavia, a discussão travada pelo STF teve por referência o modelo federal, em função do princípio da simetria, expressamente invocado pelo MPF, ao propor a ação, e pelo relator, ao analisar o tema. Assim, os fundamentos lançados no julgamento da ADI 5509 repercutem inevitavelmente no processo do TCU.

8. Especificamente sobre a lei de regência e as causas interruptivas da prescrição, o relator, ministro Edson Fachin, reconheceu que o STF ainda não havia fixado orientação clara a respeito, em processo de caráter geral. Ao fazê-lo, na citada ADI, a orientação do relator foi a de aplicar os vários precedentes do STF em casos concretos, que já sinalizavam para a incidência da Lei 9.873/1999, afastando-se a incidência do art. 205 do Código Civil, como evidenciam as seguintes passagens do voto:

a) *“A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, ‘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’”;*

b) *“Pela mesma razão, incidem as causas legais de interrupção da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º da referida Lei”.*

9. Estabelecida a norma de regência do prazo e das causas interruptivas, o STF avançou no debate quanto ao termo inicial da prescrição, fixando regras mais detalhadas a respeito. Com esse fim, estabeleceu tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas decorrentes de repasses sujeitos a prestação de contas específica e as relativas a situações em que os fatos são normalmente trazidos ao conhecimento do TCU por meio de denúncias e representações – tal como na hipótese do processo em análise.

10. Nesse sentido, o voto do Ministro Edson Fachin trouxe uma regra geral e algumas hipóteses de aplicação casuística. Como regra geral, ficou estabelecido que *“o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno”.*

11. Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

a) no caso de omissão de prestação de contas: *“o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”;*

b) na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: *“o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas”;*

c) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: *“Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial”.*

-III-

12. Aplicando ao caso concreto esse entendimento perfilhado pelo STF no julgamento da ADI 5509, considero como termo inicial para contagem do prazo prescricional a data em que foi encaminhado a este Tribunal pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requerimento parlamentar para que se fiscalizasse os convênios que ora se examina, ou seja, o dia 28/11/2006 (TC 027.521/2006-6, peça digitalizada: “PRINCIPAL_VOL_000_FOLHAS_00001_00042.pdf”, p. 2).

13. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), que se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, inc. II). Em vista disso, ressaem dos autos causas interruptivas, consideradas as citações (art. 2º, inc. I) e a prolação do acórdão condenatório sujeito a recurso (art. 2º, inc. III), conforme abaixo:

a) em 20/8/2008, com a prolação do Acórdão 1.727/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho, que apreciou levantamento de auditoria efetuado no Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, fruto do supracitado requerimento parlamentar;



b) em 2/7/2010, com a solicitação de abertura do presente processo de TCE pelo Ministério da Integração Nacional (Peça 1, p. 3);

c) em 24/4/2013, com a elaboração de instrução pela Secex/MS (Peça 20);

d) em outubro de 2014, com a citação dos responsáveis (Peças 38 a 43, 47, 48, 50 e 51);

e) em 13/7/2016, com a prolação da deliberação recorrida (Acórdão 1806/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).

14. Portanto, não se operaram os efeitos do prazo geral quinquenal previsto no art. 1º, *caput*, da Lei 9.873/1999. Igualmente, não ocorreu a prescrição intercorrente, haja vista não ter havido paralisação processual por período superior a três anos (art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999).

15. No que se refere ao mérito, estou de acordo com o exame empreendido pela subunidade (peças 312-313), por seus próprios fundamentos, que concluiu pela improcedência das razões recursais.

16. Ante o exposto, com amparo no art. 32, inc. I, e 33, da Lei 8.443/1992, proponho que este Tribunal conheça do presente recurso e, no mérito, negue-lhe provimento.

3. O membro do Ministério Público junto ao TCU, neste ato representado pelo Subprocurador-Geral, Lucas Rocha Furtado, posicionou-se sobre a divergência de encaminhamento, conforme manifestação a seguir transcrita (peça 315):

A instrução, peça 312, reconhecendo a ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, opina pelo provimento do recurso de revisão em exame, suprimindo-se o débito imputado aos responsáveis e arquivando-se os autos.

O titular da unidade técnica, porém, em sua manifestação à peça 314, defende encaminhamento oposto. Para ele, em face de recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional, no caso vertente, seria “a data em que foi encaminhado a este Tribunal pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requerimento parlamentar para que se fiscalizasse os convênios que ora se examina, ou seja, o dia 28/11/2006”.

Com as devidas vênias do dirigente da Serur, manifesto-me de acordo com a instrução. Considero, tal como o auditor, que deva ser tomado como termo inicial para a contagem do prazo prescricional no caso vertente a data da assinatura do Convênio/MMA-SRH nº 040/97, que ocorreu em 07/11/1997, e não a data do pedido de fiscalização, que ocorreu em 28/11/2006.

A proposta do Secretário da Serur decorreu da aplicação da regra geral trazida pelo STF para a contagem do prazo prescricional explicitada para a situação particular das “irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações”. Creio, porém, que o caso em tela não se enquadra nessa hipótese. De acordo com o voto da decisão recorrida, a origem da irregularidade se encontra na falha em “zelar pelo cumprimento das normas de regência e assegurar a correta verificação da viabilidade técnica e econômica do empreendimento, o que inclui o exame e equacionamento dos riscos, inclusive jurídicos, decorrentes de sua deficiente formatação” (voto, peça 121, p. 8, item 57). Tal conduta irregular se deu no momento da celebração do convênio, há cerca de 25 anos, da qual participou e tinha ciência a administração concedente, bem como as respectivas instâncias de controle, e não durante a prática dos atos posteriores de execução do ajuste, de responsabilidade exclusiva da entidade conveniente e beneficiária dos recursos. A meu ver, apenas a esses últimos, que se estenderam por muitos anos e cuja ciência pelos órgãos de controle não seria possível sem a instauração de processos de prestação de contas ou de fiscalização, se aplicam as hipóteses casuísticas elencadas pelo STF e lembradas no parecer do titular da Serur.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta contida na instrução à peça 312, no sentido do provimento do presente recurso de revisão, reconhecendo-se a ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, assim como já fora reconhecida a prescrição da pretensão punitiva.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, recurso de revisão interposto por Paulo Afonso Romano contra o Acórdão 1.806/2016-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares as suas contas, imputando-lhe débito (peça 120).



2. O recurso de revisão está baseado na insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido e na superveniência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida, nos termos do art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992.

3. A condenação ora recorrida foi fundamentada na assinatura do termo do Convênio/MMA-SRH 40/97, relacionado ao projeto de irrigação da Gleba Santa Terezinha, localizado no município de Itaporã/MS, uma vez que o empreendimento foi implantado em terras particulares, sem previsão de amortização dos investimentos e sem viabilidade econômica para os parceiros da gleba, devido aos altos custos de operação e manutenção decorrentes do gigantismo das obras civis e instalações implantadas, não atingindo, por conseguinte, os objetivos pretendidos.

4. Importa mencionar que as irregularidades foram apuradas em fiscalização realizada por este Tribunal, em cumprimento ao determinado no Acórdão 111/2008-TCU-Plenário, atendendo solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em 28/11/2006 (TC 027.521/2006-6).

5. No voto condutor da decisão recorrida, a responsabilidade do ora recorrente foi caracterizada ante sua responsabilidade, na condição de Secretário da SRH/MMA, pela consecução, no âmbito federal, da política pública de irrigação, competindo-lhe, por conseguinte, zelar pelo cumprimento das normas de regência e assegurar a correta verificação da viabilidade técnica e econômica do empreendimento, o que inclui o exame e equacionamento dos riscos, inclusive jurídicos, decorrentes de sua deficiente formatação.

6. O recorrente alegou, em apertada síntese, que: (i) teria ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU à luz da jurisprudência recente do STF; (ii) teria agido de boa-fé, eis que todos os vícios apontados no projeto teriam sido sanados pelas áreas técnicas antes da assinatura da avença; (iii) o projeto básico apresentado pela Secretaria do Estado de Mato Grosso do Sul relatava que os ocupantes da região eram altamente organizados, com ocupação tipo colônia agrícola, contando à época com uma associação; (iv) dentro dessa perspectiva, o Estado sempre afirmou que tinha oficializado com os ocupantes a execução e operação do projeto, o que foi de fato constatado em Parecer Técnico do Sr. Cesar Alceu de Carvalho, Consultor Técnico DDH/SIH/MI, datado de 6/11/2008, que informa a assinatura de termo de adesão dos assentados comprometendo-se em facilitar a execução das obras de infraestrutura coletiva de captação, armazenamento e adução de águas necessárias à implantação do projeto; (v) a Secretaria de Produção e Turismo do Mato Grosso do Sul informou possuir documentos assinados pelos assentados concordando com a prática de agricultura irrigada em seus lotes; (vi) a ausência nos autos dos referidos termos de adesão levou o TCU a concluir que o projeto não contou com a anuência formal dos ocupantes; (vii) o recorrente ainda diligenciou junto ao Governo do Estado do Mato Grosso do Sul em busca dos documentos citados e os encontrou, de modo que eles instruem este pedido; (viii) os termos de adesão juntados ao recurso comprovam o prévio interesse dos parceiros em participar do projeto e que o recorrente não agiu com imprudência ou ineficiência; (ix) as falhas apontadas estão todas ligadas às obrigações do Estado proponente, pois era deste a obrigação de viabilizar as condições técnicas para a produção e escoamento e comercialização dos produtos lá produzidos; (x) na data da assinatura do convênio o projeto se mostrava viável e com poucos riscos e que a região, como um todo, estava mobilizada para a construção e viabilização do projeto; (xi) a execução física e financeira do convênio foi atestada como regular.

7. A Secretaria de Recursos (Serur) não trouxe manifestações uniformes.

8. O auditor que instruiu o feito entendeu que a existência formal dos termos de adesão dos parceiros, apresentados pelo recorrente, não afastaria sua responsabilidade que residiria na inexistência de instrumentos legais que vinculassem os parceiros ao projeto. Segundo entendeu, caberia ao responsável, com ou sem termo de adesão, se certificar, previamente à celebração do convênio e para resguardar os cofres e o interesse públicos, de que havia instrumentos legais que garantissem o comprometimento dos parceiros e garantissem a efetividade dos recursos públicos



despendidos, sendo que a ausência de tais precauções redundou em desperdício de dinheiro público e assim no débito apurado.

9. Não obstante isso, propôs fosse dado provimento ao recurso, reconhecendo-se a prescrição decenal segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, para suprimir o débito imputado aos responsáveis e arquivar os autos, por ausência de pressuposto essencial ao desenvolvimento válido e regular do processo.

10. O titular da Serur discordou do encaminhamento proposto pelo auditor, sugerindo que fosse negado provimento ao recurso. Argumentou não ter sido caracterizada a prescrição suscitada, considerando, para tanto, como termo inicial de sua contagem a data em que foi encaminhado a este Tribunal pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requerimento parlamentar para que se fiscalizasse os convênios que ora se examina, ou seja, o dia 28/11/2006.

11. O membro do MPTCU, neste ato representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 315) manifestou sua concordância com o auditor da Serur, entendendo, tal como o auditor, que deva ser tomado como termo inicial para a contagem do prazo prescricional no caso vertente a data da assinatura do Convênio/MMA-SRH 40/97, que ocorreu em 07/11/1997, estando caracterizada a prescrição em questão.

12. Após esse breve histórico, passo ao exame de mérito deste recurso.

13. De início, deve ser conhecido o recurso, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade.

14. Destaco que as manifestações que me precederam foram proferidas antes da edição da Resolução TCU 344/2022, que regulamentou, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Em síntese, aquele normativo dispôs que a prescrição, nos processos de controle externo em curso neste Tribunal, observará o disposto na Lei 9.873/1999 e na jurisprudência do STF, em especial a ADI 5.509, e que prescrevem em cinco anos as pretensões punitivas e de ressarcimento, contados dos termos iniciais nele indicados.

15. Diante disso, passo a analisar a questão prejudicial ao exame de mérito, à luz do referido normativo regulamentar.

16. A Resolução TCU 344/2022 dispôs, para as situações análogas às discutidas nestes autos, que o prazo de prescrição será contado da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade (art. 4º, inciso IV).

17. Além disso, estabeleceu que a prescrição se interromperia pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, ou, ainda, por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos, inclusive aqueles praticados na fase interna da TCE.

18. No caso concreto, adotarei como termo *a quo* da contagem do prazo prescricional a data da prolação do Acórdão 111/2008-TCU-Plenário, de 30/1/2008, que examinou o relatório de fiscalização produzido por este Tribunal, haja vista a impossibilidade de apurar a data precisa de emissão do referido relatório produzido nos autos do TC 018.464/2007-7. Destaco que tal referência é favorável aos responsáveis, uma vez que o relatório em questão foi produzido anteriormente à data ora estabelecida.

19. Ainda assim, entendo não caracterizada a prescrição ressarcitória e punitiva, tendo em vista os seguintes marcos interruptivos:

a) em 20/8/2008, com a prolação do Acórdão 1.727/2008-TCU-Plenário, que apreciou levantamento de auditoria efetuado no Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, fruto do supracitado requerimento parlamentar;

b) em 2/7/2010, com a solicitação de abertura do presente processo de TCE pelo Ministério da Integração Nacional (peça 1, p. 3);

c) em 24/4/2013, com a elaboração de instrução pela Secex/MS (peça 20);

d) em outubro de 2014, com a citação dos responsáveis (peças 38 a 43, 47, 48, 50 e 51);

e) em 13/7/2016, com a prolação da deliberação recorrida (Acórdão 1806/2016-TCU-Plenário).



20. No mérito, discordo das manifestações precedentes e entendo possa ser dado provimento ao recurso, pelos motivos a seguir aduzidos.

21. A matéria em discussão diz respeito à ocorrência de dano ao erário em virtude da não operação do projeto de irrigação da Gleba Santa Terezinha e o consequente desperdício dos recursos federais repassados ao Estado do Mato Grosso por meio do Convênio 40/1997. O débito imputado ao recorrente decorreu, portanto, do não atingimento dos objetivos da avença, ou seja, da não-efetividade das despesas realizadas pelo conveniente com recursos da União.

22. O voto condutor da deliberação recorrida considerou como principais causas da não operação do projeto em análise a ausência de prévio vínculo jurídico formal entre os beneficiários da estrutura a ser implantada com recursos federais e a Administração Pública e a deficiente avaliação e gestão dos riscos do empreendimento (§ 35).

23. Isso porque a legislação então vigente à época Lei 6.662/1979, que tratava da Política Nacional de Irrigação, não vedava a construção de projetos públicos de irrigação em terras particulares, como no caso em análise, desde que observadas uma série de deveres e consequências jurídicas pelos proprietários dessas terras,

24. Referida legislação, a fim de dar maior segurança jurídica ao ajuste firmado entre a Administração, responsável pelo projeto, e o particular que se beneficiaria dos investimentos realizados, exigia a prévia celebração de contrato de exploração do lote.

25. Segundo o voto condutor do acórdão condenatório, tal condição não teria sido atendida quando da implantação do Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, uma vez que não foi apresentada comprovação documental da prévia adesão formal dos parceiros ao projeto público irrigação em exame, o que, além de contrariar a Lei 6.662/1979, teria constituído impedimento em exigir dos mesmos o cumprimento de eventuais ou supostas obrigações informais assumidas.

26. O recorrente logrou apresentar, nesta etapa processual, documentos que atestam a prévia adesão formal dos referidos parceiros (peça 294, p. 4-69), de forma a evidenciar terem sido, à época, adotadas providências que teriam por objetivo cumprir os ditames da mencionada legislação.

27. Concordo com a unidade técnica que tais documentos não se referem, propriamente, aos contratos de exploração do lote, previstos na referida norma legal, cujo detalhamento deveria dar conhecimento aos futuros irrigantes das despesas que teriam que arcar, quando da operação do projeto, com vistas à amortização dos investimentos.

28. Milita, entretanto, em favor do recorrente o fato de que sua atuação no feito se limitou à assinatura do termo de convênio, após a emissão de todos os pareceres técnicos e jurídico favoráveis à celebração da avença (peça 1, pp. 36-38, 49 e 51). Não identifiquei, em nenhum dos documentos que compõem os presentes autos, quaisquer manifestações do recorrente, antes de sua atuação na formalização do convênio em exame.

29. Entendo de extremo rigor exigir do Secretário da Secretaria de Recursos Hídricos do então Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal que reanalisasse todos os atos praticados por seus subordinados, quando da emissão dos pareceres técnicos pertinentes. Não há indicação nos autos de que houve desrespeito às etapas de análise do processo de aprovação do plano de trabalho do convênio.

30. Observo que não há nos autos evidências de que o titular daquela secretaria tinha ciência das falhas posteriormente apontadas no convênio em questão. As manifestações técnicas que antecederam a formalização da avença não indicaram quaisquer falhas no processamento do feito, a justificar uma intervenção da autoridade máxima daquela secretaria.

31. Os estudos técnicos que acompanharam o projeto básico elaborado pela Secretaria de Obras do Estado de Mato Grosso do Sul em fevereiro/1996, juntado aos autos às peças 12 a 17, também apontaram para viabilidade econômica da avença e não foram questionados pela equipe técnica da Secretaria de Recursos Hídricos.

32. Vale dizer que o acórdão recorrido responsabilizou os agentes que participaram da elaboração/aprovação do plano de trabalho ora questionado.

33. A equipe de auditoria deste Tribunal examinou esse projeto básico e apresentou o seguinte relato a respeito do estudo de viabilidade econômica do empreendimento (peça 18, pp. 20 e 22):

3.11 Nos “Estudos, levantamentos de campo e planejamento agrícola” (fls. 02-155, Anexo 2) caracterizou-se a Microbicida de Santa Terezinha, com estudos climatológicos, hidrográficos, levantamento pedológico semidetalhado e aptidão das terras ao uso irrigado, além do plano de exploração agrícola, análise da qualidade das águas e estudos topográficos. Cabe destacar aqui que no plano de exploração agrícola foram recomendadas as culturas de algodão, feijão da seca, milho, caqui, pêssego, uva, morango e forrageira para gado leiteiro. Procedeu-se, ainda, a uma avaliação dos custos necessários à produção e concluiu-se que “dada a pouca confiabilidade dos estudos de mercado existentes, foi conferida uma clara predominância às culturas tradicionais, que por isso mesmo têm as suas produções com mais fácil e seguro escoamento” (fl. 121, Anexo 2). Elaborou-se gráficos a respeito da produtividade esperada, da distribuição das áreas dessas culturas e dos custos de produção.

[...]

3.21 Nos “Estudos de viabilidade econômica” contidos no referido projeto básico, apresentou-se a avaliação financeira e econômica realizada para se verificar a atratividade e viabilidade do Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, classificado como do tipo “C” da Resenha de Irrigação porque “engloba os empreendimentos de iniciativa de cooperativas ou associações de irrigantes que, além de receberem, em geral, um apoio infra-estrutural (estradas, eletrificação, obras hidráulicas, etc.), usufruem de créditos especiais e de assistência técnica do governo, para se organizarem e implantarem obras coletivas de adução de água.” (Fl. 207, Anexo 2 - Grifo nosso). Assim, “as terras não serão desapropriadas, permanecendo sob o domínio dos atuais proprietários, reunidos na Colônia Agrícola Santa Terezinha. As obras de infraestrutura hidráulica, viária e energética, estão sob a responsabilidade do governo do Estado de Mato Grosso do Sul.” (Fl. 207, Anexo 2).

3.22 A metodologia adotada para essa análise financeira levou em consideração, além da referida classificação do empreendimento, o seguinte (fl. 207, Anexo 2):

Os usuários da água, através de sua colônia agrícola, que tomará a forma de associação de irrigantes, cooperativa ou distrito de irrigação, passarão a administrar o projeto e efetuar os procedimentos de operação e manutenção do sistema hidráulico, através de um processo de transição que prevê a co-gestão com a Secretaria de Agricultura, até atingir a autogestão, em um prazo que se admite o mais curto possível, prevendo-se, para tanto, treinamento intensivo e preparação de mão-de-obra;

Os custos coletivos anuais de operação, manutenção, reposição e energia constituem encargos da associação de irrigantes, sendo repassados aos usuários da água através de tarifas.

A tarifa apresenta dois componentes. A parte fixa (K1), a ser integralmente repassada à Secretaria de Obras, ou órgão executor, corresponde ao retorno dos pré-investimentos (estudos) e investimentos em infraestrutura hidráulica, viária e energética de uso comum no projeto. Esse componente é rateado entre os usuários por hectare de área irrigada. Os custos dos sistemas de irrigação “on farm” dos lotes familiares serão financiados aos irrigantes e, portanto, sua amortização constitui encargo a ser imputado na avaliação financeira do lote-tipo. O componente variável (K2) é dimensionado de modo a prever fundos para a cobertura dos custos de operação e manutenção, incluindo-se a energia elétrica e reposições ou reinvestimentos. É expresso em base volumétrica, ou seja, em quantidade de água consumida (1000 m³).

3.23 Dessa forma, a análise financeira teve como elementos centrais as tarifas e os demais encargos que deveriam ser pagos pelos irrigantes em razão do financiamento e custos de manutenção e de operação dos sistemas de irrigação. Além disso, levou-se em consideração uma rentabilidade líquida positiva que cada colono deveria ter para garantir a subsistência da família durante a fase de maturação das explorações e uma perspectiva adequada de progresso social a médio prazo. Após demonstrados os custos coletivos e parcelares, custos de operação e manutenção da associação de irrigantes, custos de energia e custos de produção, avaliou-se o mercado das culturas previstas no plano agrícola, já comentado no item 3.11 deste relatório. Com base na produtividade esperada, verificou-se que o empreendimento era de grande atratividade financeira para o lote-tipo, pois “a taxa interna de retorno encontrada é de 20,15% e a relação benefício custo à taxa de 11% é de 1,05” (fl. 214, Anexo 2). Em nível de associação de irrigantes, a avaliação procedida, após a apropriação do pagamento das tarifas (K1) – ressarcimento dos investimentos efetuados pelo órgão empreendedor, e (K2) – fundo para reposição dos investimentos e pagamento dos custos anuais de operação e manutenção do sistema coletivo da associação, revelou que “os saldos anuais foram aplicados à taxa de juros de 9,27% a.a. e zerado, no último ano de projeção, comprovando a precisão da sistemática de cálculo das tarifas.” (fl. 214, Anexo 2). Também foi feita uma avaliação das finanças para o setor público e verificada a viabilidade do empreendimento,



haja vista que, mesmo com prazo de carência de 03 (três) a 05 (cinco) anos, amortização dos investimentos de 12 (doze) anos e taxa de juros de 7,27%, “a taxa interna de retorno calculada para o fluxo líquido de caixa é de 11,13 %.” (fl. 215, Anexo 2).

34. Tal avaliação foi comentada pela unidade técnica, na manifestação que integra os autos à peça 20, nos seguintes termos:

54. Observa-se que a taxa interna de retorno encontrada para esse empreendimento (20,15%) foi altíssima em relação aos padrões de investimentos e retorno em fruticultura. Os Professores Dr. Ricardo Antonio Ayubi e Dra. Mariane Gioppo - Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR, em artigo publicado em 2008 com o título “**INVESTIMENTO E RETORNO NA FRUTICULTURA**” - Site: www.uepg.br/uepg.../Investimento_E_Retorno_Na_Fruticultura.pdf, sobre essa taxa de retorno, após demonstrarem numa tabela os custos de produção de pêssego, nectarina e ameixa, expõem:

E a taxa interna de retorno do investimento é de 13,53%, logo o financiamento bancário a 6,75% é interessante (Tabela 7). Considerando que o pomar pode durar 20 anos e que a produtividade pode alcançar 25 toneladas/ha. A rentabilidade pode ser ainda melhor. E mesmo financiando a implantação é o custeio ao longo dos 10 anos consecutivos a uma expectativa de lucro (Valor presente líquido, VPL) de R\$ 5.000,00 /ha/ano. (Grifo nosso).

35. Observo que as premissas nas quais se baseou o Governo do Mato Grosso do Sul para a elaboração de seu projeto básico, existência de cooperativas ou associações de irrigantes com créditos especiais e assistência técnica do governo para se organizarem e implantarem as obras coletivas de adução de água, não se mostraram, entretanto, realistas, comprometendo a viabilidade do projeto como um todo. Entretanto, à época da aprovação da avença, tal fato não era de conhecimento do recorrente.

36. Não vejo como responsabilizar o recorrente por esse motivo, haja vista a inexistência de questionamentos acerca da correção dos estudos apresentados pelo proponente do convênio, nem de conduta omissiva ou comissiva que pudesse lhe ser imputada.

37. Uma vez constatada a viabilidade técnica e econômica do empreendimento, por intermédio dos pareceres técnicos emitidos no âmbito da Secretaria da qual era titular, não vejo conduta irregular a ser imputada ao recorrente.

38. Deixo de estender os efeitos do presente julgado aos demais responsáveis, uma vez que a análise dos autos se cingiu às condições subjetivas do recorrente, não adentrando nas condutas individualizadas dos demais envolvidos.

Assim, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2528/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.820/2011-8.
- 1.1. Apensos: 002.709/2018-0; 013.771/2011-6; 011.571/2008-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Paulo Afonso Romano (006.561.276-00).
4. Órgãos: Ministério da Integração Nacional, Estado do Mato Grosso do Sul e Secretaria de Estado de Obras Públicas, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Mato Grosso do Sul.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: Adriano Soares Branquinho (OAB/DF 19.172).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Paulo Afonso Romano contra o Acórdão 1.806/2016-TCU-Plenário;



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

9.1. conhecer do recurso de revisão, por atender aos requisitos de admissão dispostos no art. 35 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornar insubsistente, em relação ao recorrente, o item 9.3 do Acórdão 1.806/2016-TCU-Plenário e julgar regulares as contas do Sr. Paulo Afonso Romano (006.561.276-00), dando-lhe plena quitação;

9.2. notificar o recorrente, o Ministério da Integração Nacional e o procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul da presente decisão.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 016.274/2019-9.

Natureza: Pedido de reexame (Representação).

Entidade: Município de Riacho dos Cavalos /PB.

Responsável: Joaquim Hugo Vieira Carneiro (727.843.184-00).

Interessado: Joaquim Hugo Vieira Carneiro (727.843.184-00).

Representação legal: Camila Maria Marinho Lisboa Alves (OAB/PB 19.279) e outros, representando Município de Riacho dos Cavalos/PB e Joaquim Hugo Vieira Carneiro.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA FUNDADA EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL (ART. 24, IV, DA LEI 8.666/1993). PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. CONTRATAÇÃO SOB A VIGÊNCIA DE DECRETO ESTADUAL E MUNICIPAL DE CALAMIDADE PÚBLICA. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 91), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peça 92), a seguir transcrita com ajustes de forma pertinentes:

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Joaquim Hugo Vieira Carneiro, então Prefeito do Município de Riacho dos Cavalos/PB (peças 76-78) contra o Acórdão 119/2021-TCU-Plenário (peça 68).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens assinados em negrito representam a concessão de efeito suspensivo recursal):

(...)

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. aplicar ao Sr. Joaquim Hugo Vieira Carneiro a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez 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 deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for 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, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (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 da dívida a que se refere este Acórdão, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão à Fundação Nacional de Saúde e ao Município de Riacho dos Cavalos/PB, para ciência;

9.6. arquivar este processo.

HISTÓRICO

2. A autuação destes autos se deu em decorrência de cumprimento da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.241/2019-TCU-Plenário (peça 1) qual seja a abertura de apartado para apuração de irregularidades no Convênio Funasa CV 6377/17 (Siconv 861835), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Riacho dos Cavalos/PB (peça 4) com vigência de 30/12/2017 e 29/9/2020. O objeto da avença consistia na implantação de sistema de abastecimento de água em comunidades rurais do referido município com aporte de recursos financeiros no valor de R\$ 4.500.000,00 e contrapartida de R\$ 5.000,00 (peça 4, p. 6).

2.1. Coube à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração deste Tribunal (SeinfraCOM) a continuidade da representação e, após análise (peças 39-42), promoveu a audiência do ex-prefeito daquele município pelas seguintes irregularidades:

(...)

I) contratação direta emergencial da empresa SPA Serviços, Projetos, Assessoria, Criação e Produção de Camarão, Peixes e Crustáceos Ltda. (CNPJ 18.253.137/0001-13), no âmbito do Convênio Funasa CV 6377/17 (Siconv 861835/2017), por meio do CONTRATO Nº. 00023/2018-CPL, oriundo da DISPENSA Nº. DP00002/2018, para elaboração do projeto de implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básicos em pequenas comunidades rurais, sem a devida caracterização da situação emergencial que justificava a dispensa de licitação prevista no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 e sem a demonstração da impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização do procedimento licitatório, em face do risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares;

II) contratação direta emergencial da empresa Oliveira & Mayer Consultoria e Engenharia Ambiental Ltda. (CNPJ 17.902.365/0001-04), no âmbito do Convênio Funasa CV 6377/17 (Siconv 861835/2017), por meio do CONTRATO Nº. 00060/2019-CPL, oriundo da DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº DP00022/2019, para elaboração do projeto de implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básicos em pequenas comunidades rurais, sem a devida caracterização da situação emergencial que justificava a dispensa de licitação prevista no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 e sem a demonstração da impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização do procedimento licitatório, em face do risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares.

2.2. Regularmente notificado (aviso de recebimento à peça 43), o responsável obteve dilação de prazo (peça 48) e, ao final, apresentou suas razões de justificativa às peças 49-56. A unidade técnica de origem rejeitou a defesa apresentada e propôs que fosse aplicada a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992 (peças 59-61). Posteriormente, foi requerida a realização de sustentação oral (peça 64) e deferida pela relatora *a quo*, Ministra Ana Arraes (peça 67).

2.3. Em 27/1/2021, acolhendo o mencionado posicionamento foi prolatado o Acórdão 119/2021-TCU-Plenário, nos termos subscritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.4. Irresignado com aquele julgado, o responsável, ora recorrente, interpõe pedido de reexame, com a apresentação de novos documentos, o qual se passa à análise.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame de admissibilidade desta Secretaria (peça 79) propôs o conhecimento do recurso e a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 83), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Vital do Rêgo.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar se, da reanálise dos elementos contidos nos autos e dos novos documentos apresentados pelo responsável, a multa a ele aplicada:



a) pode ser desconstituída por ausência de responsabilidade; ou
b) subsidiariamente, mitigada para um valor de, no máximo, 10% daquele que foi fixado no acórdão recorrido.

5. Desconstituição da pena aplicada ao responsável

5.1. O recorrente requer que a multa a ele aplicada seja integralmente desconstituída tendo em vista que (peça 76, p. 6-12):

a) um dos fundamentos do acórdão recorrido resta assente na ausência de decreto de calamidade pública quando da dispensa dos dois processos de licitação. Entretanto, quando da assinatura dos contratos 23/2018 e 60/2019, estavam vigentes, respectivamente, os decretos municipais 5/2018 e 16/2019 de situação de emergência em Riacho dos Cavalos já acostados aos autos;

b) o outro fundamento diz respeito à imputação de que não foram fixados os parâmetros e pesquisas de preços que atestassem a vantajosidade do valor contratado. No entanto:

b.1) o cargo foi por ele exercido até 31/12/2020 e os recursos não haviam sido liberados pelo governo federal o que afasta a imputação de “não início das obras”;

b.2) o convênio foi firmado em 30/12/2017 e a o processo de dispensa da Licitação 2/2018 foi iniciada, de forma eficiente, em janeiro de 2018. No entanto:

b.2.1) a concedente emitiu parecer desfavorável, com a apresentação de novo projeto, somente em 23/5/2019, com alerta de que os recursos fossem devolvidos no prazo de 180 dias caso não fossem utilizados;

b.2.2) de outro lado, o responsável legal pela empresa inicialmente contratada estava sob investigação policial e judicial, acarretando o distrato e a consequente realização de nova contratação;

b.3) já quanto à segunda dispensa de licitação (Contrato 60/2019 efetuado com a empresa Oliveira e Mayer) se deu, exatamente, pelo caráter de urgência em ser apresentado e aprovado o projeto básico com os requisitos exigidos pela concedente, ressaltando que:

b.3.1) para essa contratação os recursos foram liberados para o conveniente em dezembro de 2018;

b.3.2) a licitação da obra fora procedida e enviada para a Funasa que a aprovou, conforme *prints* de telas à peça 76, p. 8-9;

b.4) os projetos e os certames foram aprovados pela Funasa desde meados de 2020 de sorte que a não liberação dos recursos ocasionou problemas para início da obra e não pode ser atribuída ao recorrente;

b.5) especificamente quanto à ausência de justificativas de preços, em que pese a falha formal, há que se esclarecer que o valor contratado era compatível com os praticados à época, conforme documentos juntados à peça 77 e *prints* de telas de licitações realizadas no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (peça 76, p. 10);

b.6) destarte:

(...) vimos que ambas as Dispensas e consequentes contratações foram vantajosas e não se deram ao bel prazer do gestor, e sim obedeceram aos ditames da Lei Geral de Licitações e Contratos, tendo ainda observado os Decretos de Estado de Emergência à época, bem como não restara evidenciado qualquer dano ao erário, posto que o convênio em debate vem sendo cumprido entre a FUNASA e o Município, e sem que fosse evidenciado por aquele órgão irregularidade.

c) há a demonstração de que inexistiu dano ao Erário, uma vez que os preços se mostraram compatíveis com os praticados no mercado à época e as dispensas se fundamentaram em decretos municipais de estado de emergência;

d) considerando-se as atenuantes retromencionadas, há precedente neste Tribunal no sentido de excluir a multa aplicada em sede de pedido de reexame (Acórdão 532/2011-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar); e

e) por fim, não restou comprovado o dolo na conduta do recorrente.

Análise:

5.2. Não assiste razão ao recorrente.

5.3. De início, cumpre esclarecer que os fundamentos do acórdão recorrido não se limitam a dois, como alega o recorrente, mas a seis, conforme constam na proposta de deliberação à peça 69 que, em síntese, asseverou que:

a) são aplicáveis ao presente caso concreto, as mesmas considerações exaradas no âmbito do Acórdão 1.241/2019-TCU-Plenário, de lavra de autoria do próprio relator *a quo*, Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, bem como o que foi decidido no Acórdão 1.130/2019-TCU-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Bruno Dantas), no qual se sublinhou que “(...) cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da



segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado”;

b) a dispensa de licitação foi realizada sem observância aos disposto nos arts. 24, inciso IV, e 26, parágrafo único, incisos I, II e III, da Lei 8.666/1993, em decorrência, houve burla à obrigação de licitar;

c) as contratações efetuadas foram efetuadas fora da vigência do Decreto Estadual 37.688, de 3/10/2017 (peça 5, p. 5), descaracterizando a situação de emergência;

d) houve demora na implementação do objeto do Convênio/Funasa CV 6377/17 (Siconv 861835), ou seja, as obras sequer foram iniciadas até 24/7/2020 (peça 58);

e) não restou demonstrada a urgência que impossibilitasse a realização de procedimento licitatório previamente à efetivação da contratação e que, ainda que as contratações estivessem fundamentadas em situação emergencial, a alegada economicidade não se verificaria à míngua da garantia de competitividade do regular processo licitatório e de prévia análise comparativa de preços; e

f) é aplicável excerto do Acórdão 1.919/2020-TCU-Plenário.

5.4. O recorrente deveria se atentar que a desconstituição da multa em discussão não prescinde da apresentação de provas documentais aptas para tanto. É o que se extrai do Acórdão do 1.522/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC) , aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e **aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.** [grifos]

5.5. Neste contexto, os novos documentos apresentados pelo recorrente (peças 77 e 78, bem como os *prints* de telas juntados ao longo da peça recursal à peça 76) não detêm qualquer eficácia sobre as provas já constantes nos autos, em especial à linha de argumentação do recorrente de que houve pesquisa de preços e vantajosidade do valor contratado. Com efeito:

5.5.1. Quanto a esses argumentos é importante esclarecer que o recorrente apresenta defesa ineficaz haja vista que os motivos para a aplicação da pena em discussão não decorrem da “ausência de parâmetros/pesquisa de preços que demonstrem a vantajosidade do valor contratado” (peça 76, p. 5, texto por ele destacado), mas sim de sua decisão em dispensar a licitação sem observância da devida caracterização da situação emergencial e sem a demonstração de que o tempo fixado no decreto estadual se mostraria insuficiente para a realização do processo licitatório regular, nos termos constantes no ofício de sua audiência (vide subitem 2.1 deste exame).

5.5.2. O novo documento juntado pelo recorrente à peça 77 (proposta comercial da empresa PB Projetos e Consultoria LTDA – ME, com valor total de R\$ 157.500,00 para a execução do objeto do convênio em questão) está sem carimbo de numeração de página de qualquer processo e sem nenhuma referência documental nos autos em relação às duas dispensas de licitação, ou seja, não houvera sido juntado aos autos da dispensa de licitação, segundo a forma e o tempo devido, não havendo, ademais, qualquer justificativa comprovada do motivo pelo qual ele não foi juntado anteriormente pelo recorrido. Aplicável a sabedoria do brocardo *tempus regit actum* (o tempo rege o ato) para desconsiderá-lo como documento apto a alterar o mérito do acórdão recorrido.

5.5.3. Já o documento juntado à peça 78 (anexo às razões recursais) não é novo representando mera cópia da peça 69, qual seja, a proposta de deliberação do acórdão recorrido.

5.5.4. Em relação ao argumento de que a falta do início das obras não é de responsabilidade do recorrente (mas sim da Funasa, que não liberou os recursos para a licitação da obra), tal assertiva, constante no acórdão recorrido, não opera processualmente em seu favor, pois a necessidade de realização de uma nova e segunda dispensa de licitação acabou sendo fator agravante para o atraso final na implementação do objeto pactuado. Há que se ressaltar que o Contrato 60/2019, decorrente da dispensa DP 22/2019, teve seus pagamentos efetivados entre 7/6 e 26/11/2019 (peça 36), período em que já não vigia o prazo de 180 dias de situação emergencial previsto no Decreto Estadual 37.688/2017 (publicado em 3/11/2017 0 peça 5, p. 5), expirado em 2/4/2018.

5.5.5. Quanto à alegada compatibilidade de preços, o recorrente fez juntar as suas razões recursais *prints* de tela que se referem a supostos certames com objetos distintos de diferentes localidades com número de habitantes díspares (fonte: cidades.ibge.gov.br, levando em consideração que a população de habitantes de Riacho dos Cavalos/PB é de 8.541 pessoas), as quais não podem ser consideradas suficientes para atestar sua tese e que até militam desfavoravelmente aos seus argumentos. Com efeito:



a) Licitação 39/2018 (pregão presencial), homologada por R\$ 139.000,00, na Prefeitura Municipal de Esperança (população de 33.199 pessoas), que, além de serviços relacionados ao objeto do convênio em discussão, incluiu serviços adicionais de topografia em múltiplas localidades; e

b) Licitação 38/2019 (pregão presencial), homologado por 148.000,00, na Prefeitura Municipal de Santa Cecília (população 6.658 pessoas), unicamente para serviços de projeto básico para esgotamento sanitário.

5.5.6. Ao contrário do que defende o recorrente, em se tratando de realização de dispensa de licitação, a justificativa de preço não pode ser considerada falha formal, mas sim norma de natureza cogente.

5.5.7. Consigne-se que, ao reanalisar elementos contidos nos autos, verifica-se que:

a) consta, de forma contraditória, a apresentação de duas propostas da Empresa SPA – Serviços, Projetos e Assessoria, no âmbito DP 2/2018, ambas de 9/2/2018, para elaboração de projeto de implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais – convênio celebrado com a Fundação Nacional de Saúde Funasa nº 6377/17 e o Município de Riacho dos Cavalos/PB. Uma no valor total de R\$ 15.000,00 (peça 7, p. 1) e outra no valor de R\$ 135.000,00 (peça 6, p. 9). Tal contradição não resta esclarecida por parte do responsável e milita em desfavor de seus argumentos; e

b) nas razões recursais permanece omissa o motivo pelo qual foram escolhidas as empresas SPA Serviços, Projetos, Assessoria, Criação e Produção de Camarão, Peixes e Crustáceos Ltda. (Contrato 23/2018) e Oliveira & Mayer Consultoria e Engenharia Ambiental Ltda. (Contrato 60/2019), em infringência ao disposto no inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993.

5.6. Especificamente quanto aos argumentos referentes à expedição dos Decretos Municipais 5/2018 e 16/2019 por parte do recorrente (peça 56) e as considerações sobre suas respectivas vigências, melhor sorte não socorre ao recorrente. Com efeito:

5.6.1. A mera existência daqueles expedientes não são suficientes para justificar a contratação por dispensa de licitação, conforme se extrai do enunciado do Acórdão 2.504/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Bruno Dantas), base “Jurisprudência Seleccionada”:

A mera existência de decreto municipal declarando a situação do município como emergencial não é suficiente para justificar a contratação por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, devendo-se verificar se os fatos relacionados à contratação amoldam-se à hipótese de dispensa prevista na lei.

5.6.2. Ademais, reitera-se que o recorrente permaneceu omissa na comprovação dos demais requisitos legais para a dispensa de licitação: razão da escolha do fornecedor e justificativa de preço, incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993, bem como ao entendimento no âmbito deste Tribunal da necessidade do gestor municipal em demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório.

5.7. Com relação ao argumento de que o recorrente não agiu com dolo, entende-se que não deva ser acolhido haja vista que a aplicação da pena prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 não exige a comprovação de dolo na conduta do responsável. Neste sentido, traz-se à colação a interpretação do que se extrai de excerto do voto do Ministro Relator André Luís de Carvalho, nos autos do TC 024.232/2008-6 (decidido pelo Acórdão 1.952/2011-TCU-Segunda Câmara):

(...)

21. Registro, de plano, que a má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.

22. Não se impõe, todavia, a necessidade de conduta dolosa de agente, público ou privado, envolvido na malversação da aplicação de recursos públicos federais para emergir sua obrigação de reparar o dano causado. Basta o nexo entre a conduta do agente e o dano causado, além da inexistência de eventual excludente de responsabilidade, para que se lhe imponha a obrigação de ressarcir os prejuízos causados.

5.8. Por fim, da reanálise dos elementos contidos nos autos, entende-se que o item 13 da proposta de deliberação do acórdão recorrido não se aplica ao presente caso concreto por ter como fundamento legal as disposições da Lei das Estatais, o que reduz o rol de fundamentos do acórdão recorrido (listados no item 5.3 deste Exame a cinco). No entanto, deste reconhecimento não há qualquer alteração quanto ao mérito de julgamento em face das considerações lançadas nos subitens anteriores.

6. Mitigação do valor da multa

6.1. Como pretensão subsidiária, o recorrente requer que a multa seja reduzida a um patamar inferior a 10% do montante fixado no acórdão recorrido tendo em vista que (peça 76, p. 4 e p. 13):



- a) a multa foi fixada em valor vultoso; e
- b) a manutenção da multa seria prejudicial à subsistência do recorrente e de sua família, o que afasta acaba por afastar o caráter pedagógico das penas aplicadas pelos órgãos de controle.

Análise:

- 6.2. Também não assiste razão ao recorrente.
- 6.3. Entende-se que o montante da multa aplicada ao recorrente não se mostra exorbitante tendo em vista que:

a) a Portaria TCU 15/2021 (publicada no DOU de 18/1/2021), nos termos de disposto em seu artigo 1º, atualizou o valor máximo da multa a que se refere o *caput* do art. 58 da Lei 8.443/1992 em R\$ 67.854,38;

b) de outro lado, o acórdão fixou o valor da multa em R\$ 10.000,00 (vide item 1.1 deste Exame);

c) constata-se, assim, que o percentual da multa é inferior a 15% (10.000 dividido por 67.854,38 multiplicado por 100) em relação ao patamar máximo da multa autorizado pelo disposto no *caput* do art. 58 da Lei 8.443/1992; e

d) dessa forma, não se verifica a alegação de que o valor fixado se mostra vultoso além do que a mencionada relação percentual sinaliza para a observância do caráter pedagógico das sanções aplicadas pelos órgãos de controle, invocado pelo próprio recorrente.

6.4. Em relação à outra alegação, de que o pagamento da multa atentaria quanto à subsistência do recorrente e de sua família, há que se assinalar que ele deixou de realizar a juntada de quaisquer comprovantes que pudessem corroborar sua assertiva. Assim reza o disposto no art. 162 do Regimento Interno do TCU:

Art. 162. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

6.5. Além do recorrente não ter apresentado provas quanto às eventuais atenuantes de sua conduta e que seria, em tese, aptas a mitigar o valor da multa, consta nos autos os aspectos relacionados à conduta culposa do recorrente, que não foram por ele descaracterizados, tanto na proposta de deliberação do acórdão recorrido (“burla ao dever legal de licitar”, peça 69, p. 4, item 14, com apontamento de diversos acórdãos aplicáveis ao presente caso concreto), quanto na instrução da unidade técnica de origem (peça 59, p. 7, Apêndice A - Matriz de Responsabilização), que foi acolhida pelo relator *a quo, verbis*:

(...)

A aprovação e ratificação dos procedimentos de dispensa de licitação e a consequente contratação direta constituem erro grosseiro, pois o gestor não observou os requisitos constantes no inciso IV do art. 24, c/c o art. 26, *caput* e parágrafo único, da Lei 8.666/1993, bem como não ter apresentou a motivação circunstanciada para a dispensa da licitação e as justificativas necessárias para a escolha das empresas contratadas e para o preço pactuado.

É razoável afirmar que era possível, ao responsável, ter consciência da ilicitude do ato que praticara, dada sua condição de signatário e gestor do Convênio Siconv 861835, do Contrato 00023/2018-CPL e do Contrato 00060/2019-CPL, e considerando ainda que as obras não poderiam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da situação de emergência, nos termos prescritos pelo art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

É razoável afirmar que era exigível, do responsável, conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois o responsável deveria verificar se os fatos que permeavam a dispensa de licitação se amoldavam, realmente, a alguma das hipóteses de dispensa da Lei, o que não ocorreu de fato.

Em face do exposto é de se concluir que a conduta é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual deve ser apenado com aplicação de multa.

6.6. Por fim, não se pode deixar de mencionar que o próprio acórdão recorrido (vide item 1.1) já autoriza o pagamento da multa em 36 parcelas, o que resulta em dispêndios mensais abaixo de 300 reais. Dito isso, não há razões para se presumir que haja prejudicialidade à subsistência do recorrente e/ou de sua família, como ele alega.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) os novos documentos apresentados pelo responsável não detêm eficácia para alterar o mérito do acórdão recorrido que resta devidamente fundamentos para a aplicação da pena prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992. Para os processos de dispensa de licitação por situação calamitosa ou emergencial há necessidade de se comprovar todos os requisitos previstos em lei, em especial, motivação circunstanciada e apresentação de justificativas necessárias para a escolha das empresas contratadas e do preço pactuado, sob pena



de restar caracterizado burla à obrigação em realizar a regular licitação do projeto referente ao Convênio Funasa CV 6377/17; e

b) também não se verifica razões para mitigar o valor da multa uma vez que: seu montante já se encontra em patamar abaixo de 15% do máximo permitido em 2021; existe previsão de que seu pagamento seja efetuado em 36 parcelas; e, não foram acostados novos documentos que comprovassem, efetivamente, a alegada situação de hipossuficiência.

7.1. Com base nestas conclusões, entende-se que o pedido de reexame deva ser improvido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
b) dar ciência ao recorrente, à Fundação Nacional de Saúde e ao Município de Riacho dos Cavalos/PB quanto ao acórdão que vier a ser proferido.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de pedido de reexame interposto por Joaquim Hugo Vieira Carneiro, então prefeito do município de Riacho dos Cavalos/PB, contra o Acórdão 119/2021-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal, em sede de representação para cumprimento da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.241/2019-TCU-Plenário, aplicou-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00.

2. Inicialmente, ratifico minha manifestação à peça 83 pelo conhecimento do pedido de reexame em análise em razão de preencher os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

3. Consoante o apelo apresentado, constitui objeto do presente exame analisar se a multa a ele aplicada pode ser desconstituída por ausência de responsabilidade; ou, subsidiariamente, mitigada para um valor de, no máximo, 10% daquele que foi fixado no acórdão recorrido.

4. Após análise dos argumentos oferecidos, a Secretaria de Recursos – Serur concluiu que o pedido de reexame não deveria ser provido em razão de os novos documentos apresentados pelo responsável não serem suficientes para alterar o mérito da decisão recorrida nem para mitigar o valor da multa.

5. Depois de examinar detidamente os documentos constantes desses autos, deixo de acompanhar o encaminhamento proposto pela unidade instrutora.

II

6. A autuação desta representação se deu em decorrência de cumprimento da determinação contida no Acórdão 1.241/2019-TCU-Plenário para apurar irregularidades no Convênio Funasa CV 6377/17 (Siconv 861835), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Riacho dos Cavalos/PB, com vigência de 30/12/2017 e 29/9/2020. O objeto da avença consistia na implantação de sistema de abastecimento de água em comunidades rurais do referido município com aporte de recursos financeiros no valor de R\$ 4.500.000,00 e contrapartida de R\$ 5.000,00.

7. A audiência do ex-prefeito foi realizada em razão de (peça 39, p. 6-7):

I) contratação direta emergencial da empresa SPA Serviços, Projetos, Assessoria, Criação e Produção de Camarão, Peixes e Crustáceos Ltda. (CNPJ 18.253.137/0001-13), no âmbito do Convênio Funasa CV 6377/17 (Siconv 861835/2017), por meio do CONTRATO N°. 00023/2018-CPL, oriundo da DISPENSA N°. DP00002/2018, para elaboração do projeto de implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básicos em pequenas comunidades rurais, sem a devida caracterização da situação emergencial que justificava a dispensa de licitação prevista no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 e sem a demonstração da impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização do procedimento licitatório, em face do risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares;

II) contratação direta emergencial da empresa Oliveira & Mayer Consultoria e Engenharia Ambiental Ltda. (CNPJ 17.902.365/0001-04), no âmbito do Convênio Funasa CV 6377/17 (Siconv 861835/2017), por meio do CONTRATO N°. 00060/2019-CPL, oriundo da DISPENSA DE LICITAÇÃO N° DP00022/2019, para

elaboração do projeto de implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básicos em pequenas comunidades rurais, sem a devida caracterização da situação emergencial que justificava a dispensa de licitação prevista no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 e sem a demonstração da impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização do procedimento licitatório, em face do risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares.

8. Depreende-se do voto condutor da decisão recorrida que a multa aplicada ao responsável, fundamentada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, decorreu da inapropriada caracterização como situação emergencial para a efetivação das contratações diretas mencionadas acima, em burla ao dever legal de licitar, por não estarem presentes os requisitos do art. 26 e do art. 24 da Lei 8.666/1993, na celebração dos Contratos 23/2018-CPL e 60/2019-CPL (peça 69, p. 2):

8. A primeira coisa a se destacar nessa argumentação é que ambas as contratações foram efetivadas após 1º/4/2018, ou seja, quando já tinha terminado a vigência do Decreto 37.688/2017, de tal forma que não há que se falar em amparo legal para caracterização da situação de emergência.

9. Entretanto, o exame das datas apresentadas me leva à conclusão diversa para estes autos. O Decreto Estadual 37.688, de 3/10/2017, com vigência por 180 dias, tinha validade até 1º/4/2018 (peça 5, p. 5). Consoante documento acostado à peça 9, p. 13, o Contrato 23/2018-CPL foi assinado em 9/2/2018, de modo que estaria amparado na situação de calamidade decretada pelo então Governo do Estado da Paraíba.

10. Em relação ao atraso nas obras, observo que o primeiro repasse realizado pela Funasa no âmbito do convênio em questão ocorreu somente no final de 2018, por meio da ordem bancária 2018OB804764, emitida em 12/12/2018 (peça 96). Ainda colaborou para o atraso da obra o Parecer 0001/2019-DIESP/SUEST/FUNASA-PB, de 23/5/2019, em que o órgão concedente afirmou ser desfavorável à aprovação do projeto básico inicialmente apresentado (peças 46, 52 e 53).

11. Após o início da vigência do Convênio 6377/17, em 30/12/2017, foi assinado o Contrato 23/2018-CPL, em 9/2/2018, por dispensa de licitação fundamentada em caso de emergência ou de calamidade pública (art. 24, inciso IV, c/c art. 26 da Lei 8.666/1993).

12. Em relação ao segundo contrato – 60/2019-CPL –, a partir da reanálise dos elementos contidos nos autos, averiguou-se a existência do Decreto do Estado da Paraíba 39.080, de 1º/4/2019, em que é estabelecida situação anormal caracterizada como de emergência, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, as áreas dos municípios constantes no anexo único, afetadas por estiagens (ordem 132 – Município Riacho dos Cavalos) (peça 95, p. 4).

13. Assim, o Contrato 60/2019, firmado em 31/5/2019 (peça 35), encontra amparo no referido decreto estadual. Por meio desse segundo contrato, o objetivo do convênio foi alcançado.

14. Além disso, neste momento recursal, o Sr. Joaquim Hugo Vieira Carneiro alude à vigência dos Decretos Municipais 5/2018 e 16/2019 quando da assinatura dos Contratos 23/2018 e 60/2019, atestando a situação de emergência em Riacho dos Cavalos.

15. Em consulta aos documentos acostados nos autos, constatou-se, além do Decreto Estadual do Estado da Paraíba 37.688, de 3/10/2017 (peça 5, p. 5), que declara situação de emergência, pelo período de 180 dias, nas áreas dos municípios afetados pela estiagem (ordem 139 – Município Riacho dos Cavalos), diversos decretos municipais na mesma linha:

15.1. Decreto Municipal 28/2017, de 17/10/2017 – Situação de emergência, pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias em decorrência do longo período de estiagem que impõe a falta de trabalho na Zona Urbana e Rural (peça 5, p. 6);

15.2. Decreto Municipal 5/2018, de 17/4/2018 (peça 56, p. 1);

15.3. Decreto Municipal 15/2018, de 18/10/2018 (peça 56, p. 2);

15.4. Decreto Municipal 16/2019, de 2/5/2019 (peça 56, p. 7);

15.5. Decreto Municipal 37/2019, de 1/10/2019 (peça 56, p. 8).

16. Ainda para fins de formação de meu convencimento, em pesquisa na internet, observei o documento intitulado “Projeto Cadastro de Fontes de Abastecimento por Água Subterrânea -

Diagnóstico do Município de Riacho dos Cavalos”, elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, de outubro de 2005, no qual consta:

O Polígono das Secas apresenta um regime pluviométrico marcado por extrema irregularidade de chuvas, no tempo e no espaço. Nesse cenário, a escassez de água constitui um forte entrave ao desenvolvimento socioeconômico e, até mesmo, à subsistência da população. A ocorrência cíclica das secas e seus efeitos catastróficos são por demais conhecidos e remontam aos primórdios da história do Brasil (https://rigeo.cprm.gov.br/jspui/bitstream/doc/16302/1/Rel_Riacho_Cavalos.pdf, acesso em 3/9/2021).

17. Esse contexto de longo período de estiagem e todas adversas consequências nessa região, constatado na edição de sucessivos decretos estaduais e municipais, demonstra os desafios que os gestores do Polígono das Secas encontram em sua atuação.

18. Desse modo, neste caso concreto, devem ser consideradas as reais dificuldades do então prefeito, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo, conforme disposto no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb (Decreto-Lei 4.657/1942):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

19. Nessa linha, a jurisprudência deste Tribunal se mostra atenta quanto à ponderação das dificuldades enfrentadas pelo gestor frente aos resultados obtidos:

A reprovabilidade da conduta dos gestores deve ser mitigada, diante da ausência de dano ao erário, de má-fé dos responsáveis, das vicissitudes enfrentadas e do benefício trazido (Acórdão 2863/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

A punibilidade da falta do gestor deve ser ponderada não apenas por eventual descumprimento de norma, como também por outros elementos, como o grau de reprovabilidade da conduta e o prejuízo que possa ter causado ao erário e ao interesse público (Acórdão 2596/2012-TCU-Plenário, Relator Ministra Ana Arraes).

A punibilidade da falta deve ser ponderada não apenas pelo descumprimento da norma jurídica ou de determinação do TCU, mas, também, por outros elementos, tais como o grau de reprovabilidade da conduta do gestor e do dano que possa ter causado ao interesse público, bem jurídico maior que se pretende resguardar (Acórdão 3385/2009-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo).

20. O motivo que levou à realização de audiência e que fundamentou a aplicação da pena foi a dispensa de licitação sem observância da devida caracterização da situação emergencial e sem a demonstração de que o tempo fixado no decreto estadual se mostraria insuficiente para a realização do processo licitatório regular, nos termos constantes no ofício de sua audiência.

21. Entretanto, além de ambos os contratos estarem amparados em decretos do governo do estado, e não apenas em decretos municipais, também se observa circunstância atenuante para supressão da pena imposta ao responsável, já que não se trata da ocorrência de dolo ou erro grosseiro na contratação irregular por dispensa de licitação, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

22. Por fim, registro que o instituto da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória passou a ser regulado no âmbito desta Corte de Contas pela recente Resolução TCU 344/2022 e, por constituir questão de ordem pública, alcança todos os processos em tramitação neste Tribunal, exceto aqueles já remetidos aos órgãos ou às entidades competentes para fins de cobrança judicial, nos termos do seu art. 10.

23. De acordo com a referida norma, elaborada em consonância com os ditames da Lei 9.873/1999 e com a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal – STF acerca do tema, em especial com o que restou decidido na ADI 5.509, foi estabelecido o prazo de cinco anos para a operação da prescrição em processos de controle externo, a teor do que dispõe o seu art. 2º.

24. No caso de fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade, hipótese ora



tratada, a norma em evidência fixa como termo inicial da contagem de prazo de ambas as prescrições a data do conhecimento da irregularidade ou do dano, consoante dispõe, respectivamente, o art. 4º, inciso IV da citada Resolução.

25. *In casu*, o relatório de fiscalização sobre acompanhamento de transferências voluntárias no Estado da Paraíba mais suscetíveis a desvio de recursos, para fornecer subsídios para metodologia em implementação voltada para avaliar riscos e prevenir a ocorrência de desvios na execução de transferências voluntárias, data de 29/3/2019 (peça 42 do TC 023.298/2018-9). Dessa forma, conclui-se que não se operou a prescrição das pretensões punitiva nem ressarcitória.

26. Ante o exposto, concluo pelo provimento ao pedido de reexame, com consequente exclusão da multa que lhe foi aplicada.

Com essas considerações, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que trago à consideração deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2529/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.274/2019-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Representação).
3. Recorrente: Joaquim Hugo Vieira Carneiro (727.843.184-00).
4. Entidade: Município de Riacho dos Cavalos/PB.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal:
 - 8.1. Camila Maria Marinho Lisboa Alves (OAB/PB 19.279) e outros, representando o Município de Riacho dos Cavalos/PB e Joaquim Hugo Vieira Carneiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto por Joaquim Hugo Vieira Carneiro, então Prefeito do Município de Riacho dos Cavalos/PB, contra o Acórdão 119/2021-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 arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito os itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão recorrida;

9.2. notificar acerca desta deliberação ao recorrente, à Fundação Nacional de Saúde e ao Município de Riacho dos Cavalos/PB.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2529-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário



TC 010.472/2016-9

Natureza: Pedido de reexame (em Relatório de Monitoramento)

Unidade: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Responsáveis: Jorge Antonio Deher Rachid (637.985.907-10) e Paulo Ricardo de Souza Cardoso (285.075.840-04)

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. MULTA POR REICIDÊNCIA NO DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DESTE TRIBUNAL. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO DO RECURSO. ARGUMENTOS SUFICIENTES PARA ALTERAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. PRECEDENTE. INSUBSISTÊNCIA DA MULTA. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida na Secretaria de Recursos – Serur (peça 93), que contou com a concordância do corpo diretivo da unidade técnica (peças 94-95):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Jorge Antônio Deher Rachid e Paulo Ricardo de Souza Cardoso, contra o Acórdão 967/2022-Plenário (peça 65), da relatoria do Ministro Bruno Dantas. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor, destacando-se os itens impugnados:

9.1. com fundamento no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992, aplicar a Jorge Antônio Deher Rachid e a Paulo Ricardo de Souza Cardoso multas individuais no valor de R\$ 37.340,00 (trinta e sete mil, trezentos e quarenta reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.2. considerar graves as infrações cometidas por Jorge Antônio Deher Rachid e Paulo Ricardo de Souza Cardoso;

9.3. dar ciência deste acórdão aos responsáveis e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; e

9.4. apensar definitivamente, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014, estes autos ao TC 022.471/2013-8.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de monitoramento do cumprimento da determinação contida no subitem 1.6.3 do Acórdão 5.605/2016-1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas (peça 22), transcrita a seguir:

1.6.3. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação com vistas a criar mecanismos para que os órgãos de controle possam ter acesso às informações existentes em seus sistemas informatizados, seja protegendo as informações econômicas ou financeiras dos contribuintes, pela técnica de anonimização de dados, seja por meio do compartilhamento dos dados sigilosos, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação.

2.1. No julgamento das contas da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), exercício de 2012 (TC 022.471/2013-8), o item 1.7.1 do Acórdão 3385/2015 – 1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 3) determinou àquela jurisdição:

sem prejuízo de resguardar o sigilo fiscal dos contribuintes, crie mecanismos para possibilitar o acesso aos dados necessários para avaliação da gestão dos responsáveis, especialmente quanto aos indicadores de desempenho, apresentando ao Tribunal justificativas para a eventual inviabilidade de atender à determinação, por motivos técnicos ou de outra natureza;



2.2. Após realizado o monitoramento da referida determinação, o que resultou no Relatório de Fiscalização 140/2016 (peça 19), o Acórdão 5.605/2016-1ª Câmara, em seu subitem 1.6.2, considerou a determinação sob comento não atendida (peça 22).

2.3. Por essa razão, o TCU proferiu nova determinação nos termos do item 1.6.3 do mesmo acórdão (5.605/2016-1ª Câmara), já transcrito no item 2 retro.

2.4. O monitoramento da nova determinação contida no subitem 1.6.3 do Acórdão 5.605/2016-1ª Câmara foi registrado por meio da instrução à peça 34, de 17/5/2019, tendo sido concluído pelo seu não cumprimento, conforme consta do item 9.1 do Acórdão 2173/2019-Plenário, Rel. Bruno Dantas, de 11/9/2019 (peça 37).

2.5. No mesmo decisum, por meio do subitem 9.2, o TCU determinou a audiência dos ora recorrentes em razão da reincidência no descumprimento das determinações proferidas no subitem 1.6.3 do Acórdão 5.605/2016-1ª Câmara e no subitem 1.7.1 do Acórdão 3.385/2015-1ª Câmara.

2.6. Realizadas as comunicações processuais e apresentadas as razões de justificativa, o auditor de controle externo incumbido da instrução do feito, após análise, concluiu pela rejeição das razões de justificativa e propôs aplicação aos responsáveis de multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992, além de sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, prevista no art. 60, da mesma lei. O diretor da subunidade acompanhou essa proposta de encaminhamento.

2.7. O secretário da unidade instrutiva, por sua vez, embora tenha, em essência, corroborado a análise empreendida pelo auditor, discordou pontualmente da proposta de inabilitação. Sublinhou a existência de atenuantes à conduta dos secretários da RFB, como a iniciativa da criação da sala de sigilo e o fato de o atendimento ao item 1.6.3 do Acórdão 5.605/2016-TCU-Primeira Câmara depender da superação do entendimento jurídico então vigente.

2.8. O relator acompanhou as conclusões coligidas pelo auditor de controle externo e seu diretor, deixando, excepcionalmente, de aplicar a sanção de inabilitação, ante as ponderações feitas pelo Ministro Antônio Anastasia na sessão de julgamento.

2.9. Inconformados, Jorge Antônio Deher Rachid e Paulo Ricardo de Souza Cardoso, interpuseram pedido de reexame contra o Acórdão 967/2022-Plenário (peça 80), para que:

a) a multa aplicada aos recorrentes seja excluída, afastando-se a condenação a eles imposta pelo acórdão recorrido; e

b) subsidiariamente, a multa seja reduzida ao percentual mínimo de 5%.

2.10. Passa-se ao exame do recurso.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade contido na peça 81, ratificado pelo Ministro relator Jorge Oliveira na peça 84, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do item 9.1 e 9.2, do Acórdão 967/2022-Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso as seguintes questões:

- a) se cabe o afastamento das penalidades aplicada aos recorrentes (peça 80, p. 3-8);
- b) se cabe a redução da multa (peça 80, p. 8-10).

5. Se cabe ao afastamento das penalidades aplicadas aos recorrentes (peça 80, p. 3-8).

5.1. Os recorrentes defendem a exclusão das penalidades que lhes foram aplicadas, com base nos seguintes argumentos:

a) o TCU decidiu condenar os recorrentes ao pagamento de multa no valor máximo permitido em razão do suposto descumprimento da determinação;

b) não houve recusa dos recorrentes na apresentação do plano de ação de que trata a determinação supostamente descumprida, o qual foi apresentado, embora quase dois anos após o prazo regulamentar, conforme reconhecido pela unidade técnica no item 14 da instrução à peça 34;



c) o que de fato ocorreu foi dificuldade material na implementação da medida, haja vista a importância da preservação do sigilo fiscal conforme consta do art. 198 do Código Tributário, o qual foi transcrito à peça 80, p. 3;

d) embora não se desconheça o entendimento do TCU sobre o seu direito ao acesso irrestrito a esses dados, essa compreensão não foi de pronto abonada, nem pelos Tribunais Pátrios, nem pelos órgãos que fixam o entendimento jurídico no âmbito do Poder Executivo, a quem os recorrentes, por obrigação legal, deviam submissão;

e) por força do Parecer GQ-110, vinculante, e, portanto, obrigatório, cogente, não poderiam os recorrentes se eximirem de seu cumprimento, considerando que:

e.1) o referido parecer consignou expressamente que o Código Tributário Nacional, Lei 5.172/1966, foi recepcionado como Lei Complementar, de modo que suas disposições não são afastáveis por lei ordinária, como é o caso da Lei 8.443/1992;

e.2) de acordo com os itens 39 e 56 do citado parecer, os sigilos bancário e fiscal somente poderiam ser afastados por decisão judicial, conforme o entendimento, também do STF no MS 21.729-4;

e.3) esse parecer passou a reger a atividade administrativa do Poder Executivo Federal, de forma vinculante, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei Complementar 73/1993;

e.4) os Mandados de Segurança MS 22617/DF, MS 27.091/DF e MS 28.219/DF confirmaram a oponibilidade do sigilo fiscal ao TCU, com opinião favorável ao sigilo também por parte do Ministério Público Federal;

e.5) poderiam responder disciplinarmente, é até criminalmente, por violação de sigilo legal.

f) considerando que o parecer vinculante se assemelha a uma decisão judicial, se aplica ao presente caso concreto o Acórdão 2577/2007-1ª Câmara, Rel. Augusto Nardes, cujo trecho foi transcrito à peça 80, p. 4, e que firmou o entendimento de que não cabe aplicação da multa se houver impedimento ao cumprimento da determinação;

g) o tempo levado para se alcançar a solução esperada por essa Corte decorreu da complexidade jurídica e material envolvida na concretização das expectativas suscitadas pela ordem do TCU, mas não por falta de disposição do gestor para implementar a medida da forma esperada pelo Tribunal, uma vez que se buscou alternativas para a disponibilização dos dados como a sala do sigilo, considerada inadequada pelo TCU, bem como a anonimização dos dados, medida que seria, além de dispendiosa, demorada;

h) a implementação da providência nos moldes em que a Corte foi desvelando não dependia da vontade única do Secretário da Receita Federal, nem do seu substituto, como destacado pelo próprio ministro relator, no trecho do voto transcrito à peça 80, p. 5, considerando que:

h.1) dependeu da edição de Decreto Presidencial, bem como da alteração do entendimento jurídico até então vigente sobre o tema;

h.2) foi o Presidente da República que aprovou o Parecer AM-08, de 18 de outubro de 2019, do Advogado Geral da União, em que se fixou tese vinculante para a Administração Pública, estabelecendo o intercâmbio de informações sigilosas com o TCU, uma vez que reconheceu não se tratar de quebra de sigilo e sim de transferência de sigilo;

j) se atraso houve no cumprimento da determinação desta Corte de Contas, a mora não pode ser imputada aos recorrentes, mas sim de todo o arcabouço legal e normativo que necessitou de alteração ulterior para o devido cumprimento, sendo aplicável o entendimento do Acórdão 4855/2010-2ª Câmara, Rel. André Luís de Carvalho, cujo trecho foi transcrito à peça 80, p. 6;

k) se havia equívoco na interpretação jurídica conferida pelo agora superado Parecer GQ-110, esse equívoco não pode ser imputado aos recorrentes, conforme jurisprudência deste TCU, exemplificada no Acórdão 8890/2011-1ª Câmara, Rel. Augusto Nardes, cujo trecho foi transcrito à peça 80, p. 6;



l) não há que se falar em falta reiterada dos recorrentes, tendo em vista que nenhum dos gestores do órgão teria condições de cumprir a ordem do TCU, uma vez que isso dependia de outros órgãos que não estavam sob a sua estrutura;

m) não era exigível, portanto, conduta diversa por parte dos recorrentes;

n) ao caso se aplica o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), para que se considerem, na avaliação da responsabilidade dos recorrentes, os obstáculos e dificuldades reais do gestor, bem como as circunstâncias práticas que limitaram e condicionaram a sua atuação;

o) a jurisprudência exemplificada nos Acórdãos 845/2017-Plenário, Rel. Benjamin Zymler e 70/2020-Plenário, Rel. Aroldo Cedraz, cujos trechos foram transcritos à peça 80, p. 7, evidencia a não aplicação de multa, sobretudo quando não há prejuízo ao erário;

p) o TC 017.090/2015-6 que trata de idêntico tema e com o responsável Jorge Antônio Deher Rachid, um dos ora recorrentes, resultou no Acórdão 2730/2021-Plenário TCU, Rel. Aroldo Cedraz, no qual foram acolhidos integralmente os pontos de defesa trazidos no presente feito, conforme demonstra o trecho transcrito à peça 80, p. 7, razão pela qual deve ser dado idêntico tratamento ao caso sob comento.

Análise

5.2 Não assiste razão em face dos argumentos para exclusão da multa, sob a alegação de justificar que não poderiam cumprir a determinação em nome do sigilo fiscal. Nesse aspecto, poderiam ter se utilizado, em querendo, das faculdades processuais inerentes, como a interposição de recurso ou embargos, juntando elementos e documentos pertinentes, quando da prolação da primeira determinação, contida no item 1.7.1 do Acórdão 3385/2015-1ª Câmara. Naquela oportunidade, no entanto, não o fizeram.

5.3. Poderiam ainda, caso fosse esse mesmo o entendimento da RFB – dificuldade na implementação da medida – se utilizarem mais uma vez das referidas faculdades processuais, quando da reiteração da primeira determinação, agora contida no subitem 1.6.3 do Acórdão 5.605/2016-1ª Câmara, ocasião em que o tema poderia ser aprofundado, porém, também não exerceram esse direito.

5.4. Outra alternativa, tratando-se de temática que sujeita os responsáveis à multa, seria comparecer aos autos dentro do prazo fixado para o cumprimento da deliberação, a fim de consultar a equipe técnica responsável pelo monitoramento da deliberação, nos moldes já aventados no item 61, da instrução da unidade técnica à peça 53, p. 11, o que também não ocorreu.

5.5. Por essa razão, não se aplica o Acórdão 8890/2011-TC-1ª Câmara, considerando que naquele decisor, houve a apresentação de argumentos que foram analisados em sede de pedido de reexame da determinação exarada, o que não ocorreu no presente caso. Ademais, em nenhum momento existiu equívoco quanto ao citado Parecer GQ-110. Em caso de dúvida interpretativa por parte dos recorrentes, ratifica-se, caberia se utilizarem das faculdades processuais de direito e não deixarem de cumprir determinação desta Corte de Contas feita no exercício do Controle Externo e que vincula a todos os órgãos administrativos de todas as esferas de Poder.

5.6. Não procede a alegação dos recorrentes de que o plano de ação foi entregue, embora intempestivamente: a uma, porque o fundamento da multa alvitrada não foi o atraso na entrega do plano de ação, porém, a reincidência no não cumprimento de determinação do Tribunal, conforme inciso VII, do art. 58, da Lei 8.443/1992; a duas porque, ainda que o plano de ação tenha sido entregue, tal feito se mostrou insuficiente para atender a determinação, cujo objetivo era a criação de mecanismos que resultassem no acesso necessário às informações existentes nos sistemas informatizados da RFB para a consecução dos objetivos das ações de controle TCU (peça 34, p. 6).

5.7. Também não assiste razão aos recorrentes quando atribuem o não atendimento da determinação uma vez o art. 198 do Código Tributário foi recepcionado por lei complementar, tendo em vista que:

a) embora tenha sido recepcionado pela Lei Complementar 104/2001, o sigilo fiscal não é matéria sujeita ao rito legislativo das leis complementares, como se pode verificar no item 40 da



instrução à peça 53 que relacionou as matérias sujeitas à lei complementar taxativamente indicadas no texto constitucional;

b) o § 2º do art. 198 da Lei 5.172/66, incluído pela mencionada LC 104/2001, assegura a preservação do sigilo fiscal possibilitando o intercâmbio de informação sigilosas no âmbito da Administração Pública:

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#);

c) nada obsta que seja feita uma leitura mais ampliadora do art. 198 do CTN para entender que a transferência do sigilo ao Tribunal de Contas da União, quando necessária e com as medidas adequadas de segurança, **não se trata de divulgação**, mas de intercâmbio de informação sigilosa a autoridade competente que está submetida às garantias de preservação do sigilo e ao princípio do devido processo legal, com o objetivo de tornar a RFB um órgão auditável, nos termos do referido § 2º do art. 198, do CTN;

d) o Acórdão 275/2012–Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes, informa de maneira categórica que as determinações do TCU têm caráter cogente e não podem ser descumpridas com base em parecer da procuradoria interna da entidade jurisdicionada. Desta forma, o referido Parecer GQ-110, ainda que de observância obrigatória aos órgãos do Poder Executivo, nos termos do art. 40, §1º, da Lei Complementar 73/1993, não têm o condão de sobrepujar as requisições e determinações emanadas do TCU quando no exercício de suas funções de Controle Externo, pois, além de suas determinações terem caráter compulsório, a competência fiscalizadora deste Tribunal retira seu fundamento direto da Constituição Federal de 1988, especialmente nos arts. 70, caput, 71, incisos II, IV, VIII e IX;

e) não se trata de afastar disposição de Lei Complementar (art. 198 do CTN) por meio da Lei Ordinária 8.443/1998, como quiseram defender os recorrentes, considerando que os dois dispositivos legais versam sobre temas diversos: enquanto o primeiro dispõe sobre normas de direito tributário, o segundo estabelece instrumentos necessários para o exercício das competências constitucionais do TCU.

5.8. Dessa forma, não se aplica ao caso o Acórdão 2577/2007-1ª Câmara, Rel. Augusto Nardes, trazido como possível precedente, visto inexistir decisão judicial impeditiva do cumprimento de determinação expedida pelo TCU.

5.9. Diversamente do que afirmam os recorrentes, os Mandados de Segurança MS 22617/DF, MS 27.091/DF, e MS 28.219/DF não confirmaram a oponibilidade do sigilo fiscal, considerando que:

a) conforme consta da Decisão Monocrática do Ministro Roberto Barroso no MS 27.091-DF, cujo trecho foi transcrito à peça 53, p. 9-10, o sigilo fiscal permanece incólume com o atendimento das requisições de dados anonimizados, sendo a recusa no fornecimento de dados/processos/informações pelos gestores da RFB patente obstrução ao exercício das inspeções e auditoria determinadas, sujeita a penalidade de multa prevista no art. 58, inciso V, da LOTCU;

b) no MS 22617/DF, embora tenha sido concedida liminar, em 2004, para o não fornecimento das informações requeridas, não houve decisão definitiva em função da extinção do mandado por perda do interesse de agir do impetrante;

c) no MS 28.219/DF houve perda do objeto, inexistindo posicionamento do órgão julgante sobre a matéria.

5.10. Quanto à alegação de risco disciplinar ou criminal, por suposta violação ao sigilo legal, além das alternativas elencadas nos subitens 5.2 a 5.4 retro, não haveria óbice em mais uma vez se impetrar mandado de segurança como realizado em outras ocasiões visando o deslinde da questão, mas optaram pelo descumprimento reiterado da determinação a eles dirigida sujeitando-se à aplicação da multa do art. 58, da Lei 8.443/1992.

5.11. A afirmação de que a decisão quanto ao cumprimento da determinação independia dos ora recorrentes devido a pacificação do tema ocorrer via decreto presidencial não encontra respaldo para a exclusão da multa, considerando, como enfatizado pelo relator no voto condutor do acórdão combatido, que era exigível dos recorrentes conduta diversa: caberia aos gestores, no exercício de suas competências, mediante o apoio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, suscitar eventuais dúvidas sobre a legalidade da interpretação restritiva posta no Parecer GQ-110 e adotar outras medidas no âmbito de suas competências para encontrar a solução jurídica mais adequada a viabilizar o compartilhamento de informações essenciais ao controle externo (peça 66, p. 3).

5.12. Também não cabe a aplicação dos Acórdãos 845/2017-Plenário, Rel. Benjamin Zymler e 70/2020-Plenário, Rel. Aroldo Cedraz, mencionados pelos recorrentes, tendo em vista objeções quanto a possíveis atenuantes, pois as restrições de acesso a dados inviabilizaram o controle externo e prejudicaram o cumprimento do dever de prestar contas pela Receita Federal.

5.13. No voto condutor do acórdão combatido, o relator enfatiza uma sucessão de fatos ocorridos, que induz ao descaso dos gestores com os comandos expedidos pelo TCU, se utilizando de “artifícios para dar ares de cumprimento da determinação, sem que, de fato, fosse adotadas medidas concretas e eficientes para isso” (peça 66, p. 1);

5.14. A esse respeito a unidade técnica ressalta que não se verificou, na vigência do prazo para cumprimento das deliberações, conduta ou esforço dos responsáveis para cumprir a determinação contida no item 1.7.1 do Acórdão 3385/2015 – 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas, reiterada no item 1.6.3 do Acórdão 5.605/2016 – 1ª Câmara, de mesma relatoria (peça 53, p. 15).

5.15. Quanto à requerida aplicação do art. 22 da LINDB, assim se pronunciou o relator, no voto condutor do acórdão rebatido, diante do descuido dos dirigentes da RFB, no sentido de protelar o efetivo cumprimento da determinação reiterada sob comento:

A inércia inicial dos ex-secretários, seguida de medidas nada efetivas para o equacionamento de relevante controvérsia interinstitucional, conforme evidenciado no Acórdão 2173/2019-TCU-Plenário, pode ser tipificada como erro grosseiro, passível de multa, nos termos dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

25. Cabe frisar que as determinações expedidas pelo TCU possuem força cogente. Caso haja dúvidas ou inconformismo acerca do mérito da determinação, deve o gestor apresentar, tempestivamente, os recursos cabíveis, não lhe sendo permitido descumpri-la ou cumpri-la de forma parcial, sob pena de incorrer na multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992. (ex vi do Acórdão 476/2016-Plenário).

26. A reincidência no descumprimento da determinação, como ocorrido no caso em tela, por si só, já autoriza o sancionamento dos responsáveis, mediante a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992. (ex vi do Acórdão 3264/2016-Segunda Câmara).

5.16. No Acórdão 2730/2021-Plenário, mencionado pelos recorrentes, ao contrário do presente processo, foram acolhidas as razões de justificativas, não chegando a ser aplicada nenhuma multa. Naquele caso, apenas o recorrente Jorge Antônio Deher Rachid foi chamado em audiência pelo descumprimento de determinação e sonegação de informações no âmbito de fiscalização do TCU.

5.17. Diversamente, no presente caso, a determinação reiteradamente descumprida visa mudanças estruturais no sistema de fornecimento de informações da Receita, de modo a conferir efetividade ao exercício do controle, tendo escopo mais amplo.

5.18. Além disso, conforme estabelecido nos incisos VI a VIII, do art. 268, do RI/TCU, o ato de reincidência do descumprimento de determinação por ser conduta mais grave, acarreta a faixa de percentual de multa maior (50% a 100% do valor determinado periodicamente por portaria do Tribunal) do que o descumprimento de decisão sem causa justificada (5% a 50%) ou a sonegação de informações em auditorias (5% a 80%).

5.19. Assim, considerando que os argumentos apresentados foram insuficientes para justificar a reincidência no descumprimento de decisão desta Corte de Contas, não há como afastar a penalidade aplicada aos recorrentes.

6. Se cabe a redução da multa (peça 80, p. 8).



6.1 No caso de não provimento do afastamento das penalidades imputadas, os recorrentes defendem a redução da multa aplicada ao percentual mínimo legal de 5%, com base nos seguintes argumentos:

a) a jurisprudência do TCU vem se orientando em fixar alguns parâmetros para a dosimetria na aplicação de penalidades pecuniárias, conforme demonstra os Acórdãos 1882/2021-Plenário, Rel. Aroldo Cedraz, 60/2020-Plenário, Rel. Ana Arraes e 1691/2022-1ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler, em trechos transcritos à peça 80, p. 8;

b) por inexigibilidade de conduta diversa, considerando que todos os elementos de dosimetria construídos pela jurisprudência do TCU militam a favor dos recorrentes;

c) não se pode imputar como grave a conduta dos recorrentes, considerando que:

c.1) agiram no estrito no estrito cumprimento de parecer vinculante, registra-se, inarredável, que condicionava a atuação dos recorrentes e cuja reversão e superação do entendimento foram imprescindíveis para remover os obstáculos e dar cumprimento às determinações desta Corte de Contas;

c.2) a análise das circunstâncias fáticas e jurídicas indicam não culpa grave, mas culpa leve, considerando que os recorrentes estavam agindo de acordo com a orientação jurídica vinculante, aplicando-se, no caso concreto, o art. 22 da LINDB;

c.3) da ação dos recorrentes não resultou dano à administração pública, razão pela qual deve ser considerada pena mais branda;

d) conforme demonstra o trecho do Acórdão 8627/2013-1ª Câmara, Rel. Ana Arraes, transcrito à peça 80, p. 9, os valores abrangidos na questão podem e devem ser considerados para dimensionar a multa;

e) a apenação no máximo permitido se revela exagerada e descabida, bem como desproporcional e desarrazoada, como reconhecido nos casos análogos dos Acórdãos 3385/2008-1ª Câmara, Rel. Valmir Campelo, 2305/2010-1ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer, 245/2010-Plenário, Rel. Valmir Campelo, 724/2021-Plenário, Rel. Bruno Dantas e 2463/2019-1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

f) o próprio secretário titular da Secex Previdência, na peça 55, reconheceu que a criação da sala de sigilo pelos recorrentes representou um avanço, entendendo presentes circunstâncias atenuantes que beneficiavam os recorrentes, de modo que a penalidade imposta no máximo permitido não se afigura razoável, nem proporcional;

g) a redução da rigorosa multa imposta aos recorrentes é medida que se impõe, seja pela aplicação do princípio da proporcionalidade, seja pela inexistência de qualquer dano, seja pela culpabilidade mínima, seja ainda presença de circunstâncias atenuantes que beneficiam os recorrentes.

Análise

6.2. Preliminarmente vejamos o que consta no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992, utilizado como fundamento no subitem 9.1 do Acórdão combatido:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

(...)

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

§ 2º O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 3º O Regimento Interno disporá sobre a gradação da multa prevista no caput deste artigo, em função da gravidade da infração.

6.3. Com base nesse dispositivo, o mesmo subitem 9.1 estabeleceu o valor da multa aplicada em R\$ 37.340,00.



6.4. Observa-se que o § 3º do art. 58 remete ao RI/TCU a gradação da multa prevista no caput. O RI/TCU, por sua vez, estabelece as seguintes gradações:

Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

(...)

VII – descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o caput;

VIII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, no valor compreendido entre cinquenta e cem por cento do montante a que se refere o caput.

§ 1º A multa de que trata o caput será atualizada, periodicamente, mediante portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 2º Nos casos em que ficar demonstrada a inadequação da multa aplicada com fundamento nos incisos IV, V, VI ou VII, o Tribunal poderá revê-la, de ofício, diminuindo seu valor ou tornando-a sem efeito.

§ 3º A multa aplicada com fundamento nos incisos IV, V, VI, VII ou VIII prescinde de prévia audiência dos responsáveis, desde que a possibilidade de sua aplicação conste da comunicação do despacho ou da decisão descumprida ou do ofício de apresentação da equipe de fiscalização.

6.5. Como se pode observar, a reincidência no descumprimento de determinação – irregularidade imputada aos recorrentes no Acórdão combatido, com fundamento no inciso VII, do Art. 58, da Lei 8.443/1992 -, estabelece multa com a gradação de 50% a 100% do valor base, correspondendo, portanto, no RI/TCU, ao inciso VIII do art. 268, embora tal dispositivo não tenha sido mencionado no acórdão combatido.

6.6. Cabe esclarecer que, para o exercício de 2022, a Portaria 4/2022 estabeleceu o valor da multa a ser aplicada em R\$ 74.680,53.

6.7. Dessa forma, considerando que a reincidência no descumprimento de determinação foi fundamento para a multa aplicada, o seu valor - R\$ 37.340,00 - já está no patamar mínimo de 50% (vide o inciso VIII do art. 268, que estabelece a gradação da multa do art. 58, da Lei 8.443/1992) para a irregularidade cometida, inexistindo, portanto, a possibilidade de redução da multa.

6.8. Por outro lado, os recorrentes interpretaram que a multa aplicada se utilizou da gradação estabelecida no inciso VII do art. 268 do RI/TCU, o qual estabelece multa entre 5% a 50% do valor base, cujo fundamento é o descumprimento de determinação e não a reincidência no descumprimento.

6.9. Nesse caso, o valor de R\$ 37.340,00, correspondente a 50% de R\$ 70.680,53 corresponderia ao valor máximo, como entenderam os recorrentes.

6.10. Essa interpretação não é de todo equivocada, uma vez que inexiste no art. 58, da Lei 8.443/1992, inciso específico para fundamentar o descumprimento de determinação, sendo o inciso VII, do art. 58, da Lei 8.443/1992, utilizado como fundamento, tanto para o descumprimento, como para a reincidência no descumprimento de determinação.

6.11. Registra-se que o acórdão não explicita que houve reincidência no descumprimento de determinação, embora o voto se refira à reincidência em dois momentos, conforme trecho transcrito a seguir (peça 66, p. 6):

26. A reincidência no descumprimento da determinação, como ocorrido no caso em tela, por si só, já autoriza o sancionamento dos responsáveis, mediante a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992. (ex vi do Acórdão 3264/2016-Segunda Câmara)

(...)

37. Sendo assim, na ausência de razões capazes de justificar o descumprimento reiterado da determinação e reafirmando a gravidade nas condutas analisadas, deve-se sancionar os responsáveis com multa de 50% do valor máximo estabelecido por este Tribunal (Portaria-TCU 4/2022), nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992.

6.12. Nesse contexto, como a fundamentação da irregularidade é a reincidência no descumprimento de determinação, cuja gradação mínima permitida é 50% de R\$ 74.680,53 - que é o

valor da multa aplicada (R\$ 37.340,00) -, está confirmada a impossibilidade legal para o pleito da redução.

6.13. Prosseguindo na alegação equivocada dos recorrentes (multa no valor máximo), ao verificar um dos balizadores apresentados pela jurisprudência para apuração do valor da multa a ser imputada - efeito de isonomia de tratamento em casos análogos, identificou-se, em pesquisa na base integrada de jurisprudência desta Corte de Contas, casos cujo fundamento foi a **reincidência no descumprimento de determinação**, sendo utilizado o fundamento do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992, todos relacionados na tabela a seguir:

Portaria por meio da qual o valor da multa do Art. 58 é atualizada periodicamente	Valor máximo da multa estabelecido em portaria	Decisão	Valor da multa (R\$)	Percentual	Observação
Portaria 4/2022	R\$ 74.680,53	Acórdão combatido	37.340,00	50%	Fundamento com base apenas no inciso VII, do art. 58, da Lei 8.443/1992
Portaria 20/2015	R\$ 49.535,41	2479/2015-1ª C, Rel. Benjamin Zymler	7.000,00	14%	Fundamento com base apenas no inciso VII, do art. 58, da Lei 8.443/1992
Portaria 75/2013	R\$ 43.953,79	1853/2013-1ª C, rel. Weder de Oliveira	10.000,00	23%	Fundamento com base apenas no inciso VII, do art. 58, da Lei 8.443/1992
Portaria 75/2013	R\$ 43.953,79	100/2013-PL, Rel. Raimundo Carreiro	10.000,00	23%	Fundamento com base apenas no inciso VII, do art. 58, da Lei 8.443/1992
Portaria 92/2010	R\$ 36.814,50	7468/2010-2ªC, Rel. Aroldo Cedraz	36.814,50	100% (valor máximo)	Fundamento com base apenas no inciso VII, do art. 58, da Lei 8.443/1992, porém a multa foi reduzida para R\$ 15.000,00 (41%), por meio do Acórdão 1.109/2014-2ª C, rel. Raimundo Carreiro
Portaria 96/2009	R\$ 34.825,94	1875/2009-2ªC, Rel. André de Carvalho	5.000,00	14%	Fundamento com base apenas no inciso VII, do art. 58, do RI/TCU
Portaria 17/2008	R\$ 32.885,68	2335/2008-PL, Rel. Marcos Bemquerer	15.000,00 e 10.000,00	45% e 30%	Fundamento com base apenas no inciso VII, do art. 58, da Lei 8.443/1992

6.14. Como pode perceber, nesses precedentes, não prevaleceu a multa aplicada no percentual máximo de 100% no valor base, embora o fundamento tenha sido o da reincidência no descumprimento de determinação.

6.15. No presente caso, considerando que a multa aplicada no acórdão combatido foi com fundamento no art. 58, inciso VII, cujo valor correspondeu a 50% do valor da Portaria 4/2022, e ainda, que não foi explicitada a gradação dada pelo art. 268, do RI/TCU, surgem duas interpretações, em relação à gradação:

a) multa no valor mínimo permitido, caso a gradação seja dada pelo art. 268, inciso VIII (50% a 100% do valor da Portaria 4/2022), cujo fundamento é a reincidência no descumprimento de determinação.

b) multa no valor máximo permitido, caso a gradação seja dada pelo art. 268, inciso VII (5 a 50% do valor da Portaria 4/2022), cujo fundamento é descumprimento de determinação;



6.16. No caso da alínea “a”, como já relatado no subitem 6.7 e 6.12 retro, *inexiste fundamento legal para a redução pleiteada.*

6.17. Caso seja considerada a gradação dada pelo art. 268, inciso VII, do RI/TCU – apenas descumprimento de determinação, que permitiria a redução da multa, passa-se a análise dessa eventual possibilidade com base no exame dos autos.

6.18. Não prospera a alegação de inexistência de dano material ao erário para justificar redução no valor da multa, uma vez que a sua aplicação se fundamenta no caráter reprovável da conduta omissa reincidente dos recorrentes, não envolvendo dano material.

6.19. Registra-se ainda que os acórdãos citados na defesa contemplam outras sortes de irregularidades e situações fáticas, não constituindo autênticos precedentes a serem replicados no processo em causa.

6.20. Cabe relembrar que a jurisprudência desta Corte de Contas traz o entendimento de que o TCU não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação do Direito Penal. Não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, de modo a possibilitar a alteração objetiva da pena prevista in abstracto. Assim, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento em casos análogos. (Acórdãos 1882/2021-Plenário, Rel. Aroldo Cedraz, 992/2017-Plenário, Rel. Augusto Nardes, e 795/2014-Plenário, Rel. Ana Arraes).

6.21. Nesse sentido, a despeito da discricionariedade existente em sanções administrativas para a determinação do valor da multa entre os limites fixados legal e regimentalmente deste Tribunal (art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992 e gradação trazida pelo art. 268 do RITCU), no presente caso, considera-se pertinente que a dosimetria das sanções leve em conta as disposições do art. 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), in verbis:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente'

6.22. Dessa forma, no presente caso, como já enfatizado no subitem 5.18 retro, considera-se a reincidência no descumprimento de determinação como cometimento de infrações administrativas graves, por restringir ilegalmente a missão constitucional de exercer o controle externo da Administração Pública Federal e por representar um precedente muito perigoso, pois envolve desapego à competência constitucional, normativa e legal do TCU, cujos relevantes efeitos danosos foram apontados nos subitens 5.12 a 5.14 desta instrução.

6.23. Além disso, não se vislumbra fatores atenuantes relevantes a serem considerados na dosimetria das sanções, a exemplo de: fornecimento de informações que viessem a contribuir com as apurações e o reconhecimento da participação nos ilícitos (Acórdão 483/2047-Plenário, Rel. Bruno Dantas); a confissão ou demonstração de arrependimento das irregularidades cometidas (Acórdão 3846/2009-Primeira Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues) ou o comportamento adequado dos responsáveis após a ocorrência dos fatos irregulares (Acórdão 1370/2019-Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler).

6.24. Entretanto, visando uma maior adequação punitiva, com relação aos balizadores para apuração do valor da multa trazidos pela jurisprudência referida no subitem 6.5 retro, cabe reconhecer que a temática do grau de auditabilidade da RFB vem sendo objeto de controvérsia no âmbito deste Corte de Contas há anos, ultimando com a abstenção do TCU em emitir opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações a cargo da RFB em auditorias de demonstrações financeiras, realizadas no extinto Ministério da Fazenda, conforme ocorrido nos recentes Acórdãos 977/2018, 1.382/2019 e 1.461/2020, todos do Plenário.

6.25. A discussão somente foi pacificada por meio do Decreto 10.209/2020 que dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal e da Portaria RFB 4/2021, que dispõe sobre o Protocolo de Auditabilidade da Administração Tributária e Aduaneira, utilizado para viabilizar o compartilhamento de dados e informações protegidas para os auditores da Controladoria-Geral da União (CGU) e do TCU.

6.26. Registra-se que o Decreto 10.209/2020 foi antecedido pelo Parecer 053/2019/CNSUNIAO/CGU/AGU, de 17/10/2019, que já deixava clara a possibilidade de compartilhamento de informações necessárias à realização de procedimentos de fiscalização, inclusive aquelas protegidas por sigilo fiscal, referentes ao funcionamento interno da Receita Federal, revelando nítidos avanços alcançados em tratativas desde 2018 e que culminou na edição do Decreto peça 55, p. 2).

6.27. Observa-se, dessa forma, que o contexto normativo e jurídico avaliado no presente processo apresentava uma interpretação jurídica que necessitou ser superada e que perpassou diferentes gestores da Receita Federal. No caso, as determinações compreenderam o período compreendido 2012 e 2017, ocasião em que foi entregue o plano de ação insuficiente, contexto, portanto, anteriores ao deslinde da questão, o que pode ser considerado como circunstância atenuante na dosimetria da pena dos responsáveis, nos moldes dos Acórdãos 724/2021-Plenário e 2463/2019-1ª Câmara, ambos relatados pelo Ministro Bruno Dantas.

6.28. O mencionado contexto normativo e jurídico foi considerado como atenuante no precedente trazido pelos recorrentes – Acórdão 2.730/2021-Plenário, Rel. Aroldo Cedraz, ocasião em que foram acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo recorrente Jorge Antônio Deher Rachid, em relação ao descumprimento de determinação e sonegação de informações, no âmbito de trabalho de fiscalização realizado na RFB, temática similar a que ora se analisa.

6.29. Além disso, para efeito de isonomia de tratamento em casos análogos, outro balizador apresentado pela jurisprudência para apuração do valor da multa a ser imputada, conforme verificado no item 6.13 retro, no único caso em que houve a aplicação de multa no valor máximo permitido pela regulamentação – 100%, esse percentual foi reduzido para 41% mediante provimento de recurso interposto nesse sentido. Nos demais, embora a irregularidade objeto dos acórdãos conste como reincidência no descumprimento de determinação, utilizou-se o fundamento do inciso VII, do art. 268, do RI/TCU (descumprimento de determinação sem causa justificada), ainda que implicitamente, cujo percentual de multa pode variar de 5% a 50% do valor máximo estabelecido por portaria. Essa alteração na fundamentação resultou em percentuais de 14% a 45%.

6.30. Nesse sentido, caso considerada a gradação da multa em seu percentual máximo, tendo em conta balizadores utilizados pela jurisprudência do TCU como critério na dosimetria da multa, e, ainda, o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, assiste razão aos recorrentes nesse ponto ao pleitear a redução da multa.

6.31. É sabido que a ponderação do valor da pena é tarefa do julgador, cabendo a ele ponderar a gravidade relativa das irregularidades na hora de calcular a dosimetria da pena a ser aplicada.

6.32. Assim, com base no trecho do voto condutor do acórdão combatido, transcrito no subitem 6.21 retro, que deixou assente a irregularidade como sendo reincidência no descumprimento de determinação e considerando a gradação da multa em seu percentual mínimo, será proposta a negativa de provimento para a redução da multa, por falta de amparo legal.

6.33. Alternativamente, caso considerada a gradação da multa em seu percentual máximo, os pontos já destacados - valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, bem como isonomia de tratamento em casos análogos – os quais são utilizados como balizadores, podem ser considerados na dosimetria das sanções para fins de redução da multa aplicada aos recorrentes, conforme o art. 58, incisos VII, da Lei 8.443/1992, tendo em vista a gradação contida no inciso VIII do art. 268 do RITCU.

CONCLUSÃO



7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) os argumentos apresentados foram insuficientes para justificar a configurada reincidência no descumprimento de decisão desta Corte de Contas, razão pela qual não há como afastar as penalidades aplicadas aos recorrentes;

b) o voto condutor do acórdão combatido multou os recorrentes em 50% do valor máximo da Portaria 4/2022 pela irregularidade de reincidência no descumprimento de determinação;

c) o valor mínimo para a multa de reincidência no descumprimento de determinação, no caso, foi exatamente o valor da multa aplicada aos recorrentes, o que torna infundada a solicitação para a redução da multa, por falta de amparo normativo para tal;

d) nos precedentes Acórdãos 2479/2015-1ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler, 1853/2013-1ª Câmara, Rel. Weder de Oliveira, 100/2013-Plenário, Rel. Raimundo Carreiro, 7468/2010-2ª Câmara, Rel. Aroldo Cedraz, 1875/2009-2ª Câmara, Rel. André de Carvalho e 2335/2008-Plenário, Rel. Marcos Bemquerer) foi aplicada multa por reincidência no descumprimento de determinação, porém, utilizou-se a gradação contida no inciso VII, do art. 268, o que possibilitou a aplicação da multa em percentual inferior a 50% do valor máximo estabelecido na Portaria vigente;

e) alternativamente, caso considerada a gradação da multa em seu percentual máximo, os pontos destacados - valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, bem como isonomia de tratamento em casos análogos – os quais são utilizados como balizadores, podem ser levados em conta na dosimetria das sanções para fins de redução da multa aplicada aos recorrentes, conforme o art. 58, incisos VII, da Lei 8.443/1992, e tendo em vista a gradação contida no inciso VII do art. 268 do RITCU.

7.1. Com base nessas conclusões, será proposto a negativa de provimento. Alternativamente, será proposto o provimento parcial do recurso de forma a reduzir a multa aplicada aos recorrentes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. 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 Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

b) alternativamente, caso tenha sido considerado o inciso VII do art. 268, do RI/TCU para a gradação da multa aplicada aos recorrentes por meio do item 9.1 do Acórdão 967/2011-Plenário, dar-lhe provimento parcial para reduzir o valor da referida multa;

c) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes e à Secretaria da Receita Federal do Brasil.”

É o relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade do art. 48 da Lei 8.443/1992, conheço do pedido de reexame interposto por Jorge Antonio Deher Rachid e Paulo Ricardo de Souza Cardoso contra o Acórdão 967/2022 – Plenário.

2. Este processo tem por objeto o monitoramento do Acórdão 3.385/2015 – 1ª Câmara, proferido no julgamento das contas da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB relativas ao exercício de 2012. Na oportunidade, o Tribunal expediu o seguinte comando:

“sem prejuízo de resguardar o sigilo fiscal dos contribuintes, crie mecanismos para possibilitar o acesso aos dados necessários para avaliação da gestão dos responsáveis, especialmente quanto aos indicadores de desempenho, apresentando ao Tribunal justificativas para a eventual inviabilidade de atender à determinação, por motivos técnicos ou de outra natureza.”

3. Realizado o monitoramento, o TCU considerou não atendida a determinação e, por meio do Acórdão 5.605/2016 – 1ª Câmara, deliberou por:

“determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação com vistas a criar mecanismos para que os órgãos de controle possam ter acesso às informações existentes em seus sistemas informatizados, seja protegendo as informações econômicas ou financeiras dos contribuintes, pela técnica de anonimização de dados, seja por meio do compartilhamento dos dados sigilosos, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação.”

4. Em nova deliberação proferida nestes autos (Acórdão 2.173/2019 – Plenário), o Tribunal considerou não cumprida a determinação contida no Acórdão 5.605/2016 – 1ª Câmara e decidiu por chamar em audiência os responsáveis em razão da reincidência no descumprimento de determinações desta Corte.

5. Rejeitadas as razões de justificativa, o Plenário aplicou aos recorrentes a multa prevista no art. 58, VII, da Lei 8.443/1992.

6. A Secretaria de Recursos – Serur afasta todos os argumentos recursais e conclui que a penalidade deve perdurar. Propõe ainda a manutenção do valor da multa e, alternativamente, caso se considere que a sanção foi aplicada no máximo previsto no art. 268, inciso VII, do RITCU (e não no mínimo do art. 268, inciso VIII), sugere a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, bem como isonomia de tratamento com casos análogos, objetivando eventual redução do valor fixado.

7. Feito o breve relato, passo a decidir.

8. Apesar de a unidade ter enfrentado com propriedade os argumentos produzidos na peça recursal, deixo de acolher a proposta da Serur, ante as considerações que passo a fazer.

9. Primeiro, é importante destacar que os reiterados obstáculos que a RFB vinha impondo ao exercício do controle externo se arrastaram por longo período. A questão só foi resolvida recentemente, com o advento do Decreto 10.209/2020, que dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal.

10. Em julgado paradigmático (Decisão 670/1995 – Plenário), o TCU firmou *“entendimento de que o sigilo fiscal de que trata o art.198 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) não se aplica às ações de fiscalização do Tribunal de Contas da União, sendo, portanto, inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações solicitados no exercício das diversas espécies de inspeções ou auditorias realizadas por esta Corte de Contas, em face das normas constitucionais e legais em vigor”*.

11. O entendimento restou confirmado na Decisão 222/1996 – Plenário, Relator Ministro Adhemar Paladini Ghisi.

12. No Acórdão 310/2005 – Plenário, o TCU solicitou à Receita Federal que informasse quais as providências adotadas com vistas a apurar a ocorrência de evasão de CPMF no âmbito da Caixa Econômica Federal. Oportuno mencionar que as informações solicitadas não tinham relação com dados fiscais de contribuinte. Mesmo assim a RFB se negou a fornecê-las, sob alegação de sigilo fiscal. No voto condutor do Acórdão 801/2005 – Plenário, por meio do qual esta Corte fixou prazo para o fornecimento das informações, o Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, pontuou:

“9. A informação que se busca por intermédio do item 9.3 do Acórdão 310/2005-TCU-Plenário (quais as providências adotadas pela SRF com vistas a apurar a ocorrência de evasão de CPMF no âmbito da Caixa Econômica Federal) em nada atinge os cidadãos ou pessoas jurídicas que têm preservadas as suas informações pessoais em razão do instituto do sigilo fiscal. Trata-se de examinar uma situação de ferimento à lei, de elevado interesse público, ação contra a qual não é cabível a oposição de empecilhos que têm por objetivo tão-somente obstaculizar o controle externo. Atitudes como essa visam, na verdade, a impedir que o Congresso Nacional exerça plenamente sua competência, nos termos do art. 70 da Constituição Federal.”

13. E seguiram-se outros julgados, a exemplo dos Acórdãos 1.834/2007 (auditoria no PAES – Parcelamento Especial), 1.835/2007 (auditoria no Siscomex), 1.042/2018 (auditoria de conformidade

no Repetro) e 1.174/2019 (auditoria operacional no grau de auditabilidade da Receita Federal), todos do Plenário.

14. Bem se vê que a questão vem de longe, sem que medidas efetivas fossem tomadas pela Receita Federal do Brasil.

15. A implantação da sala de sigilo foi uma primeira tentativa de resolução do problema, mas considerada insuficiente por esta Corte. Podia caracterizar, em verdade, obstrução de fiscalização. Tal entendimento ficou assente no Acórdão 1.095/2019 – Plenário, nos seguintes termos:

“9.2.1. Em razão das limitações relatadas na instrução da SecexPrevidência e consignadas no relatório e no voto que fundamentam este acórdão, este Tribunal entende que, embora a criação da sala de sigilo represente uma iniciativa positiva, nos moldes em que foi implementada, ela não possibilitou a efetiva melhora do grau de auditabilidade da RFB;

9.2.2. Em processos de controle externo, a exclusiva disponibilização da sala de sigilo para fornecimento de informações solicitadas pelas equipes técnicas pode vir a caracterizar obstrução de fiscalização;”

16. A recente solução, com a edição do Decreto de 2020, veio na esteira do Acórdão 977/2018 – Plenário (seguido pelos Acórdãos 1.382/2019 e 1.461/2020, também do Plenário), proferido em sede de auditoria financeira, oportunidade em que o TCU se absteve de “expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes a Créditos Tributários a Receber a cargo da Receita Federal do Brasil (RFB) registrados nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda do ano de 2017”.

17. Não obstante todos os percalços enfrentados para que se chegasse a uma solução, com os consequentes entraves ao manejo das competências desta Corte, assiste razão aos recorrentes quanto à presença de atenuantes em suas condutas, materializadas nas medidas adotadas, ainda que decorrido longo tempo. É razoável, dessa forma, proceder à valoração das circunstâncias neste processo.

18. Primeiro, não há como negar a complexidade da questão jurídica de fundo. Não por outra razão, o assunto foi objeto de pareceres divergentes por parte da Advocacia-Geral da União. O primeiro, Parecer GQ-110, de 1996, aprovado pelo Presidente da República e, portanto, vinculante para a administração pública, assim concluiu:

“58. À vista do exposto, e considerando que a ninguém é dado obter acesso a informes sigilosos indiscriminadamente, como pretende o TCU (‘inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações solicitados’ - Decisões 224194 e 670195, de início citadas), sou de opinião que não devem ser franqueadas as informações que a legislação vigente tache de sigilosa. Paralelamente, para que a atitude não seja interpretada como de confronto, é conveniente que a questão seja submetida à apreciação do Judiciário, com o que se evita grave conflito institucional entre órgãos de Poderes diversos, cômicos ambos de que apenas cumprem a lei.”

19. Posteriormente, após todas as tratativas e deliberações desta Corte mencionadas nos parágrafos acima, foi emitido o Parecer AM-08, de 2019, em sentido oposto:

“106. Ante o exposto, pensamos que se deve reconhecer, com espeque no §2º do art. 198, do Código Tributário Nacional, a possibilidade de compartilhamento de bases de dados e de transferência do sigilo fiscal aos órgãos de controle externo (TCU) e interno (CGU), para a realização de procedimentos de auditoria e inspeção, quando indispensável aos respectivos trabalhos, e firmar o seguinte entendimento, válido para toda a Administração Pública Federal:

a) *informações protegidas por sigilo fiscal, sob custódia de órgãos da Administração Tributária Federal, podem ser compartilhadas com os órgãos administrativos federais de controle (TCU e CGU), transferindo-se-lhes o sigilo, na forma do art. 198, do Código Tributário Nacional;*

b) *a solicitação pode ser feita por autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, na forma do art. 198, §1º, II, do CTN, quando (i) comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, e (ii) com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa;*



c) mediante decreto e instrumento próprio, no qual se estabeleçam os limites de uso da informação e as condicionantes necessárias ao resguardo do sigilo, pode ser realizado o compartilhamento de dados fiscais com o Tribunal de Contas da União ou com a Controladoria-Geral da União, sem anonimização, quando indispensável à realização de procedimentos de auditoria ou inspeção de dados, processos e controles operacionais da administração tributária e aduaneira, da gestão fiscal ou da análise de demonstrações financeiras da União; e

d) o intercâmbio de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública), nos termos e limites do art. 198, §2º, do Código Tributário Nacional, com transferência do sigilo, para fins de auditoria na administração tributária e aduaneira, na gestão fiscal ou nas demonstrações financeiras da União, pressupõe: (i) a existência de processo administrativo regularmente instaurado, contendo clara definição do objetivo e do escopo da auditoria; (ii) que a entrega das informações se dê mediante recibo, que formalize a transferência, facultado, pela própria natureza, o uso de tecnologia que lhe faça as vezes e assegure autenticidade, integridade, registro de acessos e rastreabilidade (iii) a existência de manifestação fundamentada, contemporânea ao momento processual, demonstrando a pertinência temática da informação com o objeto da auditoria ou inspeção e a necessidade e indispensabilidade de acesso, vale dizer, com indicação de que o trabalho não pode ser realizado ou que o seu resultado não pode ser alcançado por outro modo, mesmo com a anonimização; (iv) uso restrito ao fim específico de realização da auditoria, vedada a divulgação ou a utilização para finalidade diversa do respectivo escopo.

107. A evolução de entendimento ora proposto, quanto à possibilidade de compartilhamento de dados fiscais, sob gestão de órgãos da Administração Tributária, para fins de auditoria ou inspeção, está adstrita ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria-Geral da União, em razão da especificidade de suas atribuições, não compreendendo outras instâncias de controle interno ou externo.”

20. É razoável, dessa forma, concluir pela razoável dúvida em relação à interpretação das normas aplicáveis ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal. Houvesse absoluta certeza quanto ao embasamento legal para o compartilhamento dos dados fiscais, não haveria necessidade de expedição do referido parecer nem na edição do subsequente Decreto 10.209/2020.

21. Não foi por outro motivo que esta Corte, por meio do Acórdão 2.730/2021 – Plenário, acolheu as razões de justificativa de Jorge Rachid em razão das mesmas irregularidades pelas quais ele foi chamado em audiência nestes autos. Não vejo razão para manter a penalidade aplicada pelo Acórdão recorrido quando, em momento anterior, a Corte já havia decidido em direção oposta. Os *consideranda* que fundamentaram o acórdão mencionado são no mesmo sentido das considerações que trago neste Voto:

“Considerando conflito de entendimento entre o TCU e a RFB quanto ao compartilhamento, para as ações de controle externo a cargo deste Tribunal, das informações protegidas por sigilo fiscal sob a guarda da RFB;

Considerando que a partir dos convênios firmados entre a RFB e o TCU nos últimos anos para compartilhamento de informações, que os marcos regulamentares vêm sendo construídos ao longo do tempo, alicerçados em normas legais e infra legais;

Considerando que a partir dos termos do Parecer AM-08, do Advogado-Geral da União, de 18 de outubro de 2019, que houve uma revisão quanto ao entendimento de que as informações protegidas por sigilo fiscal custodiadas pela Administração Tributária Federal poderiam ser compartilhadas com os órgãos federais de controle (TCU e CGU), pois o entendimento vigente até então, disposto no Parecer GQ-110, de 9 de setembro de 1996, pautava, em síntese, de que tais informações não deveriam ser franqueadas ao TCU;

Considerando a argumentação do ex-gestor de que se fosse límpida a possibilidade do compartilhamento, não teria havido a edição do Parecer AM-08, do Advogado-Geral da União, de 18 de outubro de 2019, e a posterior publicação do Decreto 10.209/2020, que regulamentou a requisição e o compartilhamento de informações e documentos protegidos pelo sigilo fiscal;



Considerando que o quantitativo de 309 ofícios encaminhados pela RFB em resposta a requisições de informações do TCU entre os anos de 2015 e 2018 denota que a recusa, no caso em tela, da RFB e de seu ex-dirigente em compartilhar dados sigilosos com o TCU decorreu de dúvida quanto à possibilidade jurídica do compartilhamento, que não mais remanesce;”

22. Ademais, o atual estágio de entendimento entre o Tribunal de Contas da União sugere caminho diverso do adotado no acórdão recorrido, uma vez que a manutenção do instrumento sancionatório, neste momento, não parece adequada ao quadro de aparente conjugação de esforços e unidade de princípios entre os dois órgãos.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2530/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.472/2016-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (em Relatório de Monitoramento)
3. Recorrentes: Jorge Antonio Deher Rachid (637.985.907-10); Paulo Ricardo de Souza Cardoso (285.075.840-04)
4. Unidade: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur)
8. Representação legal: Raul Pereira Lisboa (35.180/OAB-DF) e Vanessa Affonso Rocha (39.069/OAB-DF), representando Jorge Antonio Deher Rachid; Raul Pereira Lisboa (35.180/OAB-DF) e Vanessa Affonso Rocha (39.069/OAB-DF), representando Paulo Ricardo de Souza Cardoso.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto por Jorge Antonio Deher Rachid e Paulo Ricardo de Souza Cardoso contra o Acórdão 967/2022 – Plenário, que lhes aplicou a multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/192.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão 967/2022 - Plenário;

9.2. enviar cópia deste acórdão aos recorrentes, informando-lhes que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2530-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



TC 006.118/2022-4

Natureza: Representação

Entidade: Município de Ponta Grossa/PR

Interessados: Consórcio RAC/KOKOT/RAAA (46.087.382/0001-33); município de Ponta Grossa/PR (76.175.884/0001-87).

Representação legal: Gustavo Schemim da Matta (OAB/PR 60.888), representando município de Ponta Grossa/PR; Gustavo Bonini Guedes (OAB/PR 41.756), representando Consórcio RAC/KOKOT/RAAA; Leonardo Victor Dantas da Cruz (OAB/DF 40.720), representando Empresa Construtora Porto Beton Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. TERMO DE COMPROMISSO 4/2019, REALIZADO PELO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR. PROCESSO LICITATÓRIO RDC 1/2021. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DA REPRESENTANTE. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME E DA EXECUÇÃO DO CONTRATO ASSINADO. ANÁLISE DAS OITIVAS E DILIGÊNCIA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DA DECISÃO QUE DESCLASSIFICOU A PRIMEIRA COLOCADA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Construtora Porto Beton Ltda. a respeito de possível irregularidade ocorrida no âmbito de processo licitatório RDC 1/2021, conduzido pelo município de Ponta Grossa/PR com recursos do termo de compromisso 4/2019, firmado com a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura, integrante do Programa de Investimentos na Aviação Regional.

2. Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação)¹:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação (peça 1), com pedido de medida cautelar, interposta pela Empresa Construtora Porto Beton Ltda., acerca de possíveis ilegalidades e irregularidades no processo licitatório na modalidade Regime Diferenciado de Licitação – RDC 01/2021, destinado à contratação de pessoa jurídica especializada para elaboração de projeto básico e projeto executivo e execução de obras de melhorias na infraestrutura do Aeroporto Regional de Ponta Grossa (SBPG), integrante do Programa de Investimentos na Aviação Regional, conforme Termo de Compromisso 04/2019 (peça 13), firmado entre o Município de Ponta Grossa e a União Federal, por intermédio do Ministério da Infraestrutura.

HISTÓRICO

2. Na instrução anterior (peça 23) a unidade técnica analisou os argumentos da representante, e verificou haver indícios de irregularidade no procedimento licitatório, uma vez que a inabilitação da empresa primeira colocada no certame teria sido indevida.

3. Propôs então o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 46 da Lei 12.462/2011, art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

4. Além disso, analisou restarem configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na representação, bem como afastado o perigo da demora reverso, motivo pelo qual propôs a adoção de medida cautelar a fim de suspender o andamento do certame, bem como a oitiva da Secretaria de Infraestrutura e Planejamento do Município de Ponta Grossa/PR.

5. Propôs também a oitiva do Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, segundo colocado no certame, uma vez que já havia assinado o Contrato 144/2022 com a secretaria supracitada.

6. Por fim, entendeu que, diante dos encaminhamentos propostos, não haveria impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que em caso de entendimento de que os procedimentos adotados pelo jurisdicionado se amoldam à legislação vigente, apenas ocorreria o atraso no início dos serviços objeto de licitação.

¹ Peça 97.



7. Em seu parecer, o ministro relator, Weder de Oliveira, conheceu da representação apresentada pela empresa Porto Beton e, em alinhamento com a proposta da unidade técnica, deferiu a concessão de medida cautelar, até deliberação definitiva desta Corte, suspendendo assim o andamento do RDC 01/2021, decisão esta referendada pelo Acórdão 1368/2022-TCU-Plenário (peça 43).

8. O Consórcio RAC/KOKOT/RAAA interpôs então recurso de agravo contra a decisão monocrática de concessão de medida cautelar, requerendo o imediato exercício da retratação ou a revisão de ofício da medida cautelar.

9. O Acórdão 1517/2022-TCU-Plenário conheceu do agravo interposto, negando-lhe provimento, entretanto.

10. Assim, de posse das respostas tanto do Município de Ponta Grossa (peça 69), quanto do Consórcio RAC/KOKOT/RAAA (peça 74), a presente instrução tem como objetivo analisar o mérito da presente representação.

EXAME TÉCNICO

11. Primeiramente será trazida ao processo a argumentação do Município, em seguida do consórcio para, por fim, ser realizada a análise de ambos em conjunto.

Argumentos do Município de Ponta Grossa/PR (peça 69).

12. De acordo com o município, a comissão de julgamento constou na ata de julgamento das habilitações que a empresa Construtora Porto Beton Ltda, embora tenha apresentado a melhor proposta para a contratação e ter enviado os documentos no prazo estabelecido, que a empresa não teria cumprido os seguintes requisitos estabelecidos no edital: item 14.2.5 – não apresentou a planilha de BDI anexo VIII do edital; item 15.2.2 – não teria apresentado declaração formal de sujeição de vistoria *‘in loco’*; item 15.2.4 – não apresentou quantitativo suficiente para comprovação do atestado de capacidade da pessoa jurídica para execução de terraplanagem.

13. Alega que nos termos do edital e da legislação pertinente, foi concedido prazo de cinco dias para a mencionada licitante apresentar recurso, sendo que ela apresentou o recurso e respectivos fundamentos. Com isso, a comissão de licitação, em análise das razões recursais, entendeu por reformar a decisão anteriormente prolatada, decidindo por habilitar a empresa Porto Beton, declarando-a vencedora do certame, posto que apresentou a melhor proposta.

14. No entanto, argumenta, o consórcio formado pelas empresas RAC, KOKOT, RAAA não conformada com o resultado do certame e com a decisão da Comissão de Licitação que julgando o recurso apresentado entendeu por habilitar a empresa Representante, ingressou com Mandado de Segurança de nº 0014480-70.2021.8.16.0019, em 09/06/2021, distribuído à 1ª Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa, que em sede de cognição sumária decidiu por conceder a tutela de urgência requerida.

15. Por conta da denegação dos recursos interpostos pelo município, e diante da urgência para finalização do processo de RDC junto a Secretaria de Aviação Civil, haja vista que os valores deveriam estar à disposição do Município até dia 31/12/2021 sob pena de perda do recurso federal, foi realizado pedido de reconsideração da decisão liminar, junto ao Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa, no Mandado de Segurança supracitado, que entendeu por rever a decisão anteriormente concedida.

16. Ocorre que da referida decisão do Juízo da 1ª Vara da Fazenda de Ponta Grossa, o consórcio interpôs novo recurso de Agravo de Instrumento. Deste, adveio decisão monocrática na qual o relator concedeu a tutela de urgência pretendida pelo consórcio agravante, suspendendo novamente o certame.

17. Assim, continua, diante das reiteradas decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Paraná, e preservando o Município pelo imediato início da execução dos projetos e obras objeto do RDC 01/2021, foi que entendeu o Secretário de Municipal de Infraestrutura e Planejamento pela revogação da adjudicação do certame à empresa representante e consequentemente a anulação dos atos por ela praticado.

18. O Município destaca que a mudança de decisão somente se deu em decorrência das reiteradas decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Paraná, que entendeu que não há como mitigar a vinculação ao edital, sendo requisito obrigatório a apresentação do BDI.

19. Assim, dando legalidade ao ato, o Secretário Municipal intimou a empresa representante, antes da decisão final, para que se manifestasse sobre a revogação e, querendo, apresentasse sua defesa.

20. Após a apresentação da manifestação da empresa representante, foi proferida decisão final pela Prefeitura Municipal pela revogação da adjudicação do certame à Porto Beton e consequente anulação dos atos por ela praticados.



21. Desta decisão, a Porto Beton ingressou com mandado de segurança na tentativa de anular a inabilitação, e desta obteve decisão liminar desfavorável, deixando de apresentar recurso que fez transitar em julgado a liminar proferida, até o julgamento de mérito.

22. Ocorre que, quatro dias depois, a empresa apresentou a presente representação a este Tribunal de Contas, omitindo a informação de que tinha já judicializado a questão e tinha obtido decisão liminar desfavorável, o que se configura como má-fé da representante.

23. Após o indeferimento da liminar e na certeza de que todos os ritos procedimentais administrativos foram cumpridos e todas as decisões proferidas pelo Município foram respaldadas em pareceres da Procuradoria Municipal, como, também pelas reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Paraná, foi o consórcio RAC/KOKOT/RAAA habilitado como vencedor do certame.

24. Por fim, noticia que na data de 10/6/2022, foi proferida pelo Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça, nos autos de Suspensão de Segurança 3395-PR, decisão que reconheceu que a suspensão da presente licitação levará a grave lesão da ordem e economia pública do município, e que o agravo interposto pelo consórcio RAC/KOKOT/RAAA é devido também por um terceiro motivo: restar presente o inequívoco *periculum in mora* reverso, já reconhecido pelo STJ, afinal, o Edital RDC foi publicado há um ano e dois meses, prazo que por si só revela os graves prejuízos sofridos com a paralisação do certame.

25. Após este breve histórico processual, o município passa a seus argumentos quanto ao mérito da representação.

I. da alegada violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

26. Segundo a prefeitura, a empresa Porto Beton alega que o Secretário Municipal, por não abrir oportunidade para manifestação pela empresa, para que exercesse o contraditório e a ampla defesa, teria praticado ato ilegal que ensejaria a nulidade dos atos praticados.

27. No entanto, ressalta que, embora o secretário tenha entendido pela revogação da adjudicação e anulação dos referidos atos, antes da decisão final remeteu os autos para a empresa representante que, na ocasião, apresentou defesa.

28. Ou seja, a manifestação prévia foi uma decisão preliminar que não produziu efeitos até que fosse dada oportunidade de manifestação à Porto Beton e, após esta, foi proferida decisão final.

29. Diante disso, alega, não há o que se falar em lesão às respectivas garantias constitucionais, uma vez que não se ultimou qualquer providência sem que a empresa representante tivesse a oportunidade de apresentar a sua manifestação e inclusive postular o ressarcimento de eventuais despesas realizadas até esse momento.

30. Assim, conclui que haveria nulidade caso não tivesse sido facultado à empresa representante a oportunidade de apresentar suas razões, sendo que não é esta a situação, conforme demonstrado.

II. da possibilidade de anulação do ato por conveniência e oportunidade.

31. Neste tópico, tem-se que a decisão final da Prefeitura Municipal e os fundamentos desposados no Parecer Jurídico 049/2022, constante no procedimento administrativo, não se encontram alicerçados somente nos fundamentos de conveniência e oportunidade da Administração, mas decorrem de cuidadosa análise e reflexão sobre os atos praticados no curso da disputa, análise da documentação apresentada pela representante e sua conformidade com as exigências do edital, a vinculação de todos os participantes do certame ao instrumento convocatório e a isonomia entre os demais participantes, de modo que se trata de decisão vinculada e fundamentada, respaldada na prova colhida nos autos de licitação e inclusive sendo tais fatos reconhecidos pela própria empresa representante.

32. Diante disso, como a empresa representante não apresentou a documentação completa no momento próprio no curso da respectiva licitação, deixou de cumprir item devidamente especificado e exigido no edital.

33. Assim, de acordo com o município, a discussão sobre o melhor momento para apresentação da composição do BDI deveria ter sido realizada antes da abertura do certame, posto que a própria legislação e o instrumento convocatório garantiam essa faculdade aos interessados em participar do certame.

34. Deste modo, o não exercício do direito de impugnar o instrumento convocatório determina a plena aceitação de todas as cláusulas e condições do certame, devendo os participantes cumprirem todos os seus requisitos, com a necessária formalidade exigida pelo edital.

35. Portanto, conclui que a decisão do Secretário e da Prefeitura Municipal e os fundamentos do mencionado parecer jurídico estão vinculados à constatação do não cumprimento dos termos estabelecidos no edital pela empresa Porto Beton, o que enseja pela improcedência da presente representação.

III. da contratação integrada e da composição de preços unitários da licitação.



36. De acordo com o município, a empresa representante, em sua inicial, informou que juntou o BDI no recurso administrativo, o que, segundo a Prefeitura de Ponta Grossa, não é verdade. A Porto Beton não juntou a planilha de BDI no recurso administrativo, tendo tão somente insistido na tese de que o BDI estava implícito em sua proposta.

37. A representante alegou também que a natureza da contratação integrada torna a apresentação do BDI dispensável, visto que, como não há projeto básico, o projeto pode e sofrerá alterações que impactarão diretamente no custo da obra, o que tornaria a planilha de BDI obsoleta.

38. No entanto, conforme é pacífico entendimento do TJ Paraná quando da análise do presente caso, nos dois agravos de instrumento, se está diante de uma violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que obriga a administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital, sob pena de descumprimento de norma legal.

39. Por outro lado, quanto à alegação da não exigência do BDI com a proposta, o município destaca que em consulta a diversos processos licitatórios do Governo Federal consta a necessidade de entrega do BDI com a proposta.

40. Nesse sentido, a prefeitura argumenta que se mostra frágil, insubsistente e sem respaldo, tomando por base a própria administração federal, a alegação de impossibilidade de apresentação do BDI com a proposta. Além disso, caso este fosse o entendimento consolidado deste TCU, todos os respectivos editais padeceriam de vícios e teriam sido fulminados por esta Corte.

41. Deste modo, o município entende que a exigência do BDI nas licitações do RDC, não caracteriza como ilegal ou excessivo que esse seja apresentado com a proposta e atualizado posteriormente, quando da apresentação do projeto básico.

42. Portanto, conclui que o cerne da questão é que não houve o cumprimento da exigência contida no edital e, como essa não foi objeto de questionamento prévio, então deveria ter sido cumprida na forma e momento estabelecido no instrumento convocatório, de modo que a mencionada decisão do secretário municipal foi no pleno exercício da autotutela tendo como elemento a constatação de nulidade consistente na aceitação da proposta padecendo de vício ao não apresentar o BDI.

IV. do pedido de reconsideração.

43. Por fim, o município solicita o deferimento do pedido de consideração, em caráter de urgência, haja vista que a suspensão do processo, como assim deferida em medida cautelar, pode trazer maiores prejuízos ao interesse público do que a sua continuação, uma vez que o processo licitatório teve início em abril de 2021. Portanto, caso não sejam suspensos os efeitos da referida cautelar, há perigo real e iminente de danos irreparáveis à economia local do Município de Ponta Grossa e de toda a Região dos Campos Gerais, assim como já bem entendeu o Exmo. Ministro Presidente do STJ.

Argumentos do Consórcio RAC/KOKOT/RAAA (peça 74).

44. Segundo o consórcio, os presentes autos foram instaurados após intrincado e complexo suceder de fatos, o qual foi efetivamente mal representado pela narrativa e pelos parcos documentos juntados pela Porto Beton.

45. Conforme continua, diz que este Tribunal teve conhecimento parcial do desenrolar administrativo e judicial envolvendo o RDC 01/2021, com ocultamento de ocorrências e confusão de cronologia, perpetrados na representação para favorecer os interesses da empresa representante.

46. Tanto foi assim que a representação não revelou o ajuizamento do Mandado de Segurança 0003918-65.2022.8.16.0019 (15/2/2022), o indeferimento do seu pedido de antecipação de tutela (22/2/2022) e o posterior decorrer de seu prazo recursal para interposição de agravo de instrumento (29/3/2022), o qual foi certificado cerca de uma semana antes da data de protocolo da representação neste TCU (4/4/2022).

47. De acordo com o consórcio, a similitude das teses acostadas no referido mandado de segurança e aquelas acostadas na presente representação revelam a pretensão da Porto Beton de buscar junto ao TCU o acolhimento jurisdicional negado liminarmente na justiça comum, instrumentalizando este Tribunal de Contas como se sede recursal fosse.

48. Ou seja, não logrando a suspensão judicial dos atos então impugnados, contornou o juízo natural da causa e buscou junto ao TCU a suspensão geral do RDC 01/2021 e, especificamente, dos atos de execução do contrato administrativo firmado entre o Município de Ponta Grossa e o Consórcio RAC/KOKOT/RAAA.

49. Segundo o consórcio, outra importante distorção dos fatos foi a alegação da juntada do BDI pela Porto Beton quando da interposição de recurso administrativo. Primeiro, nos documentos que acompanham a exordial da presente representação não constam qualquer comprovação da referida alegação e, segundo, das

cópias do processo licitatório juntadas pelo consórcio em seu recurso de agravo consta exatamente o oposto: a Porto Beton não juntou a planilha de composição do BDI e insistentemente aduziu que o BDI se encontrava implícito em sua planilha de composição de custos unitários.

50. Também se deixou, deliberadamente, de esclarecer que em nenhum momento do processo licitatório a representante impugnou o edital ou, em particular, a exigência da planilha de BDI.

51. Ademais, alega que, do contexto fático delineado, algumas conclusões são facilmente perceptíveis:

a) ao menos 04 decisões judiciais foram proferidas em desfavor da habilitação da empresa PORTO BETON;

b) a PORTO BETON judicializou a anulação de sua inabilitação (MS nº 0003918-65.2022.8.16.0019) e, de má-fé, omitiu desta E. Corte de Contas tal fato, por saber que lá obteve decisão desfavorável;

c) não se sabe se o ajuizamento da presente Representação ocorreu porque a PORTO BETON perdeu o prazo recursal de agravo de instrumento naqueles autos, ou se foi uma manobra processual de tentar desvirtuar o juízo natural de sua demanda, deslocando-a para este Tribunal;

d) a habilitação da PORTO BETON ocorreu por decisão absolutamente genérica e desmotivada, que sequer apreciou os argumentos de contrarrazões apresentados pelo CONSÓRCIO-REPRESENTADO, afinal, referida petição sequer havia sido juntada ao processo administrativo à época;

e) o propalado reconhecimento de equívoco por parte da Comissão com a identificação dos documentos de habilitação da PORTO BETON não ocorreu administrativamente, mas apenas meses depois, por defesa técnica apresentada por advogado procurador do Município nos autos de mandado de segurança nº 0014480-70.2021.8.16.0019;

52. Tal situação, de acordo com o consórcio, leva à improcedência da representação, seja porque (i) a inabilitação da Porto Beton não está adstrita à discussão da não apresentação da planilha de BDI, mas sim a outros pontos que levam à conclusão de sua inabilitação; e (ii) a própria conclusão em relação à não apresentação da planilha de BDI merece reforma, conforme se passa a demonstrar.

I. ausência de violação ao contraditório e à ampla defesa.

53. Tal argumento, nas palavras do consórcio, não prospera, pelos seguintes motivos:

a) o parecer jurídico que foi utilizado nas razões de decidir do Secretário Municipal opinou pela preservação do contraditório da empresa;

b) a decisão do Secretário Municipal expressamente determinou a manifestação da PORTO BETON para a posterior deliberação, o que lhe garantiria o direito não só de ser ouvida como de obter decisão administrativa que apreciava e deliberava sobre suas razões de contraditório;

c) a decisão do Secretário Municipal, a despeito de informar sobre a anulação da habilitação da PORTO BETON não surtiu qualquer efeito jurídico, afinal, o certame já se encontrava suspenso por decisão judicial e a convocação da segunda colocada (este CONSÓRCIO) só ocorreu após o exercício do contraditório e a deliberação final pela autoridade competente;

d) a PORTO BETON foi intimada e exerceu o efetivo contraditório;

e) após o contraditório da PORTO BETON, teve novo parecer jurídico, nova deliberação pelo Secretário Municipal e decisão definitiva pela Prefeita Municipal;

f) a REPRESENTANTE não logrou êxito em comprovar os prejuízos sofridos com a suposta nulidade arguida.

54. Por fim, diz que o próprio esforço fático, por si só, revela a ausência de nulidade nos autos. Por outro lado, se a nulidade existisse, a representante não logrou êxito em demonstrar – ou sequer se preocupou em explicar – sobre os concretos prejuízos por ela sofridos com a suposta nulidade.

II. em relação à não apresentação da planilha de composição do BDI, a inabilitação da Porto Beton é devida.

55. O consórcio argumenta que o Edital RDC 01/2021/PMPG é claro ao exigir que os concorrentes apresentem planilha de BDI, conforme a previsão do item 14.2.5:

14.2. A proposta a ser encaminhada deverá conter: (...) 14.2.5. Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, detalhando todos os seus componentes, inclusive em forma percentual, conforme modelo Anexo VII do Edital;

56. Segundo continua, exigências como essa constituem prática comum em editais de RDC por contratação integrada. Ademais, diz que foram apresentados diversos pedidos de esclarecimentos e de impugnação ao edital, aproximadamente quinze, por mais diversas empresas, mas nenhuma impugnação foi oferecida pela Porto Beton. Além disso, nenhum desses questionamentos tratou da disposição existente no item 14.2.5.

57. Alega que, a despeito do precedente desta Corte de Contas informando da exigibilidade do BDI a partir da apresentação do projeto básico, entende-se que a jurisprudência do TCU não impõe nenhuma proibição de previsão editalícia que solicite que todos os licitantes apresentem o detalhamento do BDI também por ocasião da juntada da proposta, sendo que uma previsão não exclui a outra.

58. De acordo com o consórcio, a Porto Beton não enfrentou quaisquer dificuldades para apresentar a planilha de composição de preços unitários quando da apresentação da sua proposta, de modo que se não apresentou a planilha de composição do BDI, foi por mera desídia, sendo incabível a pretensão de juntada de documento novo a posteriori, quando não o fez em momento oportuno, numa clara violação ao princípio da isonomia.

59. Argumenta ser temerário que esta Corte entenda que a exigência de planilha de BDI e de composição dos custos unitários no momento da proposta em contratações integradas seja restritiva da competitividade, afinal, tais informações dão segurança à administração pública, auxiliando até mesmo no exame de exequibilidade da proposta.

60. Além disso, diz que o formalismo moderado sequer poderia ser aplicado à Porto Beton, pois esta não apenas deixou de apresentar a planilha de BDI no momento oportuno como, em segunda oportunidade, quando da interposição de recurso administrativo, igualmente não o fez.

61. Cita o art. 7º, § 2º do Decreto 7581/2011, o qual possibilita que sejam adotadas ‘medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo’, sendo que o referido dispositivo não autoriza a inclusão de documentos novos no decorrer do certame, por ferir diretamente a isonomia entre os licitantes.

62. Assim, conclui ser impraticável que a comissão exija uma diligência complementar (acessório) sem que exista o objeto da complementação (principal), principalmente pelo fato de que é vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta.

III. a inabilitação não se deve somente à falta de apresentação da planilha de composição de BDI, mas, especialmente, à apresentação de atestados de capacidade técnica que não são acompanhados pelas Certidões de Acervo Técnico – CAT.

63. De acordo com o consórcio, ainda que a comissão de licitação tenha localizado os atestados de capacidade técnica mencionados pela Porto Beton em seu recurso administrativo, nem todos os testes vieram acompanhados das respectivas CAT, o que igualmente viola diversos itens do edital.

64. Alega que a Porto Beton mencionou em seu recurso administrativo três atestados capazes de comprovar a experiência exigida no item 15.2.4, ‘d’, sujas somas dos quantitativos perfazem o montante de 83.030,82 m³, o que inicialmente aparenta atender o volume disposto no Edital. Para que um atestado seja contabilizado e validado, porém, é necessário que este seja apresentado junto à Certidão de Acervo Técnico – CAT.

65. O atestado apontado pela representante, segundo o consórcio, cujo objeto foi ‘execução do muro patrimonial no Aeroporto Internacional de Navegantes’, que possui um volume de terraplanagem de 44.153,32 m³, não possui a CAT e conseqüentemente não foi devidamente averbado no conselho de classe competente (CREA).

66. Desse modo, quando desconsiderado o atestado em comento, restariam apenas a efetiva comprovação de realização do quantitativo de 38.877,5 m³, o que não comprovaria o quantitativo mínimo exigido em edital (66.000 m³).

67. Portanto, o consórcio conclui que a Porto Beton encontra-se inabilitada no RDC 01/2021 não apenas pelo motivo apreciado na decisão cautelar, mas também por apresentar atestados não acompanhados das respectivas CAT.

IV. inabilitação também por não atender ao item 15.2.2 do edital, haja vista que a declaração recebida pela comissão de licitação diz respeito a outro item do edital.

68. O consórcio argumenta que o documento não localizado pela comissão de licitação, e depois encontrado, trata-se da seguinte declaração:



DECLARAÇÃO

A EMPRESA CONSTRUTORA PORTO BETON LTDA., inscrita no CNPJ / MF sob o nº 03.769.527/0001-73, por intermédio de sua representante legal a Sra. Glória Huei Chuang, Carteira de Identidade nº. 17.259.039-5 expedida em 08/09/2010, Órgão Expedidor SSP-SP, e CPF nº 658.661.850-91, **declara que:**

- na data da contratação, disponibilizará estrutura operacional adequada ao perfeito cumprimento do objeto da licitação;
- na data da contratação, haverá em seu quadro de pessoal, profissional (ais) de nível superior detentor(es) de Certidão (ões) de Acervo Técnico – CAT, emitida (s) pelo CREA ou CAU, por execução de serviços de características semelhantes ao objeto desta licitação, considerando sua parcela de maior relevância indicadas no caput

NOVA SANTA RITA / RS, 12 de maio de 2021

69. Entretanto, argumenta, a referida declaração não é aquela exigida pelo item 15.2.2, mas sim declaração diversa exigida no item 15.2.4, conforme a seguir:

15.2.2 Declaração formal emitida pela Licitante de que os equipamentos necessários para a execução da Obra/Serviço de que trata o objeto desta licitação estarão disponíveis e em perfeitas condições de uso por ocasião de sua utilização. Esses equipamentos estarão sujeitos à vistoria ‘in loco’ pelo município de Ponta Grossa, por ocasião da sua utilização e sempre que necessário.

15.2.4 Capacidade técnico-operacional A licitante (pessoa jurídica) deve ter experiência na execução de objeto de mesmo caráter e de igual complexidade ou superior, considerando as parcelas de maior relevância ou superior, considerando as parcelas de maior relevância, a saber, equivalentes aproximadamente a 50% do objeto a ser licitado, conforme apresentado a seguir: (...) Deverá ser fornecida declaração formal de que, NA DATA DA CONTRATAÇÃO, disponibilizará estrutural operacional adequada ao perfeito cumprimento do objeto da licitação. Também deverá ser fornecida declaração de que, NA DATA DA CONTRATAÇÃO, haverá em seu quadro de pessoal, profissional (ais) de nível superior detentor (es) de Certidão (ões) de Acervo Técnico-CAT, emitida (s) pelo CREA ou CAU, por execução de serviços de características semelhantes ao objeto desta licitação, considerando sua parcela de maior relevância indicadas no caput.

70. Alega que não é dado ao presidente da comissão de licitação aproveitar uma declaração de modo a suprir duas exigências distintas do edital.

71. Menciona que a declaração prevista no item 15.2.2 refere-se à necessidade do licitante disponibilizar equipamentos necessários para a execução da obra/serviço, em perfeitas condições de uso por ocasião da sua utilização, enquanto que o item 15.2.4 refere-se ao quadro de pessoal (equivalente a estrutura operacional).

72. Conclui então que ainda que se tenha dito por ‘equivoco’ da comissão de licitação em não localizar a declaração, o referido documento atende tão somente ao item 15.2.4, e não ao 15.2.2.

V. necessária revogação da cautelar anteriormente concedida.

73. Por fim, o consócio requer, por todo o exposto e, principalmente, tendo em vista que o RDC 01/2021 já se encontrava com contrato assinado entre o Município de Ponta Grossa e o Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, tendo em vista que o aviso de licitação foi publicado há mais de um ano e dois meses, em decorrência de toda a argumentação expedida, a atuação incongruente da Porto Beton e, por fim, o reconhecimento do *periculum in mora* reverso por parte do STJ, a imediata revogação da cautelar.

Análise

74. Vez que os argumentos de ambas as partes são bastantes parecidos e complementares, se convém realizar a análise de ambos os argumentos em conjunto.

75. Primeiramente, quanto ao argumento sobre a decisão do Superior Tribunal de Justiça, este já foi tratado pelo relator deste processo, Ministro Weder de Oliveira, no voto que deu origem ao Acórdão 1517/2022-TCU-Plenário (peça 79), que destacou que a referida decisão não trata especificamente da controvérsia em exame, ou seja, se a inabilitação da Porto Beton pelo descumprimento do edital teria sido ou não devida.

76. A decisão do STJ não abarcou a questão relativa à controvérsia sobre a necessidade de os licitantes, no regime de execução contratual pelo RDC, apresentarem detalhamento da composição do BDI apenas quando da apresentação do projeto básico ou também no momento de oferta da proposta na licitação.

77. Além disso, em momento algum o ministro presidente reconhece a existência de *periculum in mora* reverso na licitação em tela, especificamente. O que faz é apenas colacionar um precedente, no qual consta a seguinte passagem: ‘a interrupção da licitação, ainda que temporária, prejudica a atuação do Estado’.

78. Destaca-se os seguintes trechos da decisão do Superior Tribunal de Justiça (peça 96):

No caso em tela, está caracterizada a lesão à ordem e à economia pública na medida em que o Poder Judiciário, imiscuindo-se na seara Administrativa, substitui o Poder Executivo ao interferir na continuidade da execução do contrato administrativo já firmado, obstando a execução da política pública aeroportuária, tal como desenhada pela administração pública, porquanto desconsidera a presunção de legalidade do ato administrativo com relação à conclusão administrativa de constatação de preenchimento dos requisitos necessários à comprovação da devida habilitação da empresa vencedora no procedimento licitatório em foco.

(...)

E, se permitirmos que os atos administrativos do Poder Executivo não possuam mais a presunção da legitimidade ou veracidade, tal conclusão jurídica configuraria uma forma de desordenar toda a lógica de funcionamento regular do Estado com exercício de prerrogativas que lhe são essenciais. O Judiciário não pode, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são realizados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal concluir configuraria uma subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.

79. Acertada se mostra a decisão do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Humberto Martins, ao segregar as funções do Poder Executivo e do Poder Judiciário, **quando afirma** que ‘há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado’.

80. Entretanto, o que se enxerga no caso em tela não se trata de juízo de conveniência e oportunidade, uma vez que a decisão do Município de Ponta Grossa foi alterada justamente pelas repetidas decisões judiciais desfavoráveis à Porto Beton. Em outras palavras, a suposta lesão à ordem pública, na qual o judiciário interfere na decisão do gestor, já ocorreu.

81. Prova disso é a passagem a seguir, retirada da resposta do Município de Ponta Grossa entregue a este Tribunal (peça 69, p. 17):

Assim, diante das reiteradas decisões proferidas pelo E. Tribunal de Justiça do Paraná, e preservando o Município pelo imediato início da execução dos projetos e obras objeto do RDC nº 001/2021, foi que entendeu o Secretário de Municipal de Infraestrutura e Planejamento pela revogação da adjudicação do certame à empresa Representante e consequentemente a anulação dos atos por ela praticado.

Cabe destacar que a mudança de decisão pelo Município somente se deu em decorrência das reiteradas decisões proferidas pelo E. Tribunal de Justiça do Paraná que entendeu que não há como mitigar a vinculação ao edital, sendo requisito obrigatório a apresentação do BDI.

82. Assim, percebe-se que a municipalidade não tinha como ideia inicial desclassificar a Porto Beton, mas, com receio gerar mais atrasos no início das obras, e isso até mesmo ter como consequência a perda do recurso federal, o qual seria repassado pela Ministério da Infraestrutura.

83. Reforça esse pensamento o fato de que se verificou que o município, a princípio, estava atacando, perante o poder judiciário, as decisões favoráveis ao Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, impondo recursos a estas e, ao perceber que isso atrasaria o início das obras, passou a agir de forma contrária, no sentido de tentar desclassificar a Porto Beton.

84. Quanto à alegação da representante de violação do princípio do contraditório e da ampla defesa, percebe-se que de fato não houve tal ofensa por parte do Município de Ponta Grossa.

85. Em 11/1/2022 houve a decisão do secretário municipal pela anulação da habilitação da Porto Beton, bem como sua intimação em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa.



86. Em 19/1/2022, foi apresentada a defesa por parte da Porto Beton, e em 4/2/2022 houve decisão da prefeita municipal negando provimento ao recurso. Somente em 9/2/2022 houve despacho determinando a convocação da segunda colocada, Consórcio RAC/KOKOT/RAAA.

87. Assim, houve o oferecimento de prazo para contraditório (que de fato foi apresentado) e, apenas posteriormente, a convocação da segunda colocada, não havendo de se falar em ofensa ao princípio.

88. Por fim, quanto à possibilidade de anulação do ato por conveniência e oportunidade, este não pode usar de tal prerrogativa para ir de encontro com o resultado de um certame.

89. Assim, não há de se falar em conveniência e oportunidade pois, se a inabilitação da Porto Beton foi devida, o município tinha a obrigação de anular o ato da adjudicação a ela. Por outro lado, se a inabilitação foi indevida, o município não poderia fazê-lo, em hipótese alguma.

90. Feita essa análise sobre a parte jurídica da representação, passa-se à análise do mérito dos fatos que inabilitaram a empresa Porto Beton.

I. Item 14.2.5 do Edital RDC 01/2021 – Benefícios e Despesas Indiretas – BDI.

91. Em primeiro lugar, a Lei 12.462/2011 não exige que as proponentes em uma licitação de RDC Contratação integrada (RDC-CI) apresentem o detalhamento do BDI.

92. A razão disso é que as propostas ofertadas em uma licitação RDC-CI são baseadas no anteprojeto de engenharia elaborado pela entidade promotora da licitação, o que pressupõe que as soluções constantes no anteprojeto serão detalhadas, podendo até ser alteradas por ocasião da apresentação do projeto básico/executivo, o que implicará alteração do custo de execução do objeto.

93. Uma vez que a contratação integrada é um regime de preço certo e fixo, a alteração no custo de execução requer, por consequência, a modificação da taxa de BDI ofertada no certame para que se mantenha o preço ofertado inalterado. Ou seja, muito provavelmente a taxa de BDI da proposta não será a mesma daquela constante no orçamento do projeto básico/executivo.

94. Diversos precedentes do TCU estabelecem a necessidade de apresentação do detalhamento da composição do BDI por ocasião da apresentação do projeto básico e/ou executivo, e não no momento da apresentação da proposta da licitação, sendo isso aplicado a todos os regimes de execução contratual do RDC.

95. Nesse sentido é o Acórdão 2.123/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que diz:

A Administração deve exigir das empresas contratadas no regime de contratação integrada, quando da apresentação do projeto básico e/ou executivo, a apresentação de orçamento detalhado contendo a descrição, unidade de medida, quantitativo, preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento de encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.462/2011 c/c a Súmula TCU 258/2010, aplicável a todos os regimes de execução contratual do RDC.

96. O mesmo entendimento foi adotado por meio dos Acórdãos 2.136/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e 2.433/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

97. Além disso, o TCU tem entendimento pacificado acerca da observância dos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade nos procedimentos licitatórios, principalmente com relação às análises de inabilitação, a exemplo dos Acórdãos 988/2022-Plenário (rel. Min. Antonio Anastasia), 983/2022-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), 756/2022-Plenário (rel. Min. Marcos Bemquerer), 2546/2015-Plenário (rel. Min. André Luís de Carvalho), 1811/2014-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) e 187/2014-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo).

98. Dessa forma, a ausência da planilha de BDI por ocasião da entrega das propostas pode ser considerada um vício sanável, que poderia ser corrigido, por exemplo, com a realização de uma diligência. Principalmente levando-se em consideração que se tratava da proposta mais vantajosa à Administração.

99. Quanto ao argumento do Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, sobre a juntada do BDI a posteriori não ser possível, por ferir diretamente o princípio da isonomia entre os licitantes, o próprio consórcio se contradiz ao afirmar (peça 74, p. 13):

Como se sabe, a PORTO BETON não enfrentou quaisquer dificuldades para apresentar a planilha de composição dos preços unitários quando da apresentação de sua proposta, de modo que se não apresentou a planilha de composição do BDI, foi por mera desídia.

100. Ou seja, se seria realmente tão simples para a Porto Beton – ou para qualquer outra empresa concorrente – elaborar a planilha de composição de BDI, a sua não juntada não poderia ser considerada como uma afronta ao princípio da isonomia.



101. Diferente seria se a representante não tivesse juntado a sua planilha de custos, que atesta o valor final da proposta. Mas, no caso do BDI, trata-se de uma planilha acessória, que não interfere no resultado final do certame, afinal, os valores da execução já foram apresentados por cada uma das empresas concorrentes.

102. Por conta de tudo tratado neste item, conclui-se que não cabe falar em desclassificação por não apresentação da planilha de composição do BDI.

II. Item 15.2.4 do Edital RDC 01/2021 – Capacidade técnico-operacional.

103. Quanto a este item, convém colacionar a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema ‘Certidão de Acervo Técnico’, qual seja, o Acórdão 2326/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que diz:

Para fins de habilitação técnico-operacional em certames visando à contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.

104. Cabe ressaltar que esse é o mesmo enunciado do Acórdão 3094/2020-TCU-Plenário, Relatoria Ministro Augusto Sherman, e do Acórdão 3298/2022-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.

105. Torna-se necessário entender o real motivo por trás da exigência contida no edital, assim, extrai-se do acórdão que as certidões de acervo técnico (CAT) são necessárias para o fim de conferir veracidade às informações prestadas pelo licitante, de forma que este não consiga forjar um atestado falso, de um serviço nunca antes realizado.

106. Entretanto, no caso em tela, percebe-se que o atestado de capacidade técnica que não conta com sua respectiva CAT, foi emitido pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero (peça 50, p. 54-59), uma empresa pública e que, portanto, conta com funcionários concursados e, portanto, com fé pública, tal como os funcionários do Crea.

107. Assim, tendo em vista o entendimento pacificado do TCU acerca da observância dos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade nos procedimentos licitatórios, principalmente em relação à análise de inabilitação, não se cabe em falar de inabilitação da empresa Porto Beton por conta deste item. Tanto o é, que o Município de Ponta Grossa sequer mencionou este ponto nos seus argumentos, sendo arguido apenas pelo Consórcio RAC/KOKOT/RAAA.

III. Item 15.2.2 do Edital RDC 01/2021 – declaração formal do licitante.

108. Quanto a essa alegação do Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, entende-se que a referida declaração abarca ambas as exigências, conforme se explica a seguir.

109. Estrutura operacional é todo o acervo necessário para que uma empresa possa cumprir com a sua missão, com o seu trabalho. Nela, estão incluídos tanto os equipamentos quanto o quadro de pessoal.

110. O fato de a prefeitura ter utilizado tal expressão apenas no item 15.2.4, que se refere ao quadro de pessoal, isso não pode ser interpretado restritivamente, de modo a excluir os equipamentos necessários do conceito de ‘estrutura operacional’.

111. Tanto é assim, que o município sequer mencionou este item nos seus argumentos, levando a crer que também entende dessa forma e, justamente por conta disso, aceitou a declaração da Porto Beton quando do recurso da empresa.

112. Assim, tendo em vista o entendimento pacificado do TCU acerca da observância dos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade nos procedimentos licitatórios, principalmente em relação à análise de inabilitação, não se cabe em falar de inabilitação da empresa Porto Beton por conta deste item.

CONCLUSÃO

113. Tratou-se de representação interposta pela Empresa Construtora Porto Beton Ltda., acerca de possíveis ilegalidades e irregularidades no processo licitatório na modalidade Regime Diferenciado de Licitação – RDC 01/2021, destinado à contratação de pessoa jurídica especializada para elaboração de projeto básico e projeto executivo e execução de obras de melhorias na infraestrutura do Aeroporto Regional de Ponta Grossa (SBPG), integrante do Programa de Investimentos na Aviação Regional, conforme Termo de Compromisso 04/2019 (peça 13), firmado entre o Município de Ponta Grossa e a União Federal, por intermédio do Ministério da Infraestrutura.



114. Da análise das respostas e documentos juntados a este processo, tanto pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa/PR, quanto pelo Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, segundo colocado no certame, chegou-se à conclusão de que a inabilitação da empresa Porto Beton foi indevida, principalmente tendo em vista o entendimento pacificado do TCU acerca da observância dos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade em procedimentos licitatórios.

115. Por conta disso, cabe determinar ao município que anule a decisão que inabilitou a empresa Porto Beton e, por conta de ela ter se classificado em primeiro lugar no certame, também cabe determinar a anulação da adjudicação ao Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, bem como o contrato 144/2022, firmado entre o consórcio e a prefeitura.

116. Por fim, propõe-se também, tendo em vista a urgência pela conclusão da obra do Aeroporto Regional de Ponta Grossa, pela imediata revogação da medida cautelar anteriormente concedida, devendo município dar prosseguimento ao certame, porém, desconsiderando a inabilitação da empresa Porto Beton.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

117. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) determinar à Secretaria de Infraestrutura e Planejamento de Ponta Grossa/PR, que anule a decisão que inabilitou a empresa Porto Beton do Certame RDC 01/2021, tendo em vista que sua inabilitação foi indevida;
 - b) determinar à Secretaria de Infraestrutura e Planejamento de Ponta Grossa/PR, que anule a adjudicação realizada em favor do Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, bem como o contrato 144/2022, firmado entre ambos, por razão da anulação da inabilitação da empresa Porto Beton;
 - c) revogar, com efeitos imediatos, a medida cautelar anteriormente concedida, de forma a permitir ao município dar prosseguimento ao certame;
 - d) encaminhar cópia da presente instrução à Secretaria de Infraestrutura e Planejamento do Município de Ponta Grossa/PR e ao representante do Consórcio RAC/KOKOT/RAAA (CNPJ 46.087.382/0001-33);
 - e) encaminhar cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser proferida ao Ministério da Infraestrutura;
 - f) comunicar à representante a decisão que vier a ser prolatada.”
- É o relatório.

Voto

Cuidam os autos de representação sobre possível irregularidade ocorrida no processo licitatório RDC 1/2021, conduzido pelo município de Ponta Grossa/PR com recursos do termo de compromisso 4/2019, firmado com a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura, avença integrante do Programa de Investimentos na Aviação Regional.

2. O certame, aberto em 12/5/2021, destina-se à contratação de pessoa jurídica para elaboração do projeto básico, do projeto executivo e execução de obras de melhorias na infraestrutura do aeroporto regional de Ponta Grossa/PR (SBPG), pelo valor estimado em cerca de R\$ 35 milhões.

3. No despacho de 31/5/2022², acolhi a proposta de encaminhamento da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) e determinei ao município de Ponta Grossa/PR, com fundamento no art. 276, *caput*, do RI/TCU, a suspensão do prosseguimento da licitação e, com relação ao contrato firmado com o consórcio RAC/KOKOT/RAAA, segunda colocada no certame, que se abstinhasse de praticar qualquer ato tendente à sua execução. Referida decisão monocrática foi confirmada pelo Plenário, no acórdão 1368/2022.

4. Adicionalmente, autorizei a realização da oitiva da Secretaria de Infraestrutura e Planejamento do município e do consórcio RAC/KOKOT/RAAA, bem como as demais medidas propostas pela unidade instrutiva.

5. Em 15/6/2022, o consórcio RAC/KOKOT/RAAA interpôs agravo contra a decisão monocrática. O Plenário, acórdão 1517/2022, negou-lhe provimento.

6. Recebidas as manifestações e documentos apresentados pelo consórcio e pelo município de Ponta Grossa/PR, a SeinfraRodoviaAviação elaborou instrução de mérito, concluindo que a

² Peça 27.



inabilitação da empresa Porto Beton Ltda., primeira colocada no certame, foi indevida, “tendo em vista o entendimento pacificado do TCU acerca da observância dos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade em procedimentos licitatórios”³.

7. Propõe, portanto, determinar ao município de Ponta Grossa/PR que anule a decisão de inabilitação da empresa Porto Beton Ltda. do RDC 1/2021, primeira colocada, bem como a anulação da adjudicação ao consórcio RAC/KOKOT/RAAA, segundo colocado, e o contrato dele decorrente.

II

8. Acompanho as conclusões da SeinfraRodoviaAviação e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

9. A comissão de licitação do município de Ponta Grossa/PR desclassificou a empresa Porto Beton Ltda. por supostamente não ter atendido os requisitos 14.2.5, 15.2.2 e 15.2.4. “d” do edital. Posteriormente, quando do exame do recurso administrativo, reconsiderou sua decisão e, por unanimidade, declarou a empresa como vencedora⁴.

10. Em razão dessa decisão, a licitação foi judicializada: o Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, licitante segundo colocado, impetrou mandado de segurança⁵, obtendo, em 2/7/2021, decisão liminar, monocrática, que suspendeu a homologação do certame, decisão revertida, todavia, por decisão do mesmo juízo, em 9/12/2021, com base no entendimento desta Corte de Contas sobre o tema⁶:

“Conforme parecer do Ministério Público do Estado do Paraná (...), recentes entendimentos do Tribunal de Contas da União vêm flexibilizando a interpretação do artigo 43, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993, entendendo que a vedação à juntada de novos documentos deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação, não alcançando documento que se refira à condições atendidas no momento de apresentação da proposta (Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...) § 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).

De acordo com informações prestadas pelo Presidente da Comissão Especial de Licitações, (...), embora a Comissão tenha declarado a inabilitação da Construtora Porto Beton LTDA., por não ter atendido aos itens 14.2.5, 15.2.2 e 15.2.4 – item D do edital, informou que em relação aos itens 15.2.4 e 15.2.2 houve um equívoco por parte da Comissão, que não localizou os documentos que foram efetivamente apresentados pela licitante, e quanto ao item 14.2.5, que trata da declaração do BDI, a Comissão decidiu reformular o seu julgamento, uma vez que se tratando de um RDC, tem-se conhecimento de que o projeto pode e sofrerá alterações que impactarão diretamente no custo da obra, o que tornariam a planilha de BDI obsoleta.

Ou seja, além dos equívocos operados por parte da Comissão de Licitação, a empresa Porto Beton LTDA. apresentou a documentação faltante no recurso administrativo. Ainda, deve ser admitido ao caso, diante das suas peculiaridades, a flexibilização do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Nesse sentido:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus

³ Peça 97, p. 14.

⁴ Ata de julgamento de 31/5/2021.

⁵ Mandado de segurança 0014480-70.2021.8.16.0019, de 9/6/2021 (peça 15).

⁶ Mandado de segurança 0014480-70.2021.8.16.0019, 1ª Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa, juíza de Direito Jurema Carolina da Silveira Gomes (peça 16).

documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea ‘h’; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro” TCU, Acórdão 1211/2021, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. em 26/5/2021. (grifei)

Desta forma, entendo prudente a suspensão dos efeitos da liminar concedida no mov. 22, a fim de que seja retomada a marcha da licitação, na modalidade Regime Diferenciado de Contratação – RDC n.º 01/2021.” (grifo do original)

11. O consórcio RAC/KOKOT/RAA recorreu dessa decisão. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em decisão de 22/12/2021, suspendeu a decisão agravada, em benefício do consórcio, por entender que a primeira colocada teria descumprido requisito exigido pelo edital ao não apresentar a planilha do BDI⁷, que deste fato decorreria risco de dano iminente “visto que o projeto pode ser executado por empresa que não atendeu aos requisitos disposto no edital do certâmen, o que futuramente pode dar causa a prejuízos ainda mais expressivos à própria administração Pública”:

“Todavia, a despeito de se entender plausível certa elasticidade quanto à interpretação do edital, não me parece o presente caso tratar-se de situação em que há possibilidade de mitigação do princípio da vinculação por excesso de formalismo, uma vez que a apresentação da planilha foi expressamente exigida no edital, bem como a sua análise era imperiosa, a ponto de se encontrar expressamente previsto que eventual taxa inverossímil poderia ser causa de desclassificação.

Há elementos nos autos que demonstram suficientemente que a empresa Porto Berton efetivamente descumpriu requisitos taxativamente descritos no edital do certame, o que aponta para a possibilidade de favorecimento da empresa por parte da administração, ao voltar atrás em seu julgamento, na tentativa de habilitá-la no procedimento.

(...)

Neste panorama, registre-se que as regras dispostas no edital do certame garantem a isonomia entre os concorrentes, de modo que desde o início todos os interessados são devidamente informados acerca dos requisitos para participação no procedimento, a fim de conferir maior segurança e integridade ao procedimento.

Portanto, não se pode violar todos os princípios processuais e licitatórios mencionados, admitindo-se ato administrativo possivelmente ilegal, sob a justificativa de prejuízo ao Município, que sequer restou efetivamente demonstrado.

Acrescente-se que o risco de dano, ao manter-se a retomada da licitação, na modalidade Regime Diferenciado de Contratação – RDC n.º 01/2021, é iminente, visto que o projeto pode ser executado por empresa que não atendeu aos requisitos dispostos no edital do certame, o que futuramente pode dar causa a prejuízos ainda mais expressivos à própria Administração Pública.”

12. Em 11/1/2022, a administração municipal revogou a adjudicação do objeto à primeira colocada, mas a Selog frisa que assim procedeu por temer o atraso nas obras, decorrente da querela judicial⁸, e que a municipalidade “não tinha como ideia inicial desclassificar a Porto Beton”, primeira colocada:

“80. (...) a decisão do Município de Ponta Grossa foi alterada justamente pelas repetidas decisões judiciais desfavoráveis à Porto Beton. Em outras palavras, a suposta lesão à ordem pública, na qual o judiciário interfere na decisão do gestor, já ocorreu.

81. Prova disso é a passagem a seguir, retirada da resposta do Município de Ponta Grossa entregue a este Tribunal (peça 69, p. 17):

⁷ Agravo de instrumento 0076008-65.2021.8.16.0000, em face da decisão proferida no mandado de segurança 0014480-70.2021.8.16.0019, 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, juiz substituto 2º Grau Marcelo Wallbach Silva (peça 17, p. 8).

⁸ Peça 97, p. 11.

Assim, diante das reiteradas decisões proferidas pelo E. Tribunal de Justiça do Paraná, e preservando o Município pelo imediato início da execução dos projetos e obras objeto do RDC nº 001/2021, foi que entendeu o Secretário de Municipal de Infraestrutura e Planejamento pela revogação da adjudicação do certame à empresa Representante e consequentemente a anulação dos atos por ela praticado.

Cabe destacar que a mudança de decisão pelo Município somente se deu em decorrência das reiteradas decisões proferidas pelo E. Tribunal de Justiça do Paraná que entendeu que não há como mitigar a vinculação ao edital, sendo requisito obrigatório a apresentação do BDI.

82. Assim, percebe-se que a municipalidade não tinha como ideia inicial desclassificar a Porto Beton, mas, com receio gerar mais atrasos no início das obras, e isso até mesmo ter como consequência a perda do recurso federal, o qual seria repassado pela Ministério da Infraestrutura.

83. Reforça esse pensamento o fato de que se verificou que o município, a princípio, estava atacando, perante o poder judiciário, as decisões favoráveis ao Consórcio RAC/KOKOT/RAAA, impondo recursos a estas e, ao perceber que isso atrasaria o início das obras, passou a agir de forma contrária, no sentido de tentar desclassificar a Porto Beton.”

13. Com isso, a licitação teve prosseguimento. O consórcio RAC/KOKOT/RAA, classificado na segunda colocação, foi convocado, em 9/2/2022, para apresentar a documentação necessária à contratação⁹, firmada em 11/4/2022¹⁰.

14. Em 29/4/2022, o Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR) apreciando agravo de instrumento interposto pela Construtora Porto Beton, primeira colocada, em decisão monocrática, concedeu liminar para “determinar a suspensão do processo licitatório, bem como a contratação contratada qualquer empresa”, diante da alegação de que a segunda colocada não teria comprovado sua capacidade técnica, nos termos editalícios¹¹.

15. Portanto, quando este Tribunal concedeu a medida cautelar, em 31/5/2022, acolhendo a proposição da SeinfraRodoviaAviação, o certame já se encontrava suspenso por força de decisão judicial.

16. Após a atuação desta Corte, sobreveio nova decisão judicial. Em 8/6/2022, o Superior Tribunal de Justiça, em decisão monocrática, apreciando suspensão de segurança proposta pelo Município de Ponta Grossa, suspendeu “os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 0022487-74.2022.8.16.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal:¹²

“No caso em tela, está caracterizada a lesão à ordem e à economia pública na medida em que o Poder Judiciário, imiscuindo-se na seara Administrativa, substitui o Poder Executivo ao interferir na continuidade da execução do contrato administrativo já firmado, obstando a execução da política pública aeroportuária, tal como desenhada pela administração pública, porquanto desconsidera a presunção de legalidade do ato administrativo com relação à conclusão administrativa de constatação de preenchimento dos requisitos necessários à comprovação da devida habilitação da empresa vencedora no procedimento licitatório em foco.

Outrossim, não podendo haver a substituição da decisão técnicoadministrativa da administração pública sem demonstração inequívoca de violação da legalidade, sem apresentação de prova robusta de equívocos administrativos com relação ao resultado obtido no certame licitatório em epígrafe.

Nessa senda, está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente do serviço público; no presente caso, em virtude de óbice à prestação célere e eficaz do serviço público imprescindível à saúde dos cidadãos.

Ademais, a decisão tomada no âmbito do procedimento licitatório de habilitação de empresa goza de presunção de legitimidade, não podendo haver interferência indevida na análise técnico-administrativa, sem a caracterização flagrante de erro, que poderia justificar, excepcionalmente, uma tomada de decisão substitutiva,

⁹ Peça 19.

¹⁰ Peça 12.

¹¹ Agravo de instrumento 0022487-74.2022.8.16.0000, interposto pela construtora Porto Beton Ltda., 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, desembargadora Regina Afonso Portes (peça 22).

¹² Peça 63, p. 5-8.



infringindo, portanto, o princípio da separação dos Poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

E, conforme entendimento há muito assentado no Superior Tribunal de Justiça, ‘há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado’ (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

No sentido de que a inibição à atuação estatal de continuidade do certame licitatório causa lesão à segurança, à saúde e à economia públicas, trago à colação os seguintes precedentes:

(...)

E, se permitirmos que os atos administrativos do Poder Executivo não possuam mais a presunção da legitimidade ou veracidade, tal conclusão jurídica configuraria uma forma de desordenar toda a lógica de funcionamento regular do Estado com exercício de prerrogativas que lhe são essenciais. O Judiciário não pode, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são realizados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal concluir configuraria uma subversão do regime jurídico do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.

É sabido que o tema está sujeito ao crivo do Poder Judiciário, contudo a precaução sugere, no caso em tela, que a substituição das decisões da administração pública ocorra em decorrência de caracterizada ilegalidade inequívoca, após instrução processual completa. Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

(...)

Por fim, necessário destacar que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, após a reforma imposta com o advento da Lei n. 13.655/2018, impôs aos julgadores, tanto nas esferas administrativas, de controle e judicial, a necessidade de considerar as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões, não podendo os julgados se fundamentarem apenas em valores jurídicos abstratos. Nesse sentido, colaciono o seguinte artigo da LINDB:

(...)

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 0022487-74.2022.8.16.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal.”

III

17. A discussão central nesta representação diz respeito à necessidade de os licitantes, no regime de execução contratual pelo RDC, apresentarem detalhamento da composição da taxa de BDI (benefícios e despesas indiretas) apenas por ocasião da apresentação do projeto básico e/ou do projeto executivo, e não no momento da oferta da proposta de licitação.

18. Segundo a secretaria, a inabilitação da primeira colocada pelo descumprimento do item 14.2.5 do edital foi indevida, tendo em vista que, conforme precedentes desta Corte, no regime de execução contratual pelo RDC, é exigível a apresentação do detalhamento da composição do BDI apenas por ocasião da apresentação do projeto básico e/ou do projeto executivo, não sendo necessário exigir-se tal detalhamento no momento da apresentação da proposta de preço, como muito bem explicado pela Selog no seguinte excerto de sua instrução:

19. Extraio trecho da instrução da SeinfraRodoviaAviação¹³:

“91. Em primeiro lugar, a Lei 12.462/2011 não exige que as proponentes em uma licitação de RDC Contratação integrada (RDC-CI) apresentem o detalhamento do BDI.

92. A razão disso é que as propostas ofertadas em uma licitação RDC-CI são baseadas no anteprojeto de engenharia elaborado pela entidade promotora da licitação, o que pressupõe que as soluções constantes no anteprojeto serão detalhadas, podendo até ser alteradas por ocasião da apresentação do projeto básico/executivo, o que implicará alteração do custo de execução do objeto.

93. Uma vez que a contratação integrada é um regime de preço certo e fixo, a alteração no custo de execução requer, por consequência, a modificação da taxa de BDI ofertada no certame para que se mantenha o preço ofertado inalterado. Ou seja, muito provavelmente a taxa de BDI da proposta não será a mesma daquela constante no orçamento do projeto básico/executivo.

¹³ Peça 97, p. 12-13.



94. Diversos precedentes do TCU estabelecem a necessidade de apresentação do detalhamento da composição do BDI por ocasião da apresentação do projeto básico e/ou executivo, e não no momento da apresentação da proposta da licitação, sendo isso aplicado a todos os regimes de execução contratual do RDC.

95. Nesse sentido é o Acórdão 2.123/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que diz:

A Administração deve exigir das empresas contratadas no regime de contratação integrada, quando da apresentação do projeto básico e/ou executivo, a apresentação de orçamento detalhado contendo a descrição, unidade de medida, quantitativo, preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento de encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.462/2011 c/c a Súmula TCU 258/2010, aplicável a todos os regimes de execução contratual do RDC.

96. O mesmo entendimento foi adotado por meio dos Acórdãos 2.136/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e 2.433/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

97. Além disso, o TCU tem entendimento pacificado acerca da observância dos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade nos procedimentos licitatórios, principalmente com relação às análises de inabilitação, a exemplo dos Acórdãos 988/2022-Plenário (rel. Min. Antonio Anastasia), 983/2022-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), 756/2022-Plenário (rel. Min. Marcos Bemquerer), 2546/2015-Plenário (rel. Min. André Luís de Carvalho), 1811/2014-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) e 187/2014-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo).

98. Dessa forma, a ausência da planilha de BDI por ocasião da entrega das propostas pode ser considerada um vício sanável, que poderia ser corrigido, por exemplo, com a realização de uma diligência. Principalmente levando-se em consideração que se tratava da proposta mais vantajosa à Administração.” (grifei)

20. Como bem salientou a unidade instrutiva, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que, no regime de contratação integrada, as respectivas composições de custo unitário, incluindo a taxa de BDI, devem acompanhar a apresentação do projeto básico e/ou executivo. Destaco trecho do voto do acórdão 2123/2017-TCU-Plenário (de relatoria do ministro Benjamin Zymler):

“13. (...) Observou-se que, nos projetos básicos e executivos recebidos pelo Dnit no âmbito do Contrato 101/2014, não constava planilha do orçamento detalhado contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo, nos termos do art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei 12.462/2011.

14. Entendo que a apresentação de um orçamento detalhado pelo construtor, por ocasião da entrega da submissão do projeto básico ao órgão contratante, é condição indispensável para o posterior acompanhamento da execução contratual, pois, apesar de os aditamentos contratuais serem em regra vedados, pode haver situações supervenientes em que os riscos alocados ao contratante sejam materializados, ensejando a celebração de aditivos contratuais. Sem a prévia apresentação do orçamento detalhado, a análise da alteração do valor contratual terá a confiabilidade definitivamente comprometida.

15. Nesse sentido, o Acórdão 1167/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Min. José Múcio, recomendou ao Dnit que exigisse dos vencedores das licitações realizadas sob o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, quando escolhida a forma de contratação integrada, a apresentação, nos projetos básicos, das composições de custo unitário dos serviços que não constassem no Sicro, para que fosse viável a análise do cronograma físico e dos critérios de aceitabilidade de preços da obra, bem como a retroalimentação do seu sistema de custos, em atenção ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei 12.462/2011.

16. Especificamente em relação à contratação integrada, há diversos motivos para que a administração contratante exija da empresa contratada a apresentação do orçamento detalhado por ocasião da entrega dos projetos definitivos da obra, dentre os quais destaco: i) tais orçamentos serão parâmetros de controle para alterações de escopo contratual, contendo os quantitativos e preços unitários dos serviços contratados; ii) o cálculo de reajustamentos contratuais ocorrerá com maior precisão, utilizando cestas de índices setoriais ou a aplicação de índices específicos para cada serviço planilhado; iii) as planilhas orçamentárias servirão de subsídio para eventuais pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato; iv) os orçamentos detalhados possibilitarão a confecção e a análise do cronograma físico-financeiro do contrato, a partir das produções horárias das equipes; e v) tais planilhas servirão como parâmetros de referência de preços de mercado em futuras licitações.

17. Exatamente por essas razões, o TCU, no Acórdão 2433/2016-TCU-Plenário, concordando com minha proposta, determinou à Infraero que exigisse das empresas contratadas no regime de contratação integrada, por

ocasião do desenvolvimento dos projetos básico e/ou executivo, a apresentação de orçamento detalhado contendo as descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhados das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento de encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei 12.462/2011 c/c a Súmula TCU nº 258/2010.” (destaquei)

21. Apesar de o item 14.2.5 do edital ter estabelecido que a proposta apresentada pelos proponentes deveria conter todos os componentes do BDI, a comissão especial de licitação do município reconheceu que a ausência da planilha era um vício sanável, uma vez que ela poderia ser obtida mediante diligência realizada junto à licitante, como previsto na lei e na jurisprudência desta Corte, tendo sido o documento efetivamente juntado pela empresa na apresentação do recurso.

22. Ademais, cabe repisar, reproduzindo novamente excerto da instrução da Selog, a peça não era e não é essencial para a análise adequada da proposta de preço para execução de obras sob o regime de contratação integrada¹⁴:

“91. Em primeiro lugar, a Lei 12.462/2011 não exige que as proponentes em uma licitação de RDC Contratação integrada (RDC-CI) apresentem o detalhamento do BDI.

92. A razão disso é que as propostas ofertadas em uma licitação RDC-CI são baseadas no anteprojeto de engenharia elaborado pela entidade promotora da licitação, o que pressupõe que as soluções constantes no anteprojeto serão detalhadas, podendo até ser alteradas por ocasião da apresentação do projeto básico/executivo, o que implicará alteração do custo de execução do objeto.

93. Uma vez que a contratação integrada é um regime de preço certo e fixo, a alteração no custo de execução requer, por consequência, a modificação da taxa de BDI ofertada no certame para que se mantenha o preço ofertado inalterado. Ou seja, muito provavelmente a taxa de BDI da proposta não será a mesma daquela constante no orçamento do projeto básico/executivo.”

23. Assim, mostra-se contrária ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, contrária ao princípio da economicidade, danosa ao erário federal (que financia a elaboração dos projetos e a execução das obras em questão e que deve ser preservado pela atuação desta Corte) e, ainda, desarrazoada a decisão da administração pública municipal que teria como consequência prática, se não obstada, um expressivo e desnecessário dispêndio de R\$ 1,7 milhão¹⁵ para os cofres federais, em razão da desclassificação da empresa primeira colocada com fundamento no fato de não ter entregue no momento da apresentação da proposta de preço a planilha de detalhamento do BDI, a qual, inobstante a exigência editalícia, despicienda, não representa em licitações sob o regime de contratação integrada elemento imposto pela lei, essencial, ou mesmo necessário, para a avaliação da proposta de preço, como repetidamente enfatizado em precedentes deste Tribunal e como se pode depreender da lógica desse tipo de contratação.

24. Se qualquer descumprimento de cláusula do edital pudesse conduzir à desclassificação de um licitante, o princípio da vinculação ao edital reinaria absoluto, tornando inócua a posituação de outros princípios nas leis que regem as licitações. Sabidamente, não é assim que se opera o direito das licitações e contratos.

25. Na ponderação de princípios que regem os processos licitatórios, é bastante razoável admitir que o princípio da vinculação ao edital não prepondera sobre os princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da economicidade, da competitividade e mesmo sobre o princípio da moralidade administrativa, quando o requisito não cumprido não interfere na seleção da proposta mais vantajosa ou de licitante adequadamente qualificado para execução do contrato, nem prejudica o tratamento isonômico substantivo.

26. Não se pode dar guarida, portanto, a tentativas de licitantes de manusear esse princípio, distorcidamente, para obterem contratos que não lograram conseguir na disputa competitiva, por não terem ofertado o menor preço, mormente em casos de vícios reconhecidamente sanáveis, como este

¹⁴ Peça 97, p. 12.

¹⁵ Peça 21.

(vide acórdão 2123/2017-Plenário, ministro Benjamin Zymler), e particularmente, quando o licitante, para sustentar sua pretensão de ver esse princípio sobrepor-se aos demais, não demonstra que o vício não é sanável, não evidencia que o descumprimento da exigência editalícia implicaria contratar empresa cuja capacidade técnica restaria duvidosa ou cuja proposta não poderia ser corretamente analisada, considerando-se o regime de contratação, no caso em tela, a contratação integrada.

27. De outro lado, sendo inevitável, em muitas situações litigiosas provocadas pelos licitantes, que as comissões de licitação, bem como aqueles envolvidos na homologação do certame, tenham que decidir num natural campo de incerteza abrangendo as normas, os princípios e os objetivos das licitações e a jurisprudência conhecida dos tribunais aplicáveis ao caso concreto, é razoável esperar que suas decisões levem na devida consideração que a administração, gestora de recursos coletivos, não deve incorrer em custos significativamente maiores de contratação decorrentes da desclassificação de licitantes por vícios formais.

28. Uma lição que se retira deste e outros casos correlatos é que as administrações e os órgãos de controle devem perseverar no desiderato de alcançar os ideais de (i) modelar e elaborar editais que disponham apenas, e precisamente, sobre o necessário e suficiente para assegurar o alcance dos dois objetivos fundamentais das licitações - a “seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública” e “o tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição”, art. 11, incisos I e II, da Lei 14.133/2020 - e (ii) de dar efetiva observância ao sentido substantivo do disposto no art. 12, inciso III, da Nova Lei de Licitações e Contratos - “o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo” -, dispositivo que, refletindo reiteradas decisões desta Corte e posições doutrinárias, garante aos atores envolvidos uma premissa robusta, imperativa, de atuação e combate ao danoso formalismo desarrazoado, que mina o alcance dos objetivos que justificam um processo licitatório e ocasionam custos desnecessários e perda de tempo precioso na implementação das ações governamentais.

Diante do exposto, voto no sentido de que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2531/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.118/2022-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Consórcio RAC/KOKOT/RAAA (46.087.382/0001-33); município de Ponta Grossa/PR (76.175.884/0001-87).
4. Entidade: município de Ponta Grossa/PR.
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: Gustavo Schemim da Matta (OAB/PR 60.888), representando município de Ponta Grossa/PR; Gustavo Bonini Guedes (OAB/PR 41.756), representando Consórcio RAC/KOKOT/RAAA; Leonardo Victor Dantas da Cruz (OAB/DF 40.720), representando Empresa Construtora Porto Beton Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Porto Beton Ltda., com pedido de cautelar, noticiando irregularidade ocorrida no âmbito de processo



licitatório RDC 1/2021, conduzido pelo município de Ponta Grossa/PR com recursos do termo de compromisso 4/2019, firmado com a União.

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

- 9.1. considerar procedente a presente representação;
- 9.2. revogar a medida cautelar adotada monocraticamente no despacho de 31/5/2022 e referendada por meio do acórdão 1368/2022TCU-Plenário;
- 9.3. determinar ao município de Ponta Grossa/PR, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência deste acórdão, comprove a este Tribunal a adoção de providências com vistas à anulação do ato de desclassificação da empresa Porto Beton Ltda. no âmbito do processo licitatório RDC 1/2021, bem como dos atos subsequentes, e ao retorno do processo à fase imediatamente anterior;
- 9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao município de Ponta Grossa/PR, ao consórcio RAC/KOKOT/RAAA e à representante;
- 9.5. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação está disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
- 9.6. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2531-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

GRUPO II – 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. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS APTOS À EXCLUSÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA.



RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da 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	Resposta
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), interpuseram 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 individuação 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 e 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 a 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, o erro cometido pelas licitantes em enviar-lhe as propostas de preços ao invés de encaminhá-las à comissão de licitação e a ausência de vínculo pessoal ou profissional com a QTC Qualificação, Treinamento e Capacitação Ltda. (vencedora dos Convites 2/2013 e 4/2014).

No que tange ao Convite 4/2014, defende que a 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 em razão de inexistir prejuízo aos cofres públicos, além do reduzido valor das contratações e da sua participação indireta nos certames.

Por sua vez, o recorrente Marco Antônio Amigo refuta a existência de vínculos com a QTC Qualificação, Treinamento e Qualificação Ltda. (vencedora) e a Energen Assessoria e Treinamentos Ltda. (participante dos convites), 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 empresa 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 conhecimento dos pedidos de reexames, restando atendidos os requisitos legais atinentes à espécie.

Preliminarmente, concordo com a proposta da Secretaria de Recursos no sentido de que não se operou a prescrição quinquenal da pretensão punitiva, conforme as balizas fixadas pela Lei 9.873/1999 e na Resolução-TCU 344/2022.

De acordo com o disposto no art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional para os processos de representação consiste na data de recebimento da representação, tendo, no caso concreto, sido autuada em 5/2/2019.

Todavia, para dirimir eventuais questionamentos sobre o termo inicial para a contagem do prazo prescricional, pode-se adotar como referência a data do conhecimento da irregularidade, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, quando verificada em fiscalização.

Neste Tribunal, o conhecimento dessa irregularidade se deu com a auditoria realizada pela então Secex-Bahia, no período compreendido entre 30/1/2017 a 22/9/2017 (peça 8, p. 1), que culminou no presente processo de representação.

Já no órgão de controle interno, o conhecimento ocorreu com a emissão do relatório final da Controladoria-Geral da União (CGU), em 11/1/2017 (peça 7, p. 10).

De todo modo, não se operou a prescrição da pretensão punitiva em razão da interrupção da prescrição a partir da notificação para a audiência dos recorrentes, em 2019 (peças 16-18).

Portanto, não houve o transcurso do prazo quinquenal para a pretensão punitiva do TCU, já que o acórdão ora recorrido foi prolatado em 27/1/2021.

Outrossim, não há que se falar em prescrição intercorrente, uma vez que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, pois os ofícios relativos à audiência datam de 6/6/2019 (peças 12-14) e o acórdão condenatório de 27/1/2021 (peça 47).

No mérito, acompanho os pareceres uniformes da Serur pelo desprovimento do recurso, exceto com relação à inabilitação imposta pelo item 9.6 do Acórdão 145/2021-Plenário.

Em linhas gerais, são improcedentes as razões recursais de Herbert Pereira de Oliveira para tentar configurar a sua indireta participação nos procedimentos licitatórios, uma vez o próprio recorrente confessou, 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, esse mesmo recorrente requereu a 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, conforme depreende-se do relatório da CGU (peça 7, p. 3).

De igual modo, não prospera a defesa de Herbert Pereira de Oliveira sobre o excesso deste Tribunal em aplicar-lhe a multa no valor de R\$ 20.000,00, sob a justificativa de que não houve débito e considerando o 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.

Com relação às 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.



Por outro lado, após a inclusão do processo em pauta, Herbert Pereira de Oliveira e Marco Antônio Amigo apresentaram memoriais aos autos (peças 125 e 126), com argumentos capazes de reformar o acórdão condenatório no que tange, especificamente, à penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo período de cinco anos.

A razoabilidade de promover a exclusão dessa sanção deve-se ao fato dela ser destinada à repressão de condutas cuja gravidade é considerada extrema, ao passo que, no presente caso, restou evidenciado o baixo valor das contratações, de R\$ 58.000,00 e R\$ 49.940,00, a ausência de prejuízo ao Erário e o envio de convite para mais de três empresas potencialmente prestadoras dos serviços.

Ademais, sopesando as circunstâncias previstas no art. 22, § 2º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), na dosimetria das sanções, reputo não serem de gravidade extrema os danos efetivamente causados à Administração Pública, até porque não houve a condenação em débito.

No que diz respeito à circunstância atinente aos antecedentes dos recorrentes, a pesquisa ao sistema eletrônico deste Tribunal revela a inexistência de registros de condenação dos responsáveis em outros processos de controle externo.

Por fim, considerando que os recorrentes também foram condenados ao pagamento da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00, considero razoável a exclusão da penalidade de inabilitação dos responsáveis, diante da necessidade de se considerar, na dosimetria, as demais sanções relativas ao mesmo fato, em atenção ao art. 22, § 3º, da Lindb.

Sendo assim, conheço dos presentes recursos para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, tornando insubsistente o item 9.6 do Acórdão 145/2021-TCU-Plenário em favor de Herbert Pereira de Oliveira, Genivaldo Barbosa dos Santos e Marco Antônio Amigo.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submete à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2532/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.036/2019-3.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: 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, dar-lhes provimento parcial;
- 9.2. tornar insubsistente o item 9.6 do Acórdão 145/2021-TCU-Plenário em favor de Herbert Pereira de Oliveira, Genivaldo Barbosa dos Santos e Marco Antônio Amigo; e
- 9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado da Bahia.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2532-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 014.809/2021-4

Natureza: Pedido de Reexame em Representação

Órgão/Entidade: Banco da Amazônia S/A.

Responsável: Cla Vigilância Privada Ltda (26.535.662/0001-50).

Interessado: Cla Vigilância Privada Ltda (26.535.662/0001-50).

Representação legal: Matheus Aboud Matos Borges (19.965/OAB-MA), Aline Lima Oliveira Figueiredo (11.492/OAB-MA) e outros, representando Cla Vigilância Privada Ltda; Alysson Silva Falcao (6158/OAB-AM), representando Amazon Security Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA OSTENSIVA. FRAUDE NO USO INDEVIDO DOS BENEFÍCIOS DA LC 123/2006 PARA EMPRESA DE PEQUENO PORTE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO DO ATO DE ADJUDICAÇÃO DO OBJETO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA INFIRMAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pelo escalão dirigente da Secretaria de Recursos:

INTRODUÇÃO

Cuida-se de pedido de reexame em processo de representação aviado por Cla Vigilância Privada Ltda., se insurgindo contra o Acórdão 2.534/2021 - TCU - Plenário (peça 62), decisão que julgou procedente a representação, determinou a anulação do Pregão Eletrônico 49/2020 realizado



pelo Banco da Amazônia S.A. e declarou a inidoneidade da empresa CLA Vigilância Privada Ltda., em licitação que objetivava a contratação de serviços contínuos de vigilância armada ostensiva na unidade do banco localizada no Estado do Amazonas.

2. Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 2.534/2021 - TCU - Plenário - peça 62):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Amazon Security Ltda. sobre os indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico 2020/049, do Banco da Amazônia S.A., cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de vigilância armada ostensiva na unidade do banco localizada no Estado do Amazonas.

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 VII e parágrafo único, do Regimento Interno, em:

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

9.2. determinar ao Banco da Amazônia S.A. que promova a anulação do ato de adjudicação do objeto do Pregão Eletrônico 2020/049 e de todos os atos dele decorrentes e, caso ainda haja interesse, convoque os licitantes remanescentes pela ordem de classificação ou realize novo certame, informando a este Tribunal as providências adotadas no prazo de 30 (trinta) dias;

9.3. declarar a inidoneidade da empresa CLA Vigilância Privada Ltda. para participar de licitação na administração pública federal ou nos certames em que haja utilização de recursos federais, durante o período de 6 (seis) meses;

9.4. dar ciência ao Banco da Amazônia S.A. sobre as seguintes impropriedades identificadas no Pregão Eletrônico 2020/049: tolerância ao atendimento apenas parcial, pela empresa licitante, às diligências efetuadas pelo pregoeiro; ausência de pesquisa sobre outras participações societárias do sócio da licitante beneficiada pela prerrogativa de redução de lance original; e aceitação, em resposta a diligência do pregoeiro, de relação de contratos incompleta e com valores divergentes em relação aos declarados pela licitante;

9.5. encerrar o presente processo, por ter cumprido o objetivo para o qual foi constituído; e

9.6. encaminhar cópia desta decisão ao Banco da Amazônia S.A. e à interessada, 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.

HISTÓRICO

3. Na origem, a empresa Amazon Security Ltda apresentou representação narrando a ocorrência de irregularidades no Pregão 49/2020, realizado pelo Banco da Amazonia S.A., buscando licitar o serviço de vigilância armada ostensiva, de forma contínua na unidade do banco localizada no estado do Amazonas, relatando que a qualificação da empresa CLA Vigilância Privada Ltda. seria indevida, pela violação dos critérios de Empresa de Pequeno Porte previstos na Lei Complementar 123/2006 e empregados como critério de classificação da empresa.

4. O E. Relator Min. Jorge Oliveira elencou as irregularidades que ensejaram a oitiva do responsável em audiência (peça 46):

c.1) utilização indevida de benefício de lance de desempate no pregão eletrônico 049/2020, promovido pelo Banco da Amazônia S/A, enquadrando-se como empresa de pequeno porte, nos termos do inciso II do art. 3º e 44 da Lei Complementar nº 123/2006, apesar de ter tido, no exercício de 2019, receita bruta anual superior ao limite R\$ 4.800.000,00;

c.2) receita bruta referente ao exercício de 2019 inferior àquela realmente auferida, o que pode ser verificado confrontando-se a declaração enviada ao BASA, a declaração do Simples, enviada à Receita Federal e os contratos e termos aditivos entregues após diligência do pregoeiro;

c.3) não atender, na íntegra, diligência efetuada pelo pregoeiro do BASA, deixando de enviar os balancetes mensais, todos os contratos vigentes e as notas fiscais emitidas referentes aos serviços prestados;

c.4) apresentar diferentes valores de receita auferidos em 2019, entre aqueles declarados ao BASA, na licitação e os valores constantes nos contratos e termos aditivos enviados em diligência feita



pelo pregoeiro, em especial, aqueles firmados com a Equatorial Maranhão, 5S Soluções, Celpa Maranhão e Equatorial PI;

c.5) apresentar declaração de receita entregue ao pregoeiro sem a informação de receita auferida com o contrato firmado com a empresa DPL Construções;

c.6) não entregar ao pregoeiro, em sede de diligência, os contratos firmados com a Dínamo Engenharia e Equatorial Alagoas;

c.7) ter, em comum com a empresa Jorge Castro Roberta Mendes Ltda., enquadrada como microempresa no pregão eletrônico 1/2020, promovido pelo Ibama/AP, o sócio administrador Jorge Luiz Santos Castro, contrariando a declaração de que não estaria enquadrada nas vedações contidas no art. 3º, § 4º, da LC 123/2006, visto os indícios de que o valor do somatório auferido de receita bruta nos exercícios de 2019, pelas duas empresas, superaria o limite máximo estipulado no § 4º, incisos III a V, do mesmo artigo; e

c.8) indícios de que o endereço informado da sua filial em Manaus não esteja ativo, considerando a informação contida nos autos do Mandado de Segurança 1007869-97.2021.4.01.3200 de que, por ocasião da citação da empresa, o imóvel no aludido endereço encontrava-se fechado;

5. Após o devido processo legal, o responsável ficou-se inerte, tendo a Corte conhecido e julgado procedente a representação, com a anulação do ato de adjudicação e aplicação de pena de inidoneidade (Acórdão 2.534/2021 - TCU – Plenário – peça 62), decisão contra a qual se insurge sede recursal.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Nenhuma divergência a ser apontada em relação a instrução contida na peça 80 e acolhida pelo e. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 83), pelo conhecimento do recurso.

EXAME DE MÉRITO

7. Da delimitação

8. São os temas a serem analisados: a) regularidade da citação do responsável para apresentação de defesa; b) enquadramento da empresa como empresa de pequeno porte e a relação com as irregularidades apontadas; c) julgamento em sede judicial sobre a condição de EPP.

9. Da regularidade da citação do responsável para apresentação de defesa no processo de representação

10. Alega o recorrente a irregularidade na citação do responsável, uma vez que somente teve notícia do processo administrativo pelo sistema do Comprasnet, não tendo recebido qualquer intimação postal ou eletrônica. Aponta para a sede da empresa no endereço “Rua Iris nº 178 – Bairro: Tarumã – Manaus/AM – CEP: 69.041.280”, conforme documentos colacionados no processo de licitação.

11. Afirma que a citação realizada no endereço da matriz seria contrário ao Código Civil e a Jurisprudência, uma vez que se deveria privilegiar o protagonismo da filial em relação à matriz, caracterizando o cerceamento de defesa pelo envio incorreto da citação da empresa.

Análise

12. A citação do responsável foi encaminhada para o endereço da matriz da empresa, conforme extraído do cadastro fiscal (peça 47), com o devido recebimento da notificação por funcionário da empresa, conforme demonstrado no Aviso de Recebimento (peça 54), sendo legítima a citação em qualquer sede da empresa (matriz ou filial).

13. Não há qualquer evidência de irregularidade na citação do recorrente, uma vez que o endereço utilizado é o endereço da sede do responsável, não havendo irregularidades na citação enviada para a matriz da empresa, dada a notícia nos autos de que a empresa não tinha a sede da filial informada em Manaus, conforme certificado pelo Oficial de Justiça em ação (peça 26, p. 2), verbis:

CERTIFICO que INCONTINENTI ao recebimento do presente Mandado extraído dos autos do Processo supra, dirigi-me à Rua Íris, 178- Tarumã, onde às 9h, DEIXEI DE PROCEDER À CITAÇÃO de CLA VIGILÂNCIA PRIVADA LTDA, na pessoa de seu representante legal, em virtude de não ter

encontrado ninguém no local. Certifico, outrossim, que encontrei o imóvel fechado aparentemente desabitado e que, conforme informações fornecidas pelos vizinhos, o referido imóvel realmente encontrava-se desabitado. Informaram que realmente a referida empresa de Vigilância havia ocupado o local, porém aparentemente a mesma havia deixado de funcionar porque o imóvel vivia fechado. Nada souberam informar a respeito do representante legal da empresa citanda. Informaram apenas que o imóvel estava fechado e desabitado. Informo ainda que se trata de um imóvel de difícil acesso, totalmente vedado com portão de ferro, sendo difícil visualizá-lo de fora, conforme fotos em anexo.

14. Desta forma, não se pode olvidar a regularidade na forma processual empregada para a audiência do responsável, nos termos do art. 179, II, do Regimento Interno do TCU, validando a citação do responsável pela entrega no endereço do destinatário, com a assinatura do aviso de recebimento:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

(...)

II – mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

15. Destaque-se que a relação de matriz e filial apontada pelo recorrente não tem relevância para a realização da citação, uma vez que, em se tratando de apenas uma única personalidade jurídica, a citação pode se realizar em qualquer das sedes da empresa, conforme apontado na Jurisprudência da Cortes Pátrias. Por todos:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO MONITÓRIA. OMISSÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO OCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA CITAÇÃO. REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DA CAUSA. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DA TEORIA DA APARÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

1. Nos termos do art. 1.022, I, II e III, do CPC/2015, destinam-se os embargos de declaração a expungir do julgado eventuais omissão, obscuridade ou contradição, ou ainda a corrigir erro material, não se caracterizando via própria ao re julgamento da causa.

2. No caso, para ultrapassar as premissas fáticas estabelecidas pelo Tribunal de origem, a fim de acolher a alegação de nulidade da citação, seria necessário o reexame do acervo fático-probatório da causa, o que não se admite em âmbito de recurso especial, ante o óbice da Súmula 7 deste Tribunal.

3. Ademais, em observância à teoria da aparência, a orientação jurisprudencial desta Corte considera válida a citação da pessoa jurídica efetivada na sede ou filial da empresa a uma pessoa que não recusa a qualidade de funcionário. Entendimento que se aplica à hipótese, por analogia.

4. Agravo interno desprovido.

(STJ. AgInt no AgInt no AREsp 1539179. Mnistro Marco Aurélio Bellizze. DJe 19/02/2020)

16. Portanto, o envio da citação para a sede da Matriz da empresa não configura cerceamento de defesa, estando devidamente caracterizada a realização da citação conforme os ditames procedimentais aplicáveis à espécie, especialmente na situação em que a comunicação processual foi encaminhada à sede empresarial de maior relevância (matriz).

17. Do enquadramento da empresa como empresa de pequeno porte e das irregularidades identificadas na licitação

18. Alega o recorrente que a utilização da vantagem de desempate na licitação ocorreu em dezembro de 2020 e, desta forma, o desenquadramento da empresa deveria ocorrer apenas em janeiro de 2021.

19. Afirma que o sócio da empresa CLA (Jorge Luiz Santos Castro) não seria mais sócio da empresa Jorge Castro Roberta Mendes Ltda ME, não tendo a empresa se utilizado dos benefícios

previstos para microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez que estavam em situação de inadimplência no fisco federal, além de concorrerem em itens distintos.

Análise

20. De plano, deve ser observado que a situação de empresa de pequeno porte não foi a única irregularidade pela a qual o responsável foi ouvido em audiência, uma vez que existem outras circunstâncias que reforçam a caracterização da situação de fraude à licitação, tais como: auferimento de receita superior ao limite de R\$ 4.800.000,00, omissão de receitas e aditivos contratuais do pregoeiro com vistas a caracterizar a situação de EPP de forma fraudulenta, omissão de participação em outra sociedade empresarial (Jorge Castro Roberta Mendes Ltda.) que afastaria a condição de EPP e indícios de ausência de sede da empresa no endereço informado na licitação.

21. O argumento apresentado pelo recorrente de que o desenquadramento deveria ocorrer apenas no mês subsequente à obtenção da vantagem na licitação é absurdo, uma vez que a perda do benefício ocorreria mesmo que a empresa não participasse de licitações públicas, pois a perda do benefício ocorre no mês subsequente à ocorrência do excesso de faturamento, cabendo ao beneficiário a comunicação às autoridades públicas no prazo legal (art. 30, da LC 123/2006):

Lei Complementar 123/2006

Art. 3º

(...)

§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12

22. Portanto, no ano de 2019, quando a empresa arrecadou recursos acima do limite previsto para EPP, era obrigação do recorrente fazer a comunicação às autoridades fiscais da saída do regime de empresa de pequeno porte, não podendo mais ostentar a condição fiscal, tampouco obter benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006. Note-se que o argumento de que a empresa não teria se beneficiado da condição é indevido, uma vez que existe declaração expressa da empresa de que estaria alcançada pela condição de EPP (peça 30).

23. Por fim, diversamente do que alega o recorrente, o sócio Jorge Luiz Santos Castro também fazia parte da sociedade empresarial Jorge Castro & Roberta Mendes Ltda., à época dos fatos, conforme documentado na peça 38, sendo que a posterior retirada da sociedade não tem efeitos retroativos, uma vez que o recorrente não comprovou o desligamento da segunda sociedade na época da licitação, violando a condição prevista no art. 3º, § 4º, da LC 123/2006 para configuração da empresa de pequeno porte.

24. Da existência de julgamento judicial em sede liminar afirmando a condição de empresa de pequeno porte

25. Afirma o recorrente a existência de decisão de indeferimento de pedido liminar que teria afirmado a presença da condição de empresa de pequeno porte para a licitante (MS 1009929-43.2021.4.01.3200 – 3ª Vara Federal do Estado do Amazonas), estando a condição listada no fisco, conforme “Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral”.

Análise

26. No que concerne à manifestação judicial em sede de processo de mandado de segurança, além dos limites estritos para produção probatória no rito do mandado de segurança (diversamente do amplo espaço probatório existente no presente processo de representação), não se pode olvidar que, embora o mesmo fato possa ensejar análise tanto na esfera judicial quanto na esfera do controle externo, tem-se como corolário do princípio da independência das instâncias que as decisões adotadas no Poder Judiciário não têm influência vinculante no processo de representação julgado pelo Tribunal de Contas da União.



27. *Deste modo, as análises empreendidas no âmbito do Poder Judiciário não determinam o julgamento do Tribunal de Contas da União, reconhecendo-se a incidência do princípio de autonomia de instâncias, entendimento fartamente exemplificado na Jurisprudência da Corte:*

A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. (Acórdão 131/2017-Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

A independência das instâncias só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa. (Acórdão 2.983/2016-1a Câmara. Rel. Min. Bruno Dantas)

28. *No que concerne ao documento de situação cadastral indicando a existência da situação de Empresa de Pequena Porte, tal fato opera em desfavor do recorrente, uma vez que serve apenas de confissão da violação de uma obrigação tributária acessória de comunicação da perda da situação de EPP, nos termos do art. 30, § 1º, II, da LC 123/2006. Deste modo, a perda da condição de empresa de pequeno porte ocorre no momento do aumento do faturamento além dos limites legais, independentemente da comunicação ao Fisco, tendo a comunicação natureza meramente declaratória.*

CONCLUSÕES

29. *Inexiste irregularidade na citação do responsável realizada no endereço da sede-matriz da empresa constante do cadastro fiscal, uma vez que o responsável pode ser citado em qualquer endereço no qual possui sede (teoria da aparência), especialmente na situação dos autos em que existe notícia de que a empresa não tinha sede fixa no endereço da filial apresentado na licitação.*

30. *Cumpra à empresa fazer a comunicação da perda da situação de empresa de pequeno porte no mês subsequente à ocorrência do excesso de faturamento (2019), existindo elementos diversos para demonstrar a fraude à licitação e a ocultação da perda da situação. A participação em outra sociedade empresarial também importava a perda da situação de EPP, nos termos do art. 3º, § 4º, da LC 123/2006 e reforça o contexto probatório desfavorável ao recorrente.*

31. *As manifestações em processo de mandado de segurança sobre a condição de EPP não tem efeito vinculante no processo de representação, cuja instrução apresenta outras provas da perda da condição de EPP e os esforços para ocultação da perda do benefício legal, aplicando-se o princípio da independência de instâncias. A comunicação da perda da situação de EPP é obrigação tributária acessória, cabendo ao responsável comunicar a perda do regime diferenciado.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por Cla Vigilância Privada Ltda., contra o Acórdão 2.534/2021 - TCU – Plenário, propondo conhecer e negar provimento ao recurso, dando ciência ao recorrente e ao Banco da Amazônia S.A. da decisão que vier a ser adotada.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela empresa Cla Vigilância Privada Ltda. contra o Acórdão 2.534/2021-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Jorge Oliveira, por meio do qual esta Corte de Contas conheceu e considerou procedente representação interposta contra fraude no processamento no Pregão Eletrônico 49/2020, promovido pelo Banco da Amazônia S/A, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de vigilância armada ostensiva na unidade do banco localizada no Estado do Amazonas

A decisão contestada determinou a anulação do certame licitatório e declarou a recorrente inidônea para participar de licitação promovida pela Administração Pública Federal pelo período de 6 (seis) meses.



Inconformada, a recorrente alega, em suma, nulidade da citação da empresa no endereço da matriz, quando deveria ser endereçada à filial, e enquadramento da recorrente como empresa de pequeno porte, à época da licitação, a qual foi confirmada por decisão judicial.

A Secretaria de Recursos opina por conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

Feito esse resumo, **decido**.

Conheço do pedido de reexame, satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no artigo 48 da Lei 8.443/1992.

No mérito, não assiste razão ao recorrente.

A citação do responsável ocorreu mediante entrega da comunicação processual no endereço da empresa regularmente inscrito no cadastro da Receita Federal.

Nesse sentido, trilhou a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal ao julgar MS 37773 AgR / DF (relator o E. Ministro Nunes Marques), conforme se extrai da seguinte ementa:

EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NOTIFICAÇÃO POR CARTA COM AVISO DE RECEBIMENTO. LEGALIDADE. DECADÊNCIA DA IMPETRAÇÃO. 1. O direito de impetrar mandado de segurança se extingue com o decurso de 120 dias contados da ciência, pelo interessado, do ato contra o qual se insurge.

2. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União estabelece que a notificação se fará, entre outros meios, por correio, na forma de carta registrada com aviso de recebimento (Lei n. 8.443/1992, art. 179, II).

3. Não há nulidade em notificação feita pelo Tribunal de Contas da União mediante carta com aviso de recebimento /enviada ao endereço constante do processo administrativo e idêntico ao domicílio fiscal consignado na base de dados da Receita Federal, em especial se não houver procurador nomeado para atuar no processo administrativo.

4. Agravo interno desprovido.

Portanto, o encaminhamento do ato convocatório ao endereço regularmente cadastrado da matriz da empresa, domicílio mais importante da sociedade, não caracteriza cerceamento de defesa, conforme precedente judicial transcrito no relatório que acompanha este voto.

Compulsando os autos, ao contrário do que alega o defendente, não houve o enquadramento da Cla Vigilância Privada na categoria de empresa de pequeno porte (EPP), em violação à Lei Complementar 123/2006 e em fraude à licitação, pois a falsa declaração da recorrente dessa condição de EPP permitiu-lhe granjear vantagem na redução de lance de desempate do certame e lograr vitória no torneio licitatório.

Com efeito, a empresa Cla declarou junto ao pregoeiro haver auferido receita bruta de R\$ 4.781.207,74 em 2019. Todavia, evidências colhidas nos autos comprovaram que o faturamento bruto da empresa, naquele exercício, superou o limite de faturamento anual R\$ 4.800.00,00 estabelecido pelo artigo 3º, II, da Lei Complementar 123/2006, o que lhe exigia a obrigação de comunicar, imediatamente no mês subsequente, aos órgãos fiscais responsáveis e ao pregoeiro o desenquadramento da condição de empresa de pequeno porte, conforme artigo 3º, § 9º, do referido diploma legal.

Apenas as receitas provenientes dos contratos a que teve acesso a unidade técnica de origem (peça 43) confirmam que a empresa auferiu, no ano-calendário 2019, o montante de R\$ 6.033.379,30. Assim, conforme artigo 3º, § 9º, do aludido diploma legal, a empresa deveria ter sido excluída do tratamento jurídico diferenciado aplicável às EPP no ano de 2020.

Demais disso, foi demonstrado pela unidade técnica de origem que empresa Cla Vigilância Privada tem em comum com a sociedade Jorge Castro Roberta Mendes Ltda. o sócio administrador Jorge Luiz Santos Castro. A esse respeito, o recorrente não fez prova de que, à época da licitação questionada, o sócio administrador havia-se desvinculado da sociedade Jorge Castro Roberta Mendes Ltda.



A empresa Jorge Castro Roberta Mendes Ltda. participou do Pregão Eletrônico 1/2020, promovido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, ocasião em que apresentou demonstração do resultado do exercício de 2019, com receita bruta auferida de R\$ 369.891,77.

Logo, havendo sócio administrador em comum, deveria o faturamento da Cla Vigilância Privada, em 2019, ser somado ao da sociedade Jorge Castro Roberta Mendes Ltda., como exige o referido diploma legal, o que resultaria em valor superior ao limite de R\$ 4.800.000,00, a implicar impossibilidade de qualquer uma das empresas se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado, consoante o artigo 3º, § 4º, III, da Lei Complementar 123/2006.

Sobre a existência de decisão judicial proferida no MS 1009929-43.2021.4.01.3200 – 3ª Vara Federal do Estado do Amazonas, que teria afirmado a condição de EPP da recorrente (peça78), verifico que o provimento judicial é ainda precário ao indeferir, apenas, pedido liminar formulado pela empresa Amazon Security Ltda. de suspensão do ato de adjudicação da empresa Cla Vigilância Privada, como vencedora do pregão. Embora os fundamentos da decisão afirmem, com base em prova pré-constituída a verossimilhança da condição de empresa de pequeno porte da apelante, não a declara de forma expressa na parte dispositiva.

Por fim, registro que não se operou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos da Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022. A representação foi autuada no TCU em 20/05/2021, conforme artigo 4º, inciso III, da Resolução, tendo ocorrido a interrupção do prazo quinquenal com a realização da oitiva de empresa recorrente, ocorrida em 28/7/2021 (peças 52/54), consoante artigo 5º, inciso I, da resolução, e o acórdão condenatório exarado em 20/10/2021.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso e voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2533/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.809/2021-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto I: Pedido de Reexame em Representação
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Cla Vigilancia Privada Ltda (26.535.662/0001-50).
 - 3.2. Responsável: Cla Vigilancia Privada Ltda (26.535.662/0001-50).
 - 3.3. Recorrente: Cla Vigilancia Privada Ltda (26.535.662/0001-50).
4. Órgão/Entidade: Banco da Amazônia S/A.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
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: Matheus Aboud Matos Borges (19.965/OAB-MA), Aline Lima Oliveira Figueiredo (11.492/OAB-MA) e outros, representando Cla Vigilancia Privada Ltda; Alysson Silva Falcao (6158/OAB-AM), representando Amazon Security Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposta pela empresa Cla Vigilancia Privada Ltda., contra o Acórdão 2.534/2021 - 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 no artigo 48 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. dar ciência dessa deliberação ao recorrente.



10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2533-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 010.212/2022-1

Natureza: Desestatização

Órgãos/Entidades: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério do Meio Ambiente; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO, REVITALIZAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA/CE. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditores da SecexAgroAmbiental (peça 106), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 107 e 108):

1. *“Trata-se de processo de fiscalização de desestatização que tem por objeto a concessão de serviços de apoio à visita, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do parque, unidade de conservação localizada no estado do Ceará.*

2. *O processo de concessão é conduzido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no exercício de suas atribuições legais definidas no art. 1º, incisos I e V, da Lei 11.516/2007.*

3. *O trabalho envolveu o exame técnico da documentação recebida e a realização de reuniões prévias com representantes dos órgãos e entidades proponentes da concessão – Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) –, além de representantes do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Ademais, auditores desta unidade técnica acompanharam presencialmente as audiências públicas realizadas nos municípios de Jijoca de Jericoacoara e Cruz, respectivamente em 25/4/2022 e 26/4/2022, além de ter acesso aos vídeos de reuniões realizadas entre representantes do poder concedente e potenciais investidores interessados em participar do processo licitatório (veja parágrafo 28 desta instrução).*

4. *Conforme instrução de peça 33, foi verificada a completude dos documentos encaminhados pelo ICMBio, que cumpriram as exigências estabelecidas no art. 3º da IN-TCU 81/2018.*

5. *O escopo dos trabalhos, aprovado, nos termos do § 6º do art. 9º da IN-TCU 81/2018, mediante instrução à peça 34, inclui:*

a) Exame quanto à aderência do processo aos requisitos legais e normativos que regem a concessão em tela;

b) Análise da consistência técnica e jurídica da documentação gerada no presente processo de desestatização, principalmente do estudo de viabilidade econômico-financeira, da minuta do edital e da minuta do contrato, incluindo a verificação das atividades operacionais e investimentos planejados;

c) Verificação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro que embasa a concessão, abrangendo as estimativas de demanda, receita, despesas e investimentos, bem como a definição dos seguintes parâmetros contratuais: valor da outorga, valor do contrato, valor da garantia da proposta e valor do capital social exigido;

d) Análise da sistemática de mensuração de desempenho, de gestão dos riscos, além dos aspectos de transparência e accountability;

e) Verificação do cumprimento de determinações aplicáveis à concessão em tela de acórdãos anteriores referentes à concessão de uso público de unidades de conservação (Acórdãos 2.472/2020, 498/2021 e 2.804/2021, todos do Plenário); e

f) Situação fundiária da área da concessão.

II. VISÃO GERAL

II.1. Unidades de Conservação e o uso público

6. A Lei 9.985/2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), define unidade de conservação (UC) como o espaço territorial legalmente instituído pelo Poder Público sob regime especial de administração, com objetivos de conservação e limites definidos, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Lei 9.985/2000, art. 2º, inciso I). Essas áreas fazem parte da estratégia brasileira de conservação da biodiversidade (TCU, 2013).

7. As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. Cada grupo possui objetivos específicos e é composto por categorias de UCs, conforme quadro a seguir.

Quadro 1: Grupos, objetivos e categorias de unidades de conservação

Grupos, objetivos básicos e categorias de UCs	
Grupo: Unidades de Proteção Integral	
Objetivo básico: preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais da UC, exceto nos casos legais (Lei 9.985/2000, art. 7º, § 1º).	Parque nacional
	Monumento natural
	Estação ecológica
	Reserva biológica
	Refúgio de vida silvestre
Grupo: Unidades de Uso Sustentável	
Objetivo básico: compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais da UC (Lei 9.985/2000, art. 7º, § 2º).	Área de proteção ambiental
	Área de relevante interesse ecológico
	Floresta nacional
	Reserva extrativista
	Reserva de desenvolvimento sustentável
	Reserva de fauna
	Reserva particular do patrimônio natural

Fonte: Lei 9.985/2000.

8. É importante destacar que as UCs não são espaços intocáveis, e que cada categoria tem seu regime jurídico próprio quanto aos objetivos, permissões e restrições. Assim, embora a finalidade primordial das UCs seja a conservação da biodiversidade, elas podem ter outros objetivos, tais como o uso público (visitação, educação ambiental e recreação) e a exploração sustentável de madeira e produtos florestais não madeireiros, entre outros (TCU, 2021).

9. As unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo (Lei 9.985/2000, art. 27). O plano de manejo (PM) é um documento técnico, aprovado por meio de portaria do ICMBio, mediante o qual, com base nos objetivos da UC, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas

físicas necessárias à gestão da unidade (Lei 9.985/2000, art. 2º, inciso XVII c/c Decreto 4.340/2002, art. 12, inciso I).

10. Cada unidade de conservação do grupo de proteção integral, a exemplo dos parques nacionais, dispõe de um conselho gestor consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua gestão e constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil, entre outros (Lei 9.985/2000, art. 29).

11. Os parques nacionais têm como objetivo a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Lei 9.985/2000, art. 11). O uso público é um dos objetivos de criação dos parques nacionais e deve proporcionar uma visitação de baixo impacto, harmonizando o uso dos atrativos naturais do local (peça 26, p. 11).

12. A visitação pública em parques nacionais está sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade (Lei 9.985/2000, art. 11, § 2º). Adicionalmente, para complementar as normas e restrições do plano de manejo, a unidade pode elaborar um plano de uso público (PUP), que é um documento técnico não-normativo e que contempla as estratégias, diretrizes e prioridades de gestão com o objetivo de estimular o uso público, orientar o manejo, aprimorar as experiências e diversificar as oportunidades de visitação na unidade de conservação (ICMBio, 2019).

13. O parque nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas (Lei 9.985/2000, art. 11, § 1º).

14. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às UCs é possível desde que esteja de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade, dependendo de prévia autorização e sujeitando o explorador a pagamento (Lei 9.985/2000, art. 33 c/c Decreto 4.340/2002, art. 25).

15. Entre os produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação estão incluídas as atividades de visitação, recreação e turismo (Decreto 4.340/2002, art. 25, § único, inciso I). A autorização para exploração de bens e serviços em UCs de domínio público, que é o caso dos parques nacionais, só é permitida se prevista no plano de manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da UC (Decreto 4.340/2002, art. 26). O processo de autorização para essa exploração comercial deverá observar os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas (Decreto 4.340/2002, art. 28) e deve estar fundamentado em estudos de viabilidade econômica e investimentos, ouvido o conselho da unidade (Decreto 4.340/2002, art. 29). É proibida a construção e ampliação de benfeitoria sem autorização do órgão gestor da UC (Decreto 4.340/2002, art. 30).

16. Cumpre destacar que somente com a edição da Lei 13.668/2018, que alterou a Lei 11.516/2007, é que foi legalmente prevista a possibilidade de ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei 8.987/1995. O § 1º do art. 14-C da Lei 11.516/2007 estabelece que o edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da UC, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao ICMBio e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido.

II.2 Parque Nacional de Jericoacoara

17. O Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ) é uma unidade de conservação de proteção integral da categoria parque nacional, localizado no estado do Ceará. Sua área total é de aproximadamente 8,854 mil hectares. A área do parque encontra-se parcialmente sobreposta aos seguintes municípios:

- Município de Camocim (sobreposto ao parque em 115,23 hectares – 1,30% do total)
- Município de Cruz (sobreposto ao parque em 1.319,72 hectares – 14,9% do total)
- Município de Jijoca de Jericoacoara (sobreposto ao parque em 5.254,70 hectares – 59,3% do total)

18. O Parque Nacional de Jericoacoara foi criado pelo Decreto s/nº de 4/2/2002, posteriormente revogado pela Lei 11.486, de 15/6/2007, que alterou os limites originais do parque. Além das belezas naturais, a relevância do parque se dá por ele resguardar ecossistemas marinho-costeiros com mangues, restingas e dunas, com alta relevância ecológica. De acordo com o art. 2º da Lei 11.486/2007, o PNJ tem por objetivos “proteger e preservar amostras dos ecossistemas costeiros, assegurar a preservação de seus recursos naturais, possibilitando a realização de pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”.

18. O plano de manejo (PM) do PNJ foi aprovado pela Portaria ICMBio 84, de 20/10/2011, e alterado pela Portaria ICMBio 377, de 21/7/2020, atendendo o disposto no art. 27 da Lei 9.985/2000 c/c inciso I, art. 12, do Decreto 4.340/2002 (peças 19, 24, 26, 27).

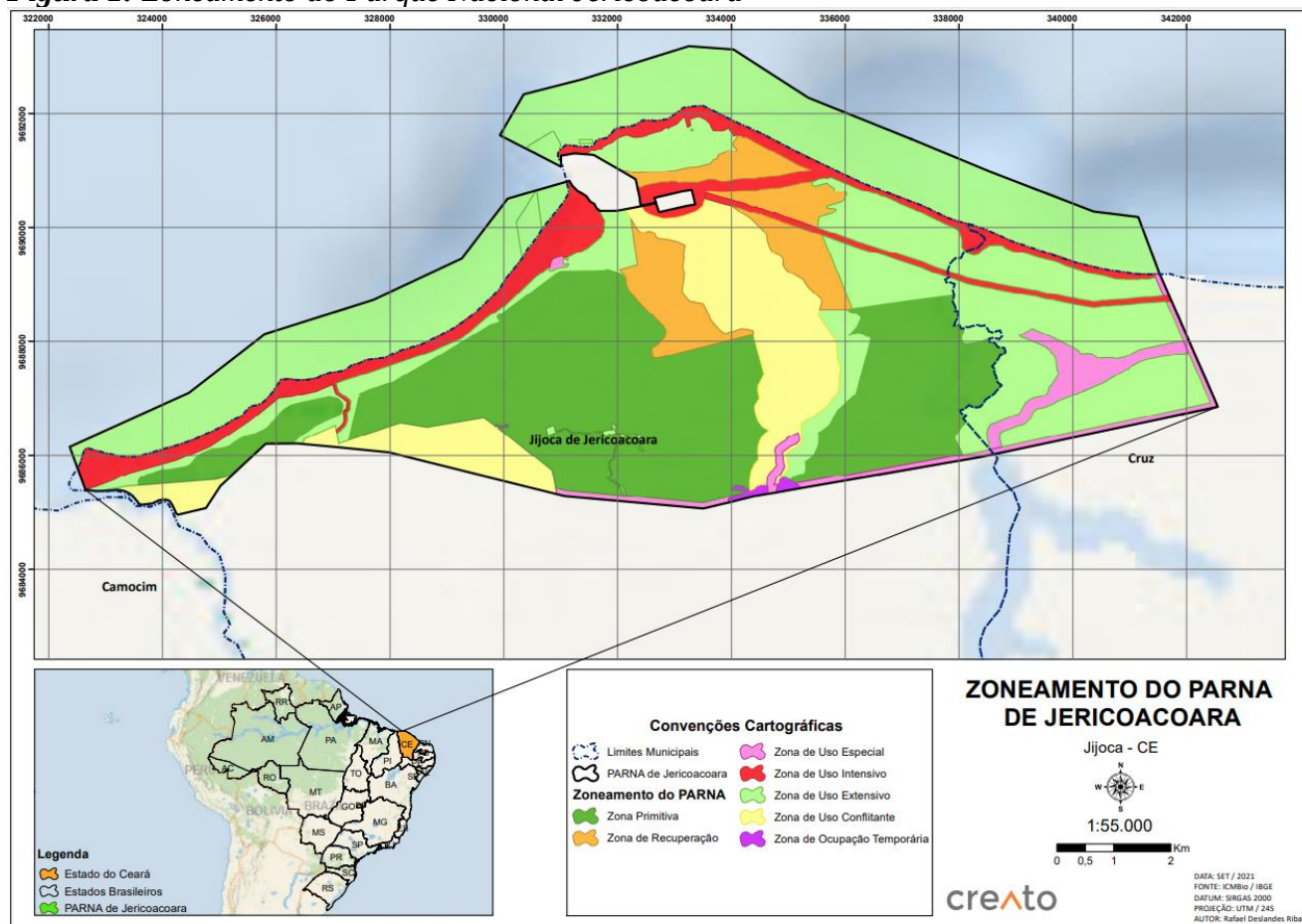
19. O zoneamento do parque foi estabelecido no plano de manejo. O zoneamento consiste em um instrumento de ordenamento territorial, que visa facilitar a consecução dos objetivos da UC. No zoneamento, a área da UC é dividida por zonas com características naturais similares, sendo estabelecidas normas específicas para o uso dessas áreas e o manejo dos seus recursos naturais. O PNJ possui sete zonas de manejo, conforme consta no quadro a seguir.

Quadro 2: Zoneamento do Parque Nacional de Jericoacoara

Zoneamento do PNJ			
Zona	Características	Área (milhões de m²)	% da UC
Zona primitiva	É aquela onde tenha ocorrido pequena ou mínima intervenção humana, contendo espécies da flora e da fauna ou fenômenos naturais de grande valor científico. O objetivo geral do manejo nessa zona é a preservação do ambiente natural e ao mesmo tempo facilitar as atividades de pesquisa científica e educação ambiental permitindo-se formas primitivas de recreação. É a zona no PNJ com menor intervenção e maior grau de primitividade dos ambientes. É permitida a visitação de baixo grau de intervenção.	24,94	28,17
Zona de ocupação temporária	É aquela onde ocorrem concentrações de populações humanas residentes e as respectivas áreas de uso dentro da unidade de conservação. Zona provisória, uma vez realocada a população, será incorporada a uma das zonas permanentes. A regularização fundiária é a ação prioritária para esta zona do PNJ.	0,18	0,21
Zona de Uso Extensivo	É aquela constituída em sua maior parte por áreas naturais, podendo apresentar algumas alterações humanas. Caracteriza-se como uma transição entre a zona primitiva e a zona de uso intensivo. O objetivo do manejo nessa zona é manter o ambiente natural, com baixo impacto antrópico e oferecer acesso ao público com facilidades e para fins educativos. É uma zona com grau médio de intervenção e características naturais, em maior parte, e com intervenções antrópicas. É permitida a visitação de médio grau de intervenção, a prática de esportes náuticos e a recreação.	38,42	43,39
Zona de Uso Intensivo	É aquela constituída por áreas naturais ou alteradas pelo homem. O ambiente é mantido o mais próximo possível do natural, devendo conter: centro de visitantes, museus, outras facilidades e serviços. O objetivo geral do manejo é o de facilitar o	6,93	7,82

Zoneamento do PNJ			
	<i>desenvolvimento de atividades de visitação pública intensivas em harmonia com o meio e oferecer infraestrutura e equipamentos para as atividades de administração e proteção. São atividades permitidas nesta zona: proteção, pesquisa, monitoramento ambiental, recuperação ambiental, visitação com alto grau de intervenção e administração.</i>		
<i>Zona de Recuperação</i>	<i>É aquela que contém áreas consideravelmente antropizadas. Zona provisória, uma vez restaurada, será incorporada novamente a uma das zonas permanentes. As espécies exóticas introduzidas deverão ser removidas e a restauração deverá ser natural ou naturalmente induzida. O objetivo geral de manejo nessa zona é deter a degradação dos recursos e/ou restaurar a área. Esta zona permite visitação de médio grau de intervenção e educação ambiental.</i>	5,25	5,93
<i>Zona de Uso Especial</i>	<i>É aquela que contém as áreas necessárias à administração, manutenção e serviços da unidade de conservação, abrangendo habitações, oficinas e outros. Estas áreas serão escolhidas e controladas de forma a não conflitarem com seu caráter natural e devem localizar-se, sempre que possível, na periferia da UC. O objetivo geral de manejo é minimizar o impacto da implantação das atividades e infraestruturas necessárias à gestão do parque, concentrando-as nesta zona. É permitida a instalação de infraestrutura necessária para apoio e controle das atividades de visitação em algumas áreas desta zona.</i>	2,97	3,36
<i>Zona de uso conflitante</i>	<i>Constituem-se em espaços localizados dentro de uma unidade de conservação, cujos usos e finalidades, estabelecidos antes da criação da unidade, conflitam com os objetivos de conservação da área protegida. São áreas ocupadas por empreendimentos de utilidade pública, como gasodutos, oleodutos, linhas de transmissão, antenas, captação de água, barragens, estradas, cabos óticos e outros. Seu objetivo de manejo é contemporizar a situação existente, estabelecendo procedimentos que minimizem os impactos sobre o parque. É permitida a visitação de médio grau de intervenção na Estrada Lagoa Grande.</i>	9,86	11,13

Fonte: Plano de Manejo do PNJ, encarte 4 (peça 26, p. 25-26) e Roteiro Metodológico de Planejamento – Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, Ibama 2002 (disponível em <https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/roteiroplanomanejo.pdf>).

Figura 1: Zoneamento do Parque Nacional Jericoacoara

Fonte: Anexo A da minuta de contrato – “Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara” (peça 10)

20. Na zona primitiva do PNJ é permitida a visitação pública de baixo grau de intervenção. A visitação de médio grau de intervenção é permitida nas zonas de uso extensivo, de recuperação e de uso conflitante (Estrada da Lagoa Grande). Na zona de uso intensivo é permitida a visitação com alto grau de intervenção. Consta no plano de manejo do PNJ algumas restrições específicas para cada zona.

21. O PNJ possui conselho gestor consultivo, instituído por meio da Portaria ICMBio 159/2002 e atualmente, de acordo com a Portaria 2, de 23/8/2018, da Coordenação-Regional 5 do ICMBio, é composto por representantes dos seguintes setores: Poder Público (órgãos públicos ambientais e órgãos do poder público de áreas afins); Usuários do Território de Influência da Unidade de Conservação (setores de pesca artesanal e de turismo) e Organizações da Sociedade Civil (moradores do entorno e empresariado) e Instituições de Pesquisa e Extensão (peça 49), atendendo o disposto no art. 29 da Lei 9.985/2000.

22. As principais características do PNJ são apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 3: Principais características do PNJ

Características do PNJ	
Aspectos	Parque Nacional de Jericoacoara
Local	Litoral oeste do estado do Ceará
Área	± 8.854,82 ha
Atrativos	Duna do Pôr do Sol, Farol do Serrote, Pedra Furada, Árvore da Preguiça, Praia Mangue Seco, Praia da Malhada, Praia do Preá, Lagoa do Amâncio, manguezais do Rio Guriú (avistamento dos cavalos-marinhos)

Características do PNJ	
Bioma	Zona Costeira e Marinha
Ecossistemas	Campos de dunas móveis, lagoas interdunares, manguezais, restinga, praias e costão rochoso.
Patrimônio Cultural	Cinco sítios arqueológicos tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)
Visitação	Cunho turístico, científico, educação ambiental, e/ou para prática de esportes náuticos (surf, kitesurf e windsurf). Não há cobrança de ingresso e controle de acesso.
Atividades e situações conflitantes	Visitação desordenada, tráfico desordenado de veículos, presença de animais domésticos e introduzidos, pesca artesanal

Fonte: PM do PNJ Encarte 2 (peça 27), Estudo Produto 1 – Avaliação Comercial e Estudo de Demanda PNJ (peça 30)

23. A visitação é uma constante no PNJ, seja de cunho turístico, científico, educação ambiental, e/ou para prática de esportes náuticos (peça 30, p. 10-11). Conforme o Relatório de Monitoramento da Visitação em Unidades de Conservação Federais, o PNJ recebeu R\$ 1,32 milhões visitantes em 2019, tendo sido a terceira unidade de conservação mais visitada do Brasil naquele ano (ICMBio, 2020 – disponível em https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio_de_monitoramento_da_visitacao_2020.pdf).

24. Uma característica singular dessa unidade de conservação é a existência da Vila de Jericoacoara, que faz parte do município de Jijoca de Jericoacoara, e está localizada em área que não pertence ao parque, mas está dentro do parque. O PNJ não possui infraestrutura para o turismo, sendo que a infraestrutura de apoio à visitação disponível está localizada na Vila de Jericoacoara, não na área do parque. As guaritas existentes estão desativadas e não há controle de acesso. A unidade de conservação está aberta à visitação durante todo o ano e não há cobrança de ingresso pelo ICMBio (peça 30, p. 20). Para cruzar o parque até a Vila de Jericoacoara, o trajeto ocorre pelas dunas e pela praia, por vias não pavimentadas (peça 10, p. 14). Em decorrência dessa intensa atividade de visitação, surgem várias situações conflitantes, como o tráfico desordenado de veículos, que retiram a vegetação e compactam o solo (peça 30, p. 20).

25. Com vistas a incrementar e ordenar as atividades de uso público no PNJ, o ICMBio, com apoio da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e do BNDES, começou projeto para estruturar o processo de concessão da unidade de conservação para fins de prestação de serviços de apoio à visitação (peças 5, p. 4 e 30, p. 10).

II.3. Processo de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ)

26. Seguindo os requisitos legais, o Parque Nacional de Jericoacoara foi qualificado no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) e incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) por meio do Decreto 10.147/2019, após manifestação favorável do Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos (Resolução CPPI 79, de 21/8/2019).

27. A documentação exigida pelo art. 3º da IN-TCU 81/2018 foi encaminhada pelo ICMBio, por meio do Ofício SEI 597/2022-GABIN/ICMBio, de 24/6/2022, que ingressou no Tribunal no dia 27/6/2022 (peça 6). A unidade técnica da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) avaliou a documentação encaminhada e constatou a sua completude (peça 33).

28. O edital da concessão, em atendimento ao disposto no art. 13-A da Lei 13.334/2016, foi submetido à consulta pública entre 7/4/2022 e 6/5/2022. Também foram realizadas audiências públicas presenciais no município de Jijoca de Jericoacoara, em 25/4/2022, e no município de Cruz, em 26/4/2022. Adicionalmente, foram realizadas reuniões presenciais e virtuais com nove potenciais investidores interessados em participar do processo licitatório nos dias 29 e 30/4/2022. Os relatórios das contribuições recebidas mediante consulta pública, audiências públicas e reuniões com potenciais investidores, além das respostas do poder concedente, encontram-se nas peças 15, 16, 17 e 29.

29. O projeto da concessão foi apresentado aos representantes dos setores público e de

turismo, além de outros representantes locais que fazem parte do Conselho Gestor do PNJ, conforme informado pelo ICMBio nos documentos às peças 46 (p. 1-2) e 48, atendendo ao disposto nos artigos 26 e 29 do Decreto 4.340/2002.

30. A área da concessão está limitada às áreas de uso público do PNJ, definidas nos termos do Plano de Manejo do parque, englobando uma área de 8.545 hectares, inseridos nos 8.854 hectares de superfície total do parque (peça 10, p. 3). Foram excluídas da área de concessão as seguintes áreas das zonas de manejo definidas no Plano de Manejo do PNJ: Zonas de Uso Conflitantes ZUC 4.2 (64,08ha), 4.3 (230,25ha) e 4.4 (14,27ha).

31. Para fins do projeto da concessão, o parque foi dividido em quatro polos de visitação – Dunas, Praia Leste, Serrote e Praia Oeste (peça 10, p. 5-11).

Figura 2: Polos de visitação do PNJ



Fonte: Anexo A da minuta de contrato – “Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara” (peça 10, p. 5)

32. Os estudos econômico-financeiros elaborados para o projeto estimam investimentos obrigatórios de R\$ 121,15 milhões durante os trinta anos de concessão (peça 77, item não digitalizável, aba “Painel de controle”).

33. Com fundamento no art. 14-C, §1º, da Lei 11.516/2007 (incluído pela Lei 13.668/2018), consta como obrigação contratual da futura concessionária o pagamento de encargos acessórios, que consiste no direcionamento anual de um valor correspondente a 5% da receita operacional bruta (ROB) da concessão, durante o período de trinta anos da concessão, para o custeio das chamadas obrigações socioambientais (cláusula 12 da minuta de contrato – peça 32). Este valor será para custear ações e serviços nos seguintes macrotemas: i) apoio às ações de educação, comunicação e interpretação ambiental; ii) apoio a projetos de integração com o entorno; iii) apoio ao plano e a projetos de pesquisa; iv) apoio às ações de manejo de espécies; v) apoio às ações de monitoramento; vi) apoio ao programa de voluntariado; vii) apoio às ações de organização do transporte de moradores e trabalhadores para a Vila de Jericoacoara; e viii) apoio às ações de divulgação institucional do PNJ.

34. A título de ter o direito de exploração da concessão do PNJ, a futura concessionária deverá pagar uma parcela de outorga fixa, que constitui o critério para julgamento da licitação, e parcelas mensais ao longo da concessão, referentes a outorga variável (cláusula 11 da minuta de contrato, peça 32). O percentual mensal a ser pago pela concessionária de outorga variável corresponde a 5% da receita operacional bruta (peça 77, item não digitalizável, aba “Painel de controle”) e poderá ser afetado e variar de acordo com o desempenho dos indicadores auferidos pelo poder concedente, podendo chegar a até 10%, nos termos do Anexo C da minuta de contrato (peça 12, p. 4). A outorga variável apenas será devida a partir do 49º mês a partir da data de eficácia do contrato (cláusula 11.1.2 da minuta de contrato, peça 32).

35. De acordo com as cláusulas 21 e 25 da minuta contratual (peça 32), os investimentos e serviços obrigatórios a serem desenvolvidos pela concessionária estão previstos no caderno de encargos, anexo B da minuta de contrato (peça 14). A concessionária também deverá realizar uma série de atividades relacionadas a planejamento e suporte gerencial. Todas essas obrigações envolvem as atividades listadas nos quadros a seguir.

Quadro 4: Investimentos obrigatórios descritos no caderno de encargos (anexo B da minuta de contrato – peça 14)

Investimentos obrigatórios		
Item	Descrição	Prazo
6.2	Cercamento e delimitação do perímetro da unidade de conservação	Até 18 meses
6.3	Ordenamento, delimitação e adequação da infraestrutura viária da unidade de conservação	Até 24 meses
6.4	Reforma e requalificação da infraestrutura existente	Até 12, 18 ou 36 meses (a depender da infraestrutura)
6.5	Implantação da área de visitação do Preá	Até 18 meses
6.6	Implantação do Polo de Visitação do Serrote	Até 18 meses
6.7	Implantação da área de visitação da Árvore da Preguiça	Até 18 meses
6.8	Implantação de área de apoio à visitação do “Cavalo Marinho”	Até 18 meses
6.9	Reforma e requalificação do posto de informação e controle do Mangue Seco	Até 12 meses
6.10	Reforma e requalificação do posto de informação e controle da Lagoa Grande	Até 12 meses
6.11	Implantação de área de apoio à visitação móvel do Guriú	Até 12 meses
6.12	Implantação de estruturas de apoio à visitação da Lagoa do Amâncio	Até 12 meses
6.13	Reforma e ampliação da sede do ICMBio	Até 18 meses

Investimentos obrigatórios		
6.14	Readequação do sistema de trilhas e mobilidade ativa	Até 36 meses
6.15	Sinalização	A partir da aprovação do Plano de Comunicação e Identidade Visual
6.16	Equipamentos de lazer, apoio e mobiliário urbano	A partir da data de eficácia do contrato
6.17	Equipamentos de segurança eletrônica	Até 18 meses
6.18	Recursos sistêmicos	A partir da data de eficácia do contrato

Fonte: Anexo B da minuta de contrato – Caderno de Encargos (peça 14)

Quadro 5: Serviços obrigatórios descritos no caderno de encargos (anexo B da minuta de contrato – peça 14)

Serviços obrigatórios	
Item	Descrição
4.1	Controle de acesso e recepção de usuários
4.2	Implantação e gestão de estacionamentos de veículos
4.3	Implantação de gestão de instalações, espaços e serviços de receptivos
4.4	Alimentação
4.5	Comércio
4.6	Transporte interno (ordenamento)
5.1	Vigilância e segurança patrimonial
5.2	Prevenção e combate a incêndios
5.3	Conservação e limpeza
5.4	Manutenção

Serviços obrigatórios

5.5	Conservação de áreas
5.6	Utilidades
5.7	Atendimento ao usuário
5.8	Treinamento e capacitação da equipe da concessionária

Fonte: Anexo B da minuta de contrato – Caderno de Encargos (peça 14)

Quadro 6: Atividades de planejamento e suporte gerencial obrigatórios descritos no caderno de encargos (anexo B da minuta de contrato – peça 14)

Investimentos obrigatórios		
Item	Descrição	Prazo
7.1	Plano de implantação	Até 6 meses
7.2	Plano de comunicação e identidade visual	Até 6 meses
7.3	Plano de monitoramento do Número Balizador de Visitação (NBV)	Até 6 meses
7.4	Sistema de gestão ambiental ABNT NBR ISO 14001	Até 37 meses
7.5	Sistema de Gestão de Segurança em Turismo de Aventura ABNT NBR ISO 21101	Até 37 meses
7.6	Planos de Gestão e Operação	Até 6 meses
7.7	Pesquisa de Satisfação dos Usuários	Até 6 meses

Fonte: Anexo B da minuta de contrato – Caderno de Encargos (peça 14)

36. O valor estimado do contrato é de R\$ 299,74 milhões, que corresponde à projeção do somatório dos investimentos obrigatórios, da outorga fixa, outorga variável e encargos acessórios (veja seção III.2 desta instrução). Destaca-se que os encargos acessórios, que são os gastos com os chamados macrotemas, foram incluídos no valor total do contrato atendendo ao disposto na recomendação 9.1.2 do Acórdão 2.472/2020-TCU-Plenário (TC 011.535/2020-2, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) (cláusula 8 da minuta de contrato, peça 32).

37. A licitação será conduzida, nos termos da minuta de edital (peça 8, p. 4), em três fases distintas e sucessivas para julgamento: 1ª) das garantias de proposta; 2ª) das propostas econômicas, podendo ser seguida de lances à viva-voz; e 3ª) dos documentos de habilitação.

38. O critério de julgamento da licitação para a concessão do PNJ é o de maior oferta de outorga fixa a ser paga ao poder concedente (item 4.1 da minuta de edital, peça 8). O valor da outorga fixa ofertada não poderá ser inferior a R\$ 3,10 milhões (item 14.2.1 da minuta de edital, peça 8 c/c peça 77, item não digitalizável, aba “Painel de controle”).

39. Consta, entre as condições precedentes à assinatura do contrato, que o vencedor da licitação realize pagamento ao BNDES referente à realização dos estudos necessários à modelagem da concessão, e o pagamento de remuneração da B3 (Bolsa do Brasil), referente à realização do leilão (itens 21.1.10, 21.1.11 e 22 da minuta de edital, peça 8). O valor previsto no modelo econômico-financeiro para o ressarcimento ao BNDES é de R\$ 1,57 milhão e para a remuneração da B3 é de R\$ 500 mil (peça 77, item não digitalizável, aba “B3 – Custos despesas indiretos”). O ressarcimento pelo vencedor da licitação dos dispêndios com estudos e despesas realizados pelo poder concedente, ou com a sua autorização, vinculados à concessão, está previsto no art. 21 da Lei 8.987/1995.

III. EXAME TÉCNICO

40. Este capítulo apresenta os resultados do exame técnico da documentação referente ao projeto de concessão de serviços de apoio à visitação do PNJ. A seção III.1 analisa a situação fundiária da área da concessão. As seções seguintes, notadamente III.2 à III.6, tratam do modelo econômico-financeiro; da minuta do edital do processo licitatório; das minutas do contrato e de seus anexos. As avaliações previstas no escopo dos trabalhos – exame da aderência do processo aos requisitos legais, da consistência técnica e jurídica da documentação e do cumprimento de deliberações de acórdãos anteriores do TCU, quando pertinente – são demonstradas nas seções que tratam de cada um dos documentos analisados. A seção III.7 examina aspectos de transparência e accountability da concessão. Por fim, a seção III.8 verifica o cumprimento das demais deliberações do TCU aplicáveis à concessão em tela que não foram objeto de análise nas seções anteriores.

III.1. Da regularização fundiária do PNJ

41. Segundo o que estabelece a Lei 9.985/2000, art. 11, § 1º, os parques nacionais, como é o caso de Jericoacoara, devem ser de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas.

42. O Anexo A da minuta do contrato – “Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara” estabelece em seu item 1.1 que a área da concessão compreende 8.545 hectares, inseridos nos 8.854 hectares de superfície total do parque, que correspondem ao somatório das áreas de uso público do PNJ, exceto as zonas de uso conflitante 4.2, 4.3 e 4.4, conforme definido em seu plano de manejo (peça 10). Essas zonas de uso conflitante excluídas da área da concessão se referem à sobreposição de área do PNJ com três poligonais de assentamento do Incra (peça 26, p. 39).

43. No curso de reuniões preliminares realizadas entre a unidade técnica do Tribunal e a equipe responsável pelo projeto de concessão, bem como durante o exame de processos administrativos internos do MMA, identificaram-se duas situações relevantes relacionadas a aspectos fundiários da área que compõe o Parque Nacional de Jericoacoara.

44. A primeira delas é que parte significativa da área que será concedida foi arrecadada e está registrada em matrícula em nome do Estado do Ceará. Segundo a certidão de peça 52 (p. 7-16), essa área é de 6.183,18 hectares.

45. A segunda situação é que outras quatro parcelas da área sob concessão seriam supostamente de propriedade particular, demandas que são objeto dos processos administrativos 02070.004376/2010-75, 02070.004427/2010-69, 02070.004375/2010-21 e 02070.002150/2022-73, em tramitação no ICMBio. Essas áreas correspondem à Fazenda Junco I (área de aproximadamente 566,24 hectares), Fazenda Junco II (cerca de 354,4 hectares), Fazenda Caiçara (cerca de 962,36 hectares) e Fazenda Córrego do Urubu (cerca de 713,1 hectares).

46. Conforme será apontado mais adiante nesta seção, também há dúvidas se haveria sobreposição entre a área arrecadada pelo Estado do Ceará e as áreas supostamente privadas. De qualquer forma, e independentemente disso, verifica-se que percentual significativo da área da concessão não seria de propriedade federal.

47. É preciso examinar qual é a repercussão que essa situação fundiária traz para o projeto de concessão dos serviços ora analisados.

48. Cabe destacar que a análise a seguir não tem o objetivo precípua de discutir a situação fundiária dessas áreas em si, mas de avaliar se a situação fundiária atual dessas áreas representa um

impedimento para que o processo de concessão tenha sequência e, em caso negativo, se essa situação está sendo tratada de forma adequada na modelagem utilizada.

49. *Para apoiar essa análise, cabe apresentar inicialmente alguns elementos históricos relacionados ao Parque Nacional de Jericoacoara.*

50. *Por meio do Decreto 90.379/1984, o Presidente da República criou a área de proteção ambiental denominada APA Jericoacoara, com os limites nele previstos.*

51. *O Decreto Federal s/nº de 4/2/2002 transformou parte da APA Jericoacoara para compor o Parque Nacional de Jericoacoara, com área de 8.416,08 ha, nos limites por ele definidos.*

52. *A Lei 11.486/2007 alterou os limites do parque, extinguiu a APA Jericoacoara, tendo revogado os dois decretos acima mencionados.*

53. *Cabe destacar que a arrecadação pelo Estado do Ceará de parte da área do parque, na extensão de 6.183,18ha, foi realizada antes da constituição do parque, em 21/3/2000, por meio da Portaria 102/2000 do então existente Instituto de Desenvolvimento de Terras do Estado do Ceará (entidade que antecedeu o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará – Idace), conforme certidão cartorial de peça 51, p. 7-8. Ressalte-se que a referida certidão consigna que “sobre o referido imóvel não há reclamação administrativa ou qualquer contestação promovida por terceiros quanto ao domínio e posse, consoante Certidão expedida pela Delegacia do Patrimônio da União no Ceará”.*

54. *Quanto à gestão da APA, o art. 16 do Decreto 90.379/1984 estabelecia que ela seria supervisionada, administrada e fiscalizada pela Secretaria Especial do Meio Ambiente, do Ministério do Interior (órgão que antecedeu o Ministério do Meio Ambiente) “em articulação com a Prefeitura Municipal de Acaraú, o Órgão Estadual do Meio Ambiente, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE e a Capitania dos Portos de Fortaleza – CE”.*

55. *O Decreto s/n de 4/2/2002, que criou o parque nacional, estabeleceu em seu art. 6º, que ele seria administrado pelo Ibama, “que adotará as medidas necessárias à sua efetiva implantação”. Essa previsão foi mantida pelo art. 4º da Lei 11.486/2007.*

56. *As informações obtidas indicam que, na prática, a gestão do PNJ, desde sua criação, foi efetivamente realizada pelo Ibama e depois pelo ICMBio, em que pese parte relevante da área do parque já estar registrada como de propriedade do Estado do Ceará.*

57. *O ICMBio encaminhou, juntamente com os demais documentos pertinentes à concessão, duas peças referentes à questão da área arrecadada pelo Estado do Ceará e seu impacto na concessão. O primeiro é o Parecer 292/2022/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, de lavra da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio (peça 18), e o segundo é a Nota Conjunta APS/DEPS 1 nº 005/2022 e a AJ2/JUREP 37/2022, produzida no âmbito do BNDES (peça 23). O conteúdo desses documentos será descrito e analisado mais à frente nesta instrução.*

58. *De forma a colher maiores elementos para subsidiar a análise do Tribunal a respeito das questões fundiárias que envolvem o PNJ, realizou-se diligência ao ICMBio para que encaminhasse as seguintes informações ao Tribunal (peça 36):*

...
 III – Descrição da situação da regularização fundiária do PNJ, indicando se a área da concessão está totalmente sob o domínio do poder concedente ou, caso contrário, especificando o percentual em relação à área total da unidade de conservação que se encontra sob domínio do poder concedente, sob outras formas de domínio público (bens da União, glebas públicas federais não cedidas, terras devolutas, terras públicas estaduais etc.), sob domínio privado e com sobreposição com terras indígenas, em atendimento à recomendação 9.4.1 do Acórdão 2.804/2021 TCU-Plenário, proferido por ocasião do acompanhamento deste Tribunal no processo de concessão do Parque Nacional de Iguaçu;

...
 V - Considerando o teor do Ofício nº 3310/2022/MMA (documento SEI 0912767, do processo SEI 02000.002548/2022-33 do MMA), que solicita informações ao ICMBio sobre a situação de três processos administrativos em curso naquela autarquia relativos à regularização fundiária de áreas, alegadas privadas, sobrepostas ao Parque Nacional de Jericoacoara, especificamente Fazenda Junco I (Processo SEI 02070.004376/2010-75), Fazenda Junco II (Processo SEI 02070.004472/2010-69) e Fazenda Caiçara

(Processo SEI 02070004375/2010-21), encaminhar:

- a) eventuais manifestações técnicas e jurídicas que tenham sido expedidas com relação a essas áreas;
- b) esclarecimentos se existe sobreposição das mencionadas áreas com a área da concessão, e, em caso positivo, informar se estão previstos investimentos e serviços obrigatórios e/ou adicionais nas mencionadas áreas, indicando quais são esses investimentos e serviços;
- c) esclarecimentos sobre o impacto que a falta de regularização fundiária nas mencionadas áreas pode ocasionar à concessão do PNJ;

VI – Considerando o teor do Ofício nº 2.610/2022/MMA (documento SEI 0896566, do processo SEI 02000.002548/2022-33 do MMA), encaminhado ao Secretário de Turismo do Estado Ceará, que trata do processo de regularização da área do PNJ arrecadada em nome do estado do Ceará, informar o andamento das tratativas junto ao Governo do Estado do Ceará para viabilizar a aquisição da referida área arrecadada;

VII – Indicação dos investimentos e serviços obrigatórios e/ou adicionais previstos no projeto de concessão sobrepostos à área do PNJ arrecadada em nome do estado do Ceará; e

VIII – Considerações sobre a disponibilização de informações pertinentes à situação fundiária do PNJ (área total da concessão que se encontra sob domínio da União, sob domínio do estado do Ceará e sob domínio privado) aos interessados em participar do processo licitatório pela concessão de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no PNJ.

59. A resposta foi enviada pelo ICMBio por meio do Ofício SEI 801/2022-GABIN/ICMBio (peça 50), por meio do qual foram encaminhados diversos documentos, incluindo notas técnicas, informações técnicas e pareceres, inseridos nas peças 51-70 deste processo.

60. Esta unidade técnica também teve acesso a dois processos administrativos que tratam da questão no âmbito do MMA – Processos 02000.001869/2022-11 e 02000.002548/2022-33.

61. Adicionalmente, solicitaram-se informações ao ICMBio sobre o processo de regularização fundiária da Fazenda Córrego do Urubu (peça 80). A resposta foi enviada pela autarquia por meio de documentos inseridos nas peças 81 e 82.

62. Apresentam-se, a seguir, os principais elementos extraídos das informações disponibilizadas, que nos ajudam a entender a complexa situação de natureza fundiária que envolve a área que compõe o PNJ.

Área arrecadada pelo Estado do Ceará

63. Em que pese a arrecadação da área ter sido feita pelo Estado do Ceará em 2000, antes mesmo da criação do Parque Nacional de Jericoacoara, a primeira informação de que se tem notícia, ao menos a partir dos elementos disponíveis neste processo, sobre tratativas para equacionar a situação foi a realização de reunião para tratar do tema, em 24/3/2022, com a participação de representantes do MMA, ICMBio, SPPI, BNDES e a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará.

64. A menção a essa reunião consta de Ofício encaminhado pela Secretaria de Áreas Protegidas do MMA à Secretaria de Turismo do Ceará, em 17/5/2022. Nesse ofício, menciona-se a realização da reunião em março, “para tratar da regularização fundiária da área do PNJ, tendo por objetivo a busca por soluções de forma conjunta entre o Governo do Estado do Ceará e a União, no sentido de viabilizar a aquisição da poligonal do Parque Nacional em epígrafe, possibilitando, dessa forma, a regularização fundiária da Unidade de Conservação Federal” e requer-se que o órgão estadual indique “as áreas de seu interesse e pertencentes à União para que sejam adotadas as providências pertinentes no processo de permuta junto à Secretaria do Patrimônio da União – SPU” (peça 71, p. 6-7). Não consta que o Estado do Ceará tenha respondido a esse ofício.

65. Na Informação Técnica 13/2022-CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio, o instituto relata que, após o envio do ofício acima, o MMA segue em tratativas com o Governo do Estado do Ceará para viabilizar a aquisição da área. Registra que as últimas informações colhidas junto ao Estado do Ceará “dão conta de que o processo está em andamento junto à Casa Civil em conjunto com a Secretaria de Turismo e o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE, que vêm negociando com a Secretaria de Patrimônio da União regional (SPU/CE) no sentido de viabilizar a aquisição da poligonal do Parque Nacional em epígrafe” (peça 51, p. 3-4).

66. Ressalte-se que não foram encaminhados documentos que indiquem formalmente o estágio

dessas negociações.

Áreas supostamente privadas sobrepostas à área do PNJ

67. O mapa de peça 81 mostra as áreas das Fazendas Junco I, Junco II, Caiçara e Córrego do Urubu, supostamente privadas, que estariam parcialmente sobrepostas à área do PNJ.

68. Em relação à regularização fundiária das Fazendas Junco I, Junco II e Caiçara, conforme mencionado no item 45 desta instrução, pelo menos desde 2010, data em que foram abertos processos administrativos pelo ICMBio para tratar do tema (um para cada área), essa questão se coloca, sem que se tenha um deslinde acerca do real proprietário dessas áreas, se os entes privados que pleiteiam essa propriedade, se o Estado do Ceará ou a própria União. Os elementos abaixo mencionados, contidos nos autos, produzidos recentemente, evidenciam essa indefinição até hoje:

69. Na Informação Técnica 45/2022-COREG/CGTER/DISAT/GABIN/ICMBio, de 27/7/2022, registra-se que não foi possível retroagir a cadeia dominial até sua origem, para os três imóveis. Assim, evidencia-se a possibilidade de judicialização dos autos, “tendo em vista a impossibilidade de comprovação dos dados dos imóveis desde as suas origens” (peça 54, itens 6 e 7);

70. A Nota 00143/2022/COMAF/PFE-ICMBio/PGF/AGU, de 25/7/2022, levanta uma série de dúvidas e fragilidades nos processos que envolvem a arrecadação da área pelo Estado do Ceará e os pedidos de indenização relativos a essas três áreas supostamente privadas (peça 63):

- nas primeiras vistorias feitas pelo ICMBio em 2011, não havia sido apresentado documento que comprovasse a posse ou domínio;
- já em 2013, levantou-se questionamentos sobre a legitimidade do fornecimento de títulos de domínio fornecidos pelo Idace;
- a Coordenação de Regularização Fundiária do ICMBio encaminhou ofícios à SPU, ao Incra e ao Idace para solicitar informação a respeito de terras devolutas no PNJ;
- o Idace apresentou informações incompletas ao ICMBio. Informou-se que os três imóveis supostamente privados foram excluídos do procedimento de arrecadação sumária pelo Estado do Ceará, pois estariam acobertados por matrícula e registro. No entanto, não foram apresentados os documentos solicitados pelo ICMBio. O Idace informou, inclusive, que não teria localizado o processo administrativo interno 00057524-0, no âmbito do qual teria sido promovida a mencionada arrecadação sumária;
- na planilha dominial apresentada há várias lacunas.

71. A referida nota propugna, ao fim, pela expedição de algumas diligências, antes da judicialização da demanda.

72. O Despacho 434/2022/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, expedido em 28/7/2022 pelo Coordenador em exercício de matéria fundiária do ICMBio, concorda com o teor da nota acima e ressalta uma peculiaridade neste caso que sinalizaria mais uma fragilidade quanto ao procedimento de arrecadação sumária adotado pelo Estado do Ceará. Alega que esse tipo de procedimento pressupõe a pesquisa cartorial anterior da inexistência de matrículas privadas na área arrecadada. No caso em tela, a arrecadação foi feita com uma exclusão genérica “de imóveis de domínio particular que porventura se encontrem localizados no perímetro da gleba pública arrecadada” (peça 64).

73. Em 1/8/2022, o Coordenador-Geral de Consolidação Territorial elaborou documento em que conclui da seguinte forma (peça 67):

Depreende-se, tanto da análise técnica contida na Informação Técnica n. 45/2022, quanto das análises jurídicas realizadas pela COMAF/PFE/ICMBio, que os processos do(s) interessado(s) não possuem, devido à ausência de comprovação cabal da legitimidade do domínio dos imóveis, a segurança técnica e jurídica necessária para a conclusão da regularização fundiária das áreas. Caso contrário, a administração estará assumindo o risco de praticar uma indenização indevida, com consequente prejuízo ao erário.

74. Em relação à questão fundiária da Fazenda Córrego do Urubu, segundo informações encaminhadas pelo ICMBio (peça 82), em 21/7/2020 foi aberto processo na autarquia em que constam vários requerimentos, entre eles, solicitação de desapropriação e indenização da referida

propriedade sobreposta à área do parque. A Procuradoria Federal Especializada do ICMBio, por meio da Nota 00045/2022/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, de 18/2/2022, recomendou abrir um novo processo específico para tratar da regularização fundiária dessa área, o que ocorreu em 7/3/2022.

75. Sobre a situação atual da regularização fundiária dessa área específica, o ICMBio informou o seguinte (peça 82):

Após análise técnica da CGTER verificou-se que não foi possível retroceder até o destacamento do patrimônio público na cadeia dominial da matrícula nº 182 (Fazenda Córrego do Urubu) e que o IDACE-Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará realizou procedimento de arrecadação sumária objetivando a expedição dos títulos de propriedade aos posseiros cadastrados e identificados pelo órgão.

Conforme Cota n. 00465/2022/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (11356266), antes de emitir manifestação conclusiva sobre a "resposta do IDACE" em relação à legitimidade da regularidade do imóvel Fazenda Córrego do Urubu, matriculada sob nº 182, faz-se necessária uma análise mais aprofundada sobre o processo administrativo IDACE nº 00057524-0 que reuniu elementos para a arrecadação realizada pelo órgão de regularização fundiária do Ceará.

Nesse sentido, foi encaminhado Ofício 44 (11797176), em 18 de agosto de 2022, solicitando avaliar a possibilidade do IDACE destacar as áreas particulares na matrícula n.19, livro 01, fls. 13/14, da área denominada "APA DE JERICOACOARA", junto ao Cartório Liberty Morals - Registro de Imóveis da Comarca de Jijoca de Jericoacoara para dar prosseguimento à instrução dos autos. Ainda não houve resposta do ofício.

76. A apresentação dos fatos acima teve como objetivo fornecer o contexto em que se situa grande parte da área em que se insere o objeto da presente concessão.

Questão fundiária no processo de concessão do PNJ

77. Estes autos tratam da análise da regularidade do processo de concessão de serviços de visitação pública no Parque Nacional de Jericoacoara. Assim, conforme mencionado no item 48 desta instrução, o foco principal da análise relacionada à questão fundiária não é o de discutir a situação em si da área, por exemplo, discutir se ela foi legitimamente arrecadada pelo Estado do Ceará, se constitui bem da União, ou se as Fazendas Junco I, Junco I, Caiçara e Córrego do Urubu constituem propriedades privadas, a serem desapropriadas, ou não. O objetivo central é analisar em que medida a situação atual da área apresenta, ou não, impactos significativos para o processo de concessão, que tipos de riscos ela traz, de modo a avaliar se, mesmo com essas pendências de natureza fundiária, a concessão pode prosseguir e, em caso positivo, se a questão está sendo adequadamente tratada na modelagem desenhada pelo Governo Federal.

78. O ICMBio encaminhou, juntamente com os documentos referentes à concessão, duas peças que abordam mais especificamente o ponto central objeto da análise da questão fundiária no âmbito do processo de concessão, que é o de avaliar se – e em que medida – o imbróglgio de natureza fundiária envolvendo o PNJ impacta o processo de concessão em tela. São eles o Parecer 292/2022/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, produzido pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama (peça 18), e a Nota Conjunta APS/DEPS 1 005/2022 e a AJ2/JUREP 37/2022, elaborada no âmbito do BNDES (peça 23).

79. Apresentam-se, abaixo, os principais elementos contidos em cada um desses documentos para, em seguida, realizar-se a análise da situação, com foco no seu impacto no processo de concessão.

Parecer 292/2022/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (peça 18)

80. O parecer da Procuradoria junto ao ICMBio tem por objetivo responder o seguinte ponto: “existência de óbice jurídico ao prosseguimento do processo de concessão de serviços de apoio à visitação, com arrimo no art. 14-C da Lei 11.516/2007, no contexto envolvendo o domínio de áreas da unidade de conservação, consistente na existência de áreas públicas fora da titularidade da União, mas já arrecadadas pelo ente federativo estadual” (peça 18, item 8). A linha argumentativa foi fundamentalmente a seguinte:

81. Uma das formas de viabilizar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no caput do art. 225 da Constituição Federal é por meio da criação de espaços

territoriais especialmente protegidos (art. 225, §1º, III da CF), a exemplo dos parques nacionais (art. 11, §1º, da Lei 9.985/2000).

82. A criação de uma unidade de conservação se dá por meio de ato do poder público, conforme disciplinado no art. 22 da Lei 9.985/2000 e, uma vez criada a unidade de conservação, a desafetação ou redução de seus limites somente pode ser feita mediante lei específica (art. 225, §1º, inciso III da CF e art. 22, §7º da Lei 9.985/2000).

83. Após sua criação, deve ser promovida a regularização da situação fundiária dos imóveis privados ou arrecadados por outros entes da federação. No caso de imóveis privados, essa regularização se dá por meio de processos de desapropriação.

84. No caso de terras devolutas, fora do domínio particular, os arts. 20 e 26 da Constituição Federal assim estabelecem:

Art. 20. São bens da União:

(...)

II - as **terras devolutas indispensáveis** à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à **preservação ambiental**, definidas em lei;"

(...)

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União. [grifo do original]

85. No caso do Parque Nacional de Jericoacoara, tratando-se de unidade de conservação criada pela União com especial interesse de preservação ambiental, entende a Procuradoria que isso faz com que ele se caracterize como bem da União, nos termos do art. 20, inciso II, da CF, acima mencionado.

86. Além disso, o art. 225, §5º, da CF estabelece que "São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais". Ou seja, mesmo que pertençam ao Estado do Ceará, elas seriam indisponíveis para outros fins que não os de proteção ambiental, "de onde derivariam os traços de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade" (peça 18, item 33).

87. Cita ainda, nesse sentido, Edis Milaré (Direito do Ambiente, 10ª ed. p. 205): "Com efeito, as terras devolutas que concorrem para a proteção de determinado ecossistema são indisponíveis, por força do mandamento constitucional, mesmo que ainda não incorporadas ao patrimônio público da União em virtude de ação discriminatória" (peça 18, item 35).

88. A Procuradoria entende que também se aplica a esse contexto o princípio da cooperação entre os entes da federação, previsto no art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal, quanto à competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a proteção do meio ambiente e preservação das florestas, fauna e flora.

89. Assevera, ainda, que desde a criação do parque, as atribuições de gestão, proteção, fiscalização, monitoramento e administração são realizadas pelo Ibama (sucedido pelo ICMBio após sua criação), o que não será alterado pela delegação dos serviços de visitação ao parque.

90. Diante desses argumentos, a conclusão do parecer da Procuradoria Especializada junto ao ICMBio é de que (peça 18, p. 5):

a) não há óbices legais à adoção de medidas de gestão pelo ICMBIO, voltadas ao exercício de suas competências legais, já consolidadas, enquanto órgão gestor do Parque Nacional de Jericoacoara, e aderentes aos objetivos do bem comum de preservação e conservação da biodiversidade da unidade de conservação, correspondente à concessão de serviços de apoio à visitação (art. 14-C da Lei 11516/07);

b) as áreas arrecadadas pelo Estado do Ceará, ainda que não incorporadas formalmente ao patrimônio da União com a alteração da matrícula, são bens de União e carregam o atributo da **indisponibilidade para a preservação ambiental**, por força do mandamento constitucional (art. 225, §5º, CF), não podendo sofrer destinação distinta da afetação ambiental, inclusive por respeito ao princípio da cooperação entre os entes da federação para a proteção do meio ambiente e objetivo comum harmonização das políticas e ações

administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos (art. 23, VI, VII, CF, art. 3º LC 140/01). [grifo do original]

Nota Conjunta APS/DEPS 1 nº 005/2022 e a AJ2/JUREP 37/2022 (peça 23)

91. A nota produzida pelo BNDES discorre, inicialmente, sobre os principais argumentos trazidos pela AGU no parecer acima mencionado para, em seguida, apresentar como a equipe responsável pela modelagem da concessão tratou essa questão de natureza fundiária. O banco destacou que o tratamento da questão em sede contratual “deve se mostrar adequado e suficiente para refletir os reais riscos envolvidos na situação fundiária atual e equacioná-los de forma proporcional e menos gravosa ao interesse público” (peça 23, item 27).

92. O tratamento conferido foi atribuir ao poder concedente, na minuta do contrato de concessão, os riscos decorrentes de eventuais impactos causados por disputa envolvendo as áreas em questão, cuja ocorrência pudesse impedir ou dificultar a plena execução das atividades de concessão pelo parceiro privado (peça 23, item 28).

93. Não se vislumbra, com o passar do tempo, um aumento da percepção de risco decorrente da área estar registrada em nome de ente diverso daquele que realiza a concessão, até porque a situação se encontra inalterada e consolidada desde a criação da unidade de conservação, “não tendo havido qualquer alteração fática na realidade da gestão ou ao menos da legitimidade da posse que o ICMBio tem continuamente exercido sobre tal território.” (peça 23, item 29).

94. A minuta contratual, na subcláusula 31.1 (d), prevê a assunção desse tipo de risco pelo poder concedente, o que se entende suficiente para o tratamento dessa questão:

31.1. São riscos assumidos pelo PODER CONCEDENTE:

(...)

d) decisões judiciais, arbitrais ou administrativas que diretamente impactem ou onerem, impeçam ou impossibilitem a CONCESSIONÁRIA de executar integral ou parcialmente o objeto do CONTRATO, inclusive aquelas que imponham restrições à operação do PNJ, determinem a redução da sua capacidade, ou que impossibilitem ou impactem a cobrança de INGRESSOS ou valores pela prestação dos SERVIÇOS, exceto nos casos em que a CONCESSIONÁRIA houver dado causa à situação sobre a qual estiverem fundadas referidas decisões;

95. Entende o BNDES que a opção de continuar o processo de concessão, disciplinando contratualmente os riscos a serem enfrentados, melhor atende o interesse público do que a alternativa de paralisar o processo até a regularização definitiva da área, uma vez que a concessão “tem o potencial de ser expediente essencial para o ordenamento da visitação na área, para o apoio à sua conservação e, principalmente, para interrupção dos processos de deterioração daquele ecossistema” (peça 23, item 34).

Análise

96. Antes de entrar no foco principal de análise, não se pode deixar de registrar a lentidão ou mesmo a inércia do Governo Federal em regularizar situações conflituosas ou incertas que surgiram há muitos anos envolvendo o PNJ.

97. No que tange à arrecadação de boa parte da área do parque pelo Estado do Ceará, que evidenciaria a propriedade dessa área pelo ente estadual, ela foi realizada em 2000. Nem na criação do parque em 2002 por decreto, nem na alteração dos seus limites por lei em 2007, a questão fundiária foi resolvida, apesar de desde 2002 a competência para gerir o parque ter sido atribuída ao Ibama (depois sucedido pelo ICMBio). Também não há informações sobre a adoção de medidas nesse sentido antes do presente processo de concessão ser desencadeado.

98. Apenas em 2022 tem-se notícia, a reboque do processo de concessão, da adoção de iniciativas para buscar solucionar essa questão junto ao Estado, possivelmente por meio de uma permuta, segundo informações do MMA. A esse respeito, no entanto, destaque-se que, no Parecer 292/2022/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, advoga-se que as áreas do parque constituem bens da União.

99. No que se refere às três supostas áreas privadas, Fazendas Junco I, Junco II e Caiçara, as

discussões em âmbito administrativo parecem se arrastar desde 2010, sem solução, havendo indicações, conforme informações recentemente produzidas e acima mencionadas, que as disputas deverão ser judicializadas.

100. Já em relação à suposta área privada Fazenda Córrego do Urubu, as discussões sobre a regularização fundiária em âmbito administrativo são recentes, a partir de 2020, estando ainda em fase de análise pelo ICMBio.

101. Passa-se, então, ao ponto central objeto dessa instrução que é o de avaliar o impacto que a situação fundiária do parque pode trazer para a concessão.

102. Em cenário ideal, as áreas dos parques federais deveriam estar integralmente sob domínio público da União. Sabe-se, no entanto, que o problema de regularização fundiária no país é estrutural e abrange diversas regiões no Brasil. No que tange às unidades de conservação federais, auditoria realizada pelo Tribunal constatou que grande parte dessas unidades está pendente de regularização fundiária (Acórdão 1.383/2021-Plenário, Relator Ministro Weder de Oliveira).

103. No caso do PNJ, há discussão a respeito do legítimo proprietário de grande parte da área do parque, cuja área total é de 8.854 hectares. Aparentemente, boa parte dela seria do Estado do Ceará, que tem arrecadado em seu nome 6.183,18 hectares. Há discussões, também, sobre a propriedade de quatro fazendas, que totalizariam cerca de 2.500 hectares sobrepostos ao PNJ.

104. A questão que se coloca é a avaliação dos riscos que o imbróglho fundiário envolvendo a área do PNJ impõe ao processo de concessão – se eles são elevados o suficiente para impedir o prosseguimento do processo de concessão ou se podem ser manejados no contexto dos demais riscos que envolvem um processo como esse.

105. No caso do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, que também está sendo objeto de concessão (TC 010.956/2022-8), há áreas privadas no interior do parque e elas foram excluídas da área da concessão. Não foi essa a solução adotada no PNJ, mesmo para as áreas supostamente privadas, talvez por sua localização e tamanho (mapa de peça 81), e possivelmente também porque parece não haver certeza quando ao legítimo proprietário dessas áreas.

106. Há dois dispositivos constitucionais, ambos no bojo do art. 225 da Carta Magna, que, de fato, conferem às áreas que integram uma unidade de conservação a indisponibilidade para uso em outros fins que não os de proteção ambiental. São eles:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

...

II - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, **vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção**

§ 5º **São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.** [grifos nossos]

107. No mesmo sentido, mencione-se o art. 11, §1º, da Lei 9.985/2000, que estabelece que os parques nacionais são de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.

108. Esses dispositivos conferem segurança jurídica para impor que áreas incluídas no interior do PNJ, ainda que pertençam a particulares ou ao Estado do Ceará, não sejam utilizadas para outros fins, que não os de proteção ambiental, dentre os quais se inclui a visitação pública, limitada pelas normas e restrições previstas no plano de manejo, conforme estabelece o art. 11, §2º, da Lei 9.985/2000.

109. A concessão sob exame envolve também a realização de algumas obras. Na diligência e na solicitação de informações realizadas ao ICMBio, questionou-se se havia a previsão da realização de investimentos e serviços obrigatórios nas áreas alegadamente privadas. O ICMBio informou que “as

estruturas e atrativos se encontram em áreas já consolidadas da unidade de conservação” (peça 51, p. 2). Comparando os mapas de peça 81 (que delineiam as supostas áreas privadas) com o de peça 58, p. 2 (que detalham os atrativos e estruturas), é possível perceber que a maior parte dos atrativos e estruturas estão fora dessas áreas, mas que haveria alguns dentro das supostas áreas privadas. Sobre a localização de investimentos e serviços obrigatórios na área da concessão, o ICMBio ressalta que “as posições geográficas do modelo são referenciais e cabe ao concessionário em conjunto com o poder concedente a decisão dos locais efetivos, quando da elaboração dos projetos executivos, após a assinatura do contrato de concessão” (peça 82).

110. Dentre os riscos que a questão fundiária pode trazer para o contrato de concessão, hipoteticamente, pode-se vislumbrar a prolatação de decisão judicial em ação proposta pelos particulares que entendem ser proprietários das quatro áreas em litígio ou pelo próprio Estado do Ceará, suspendendo o processo de concessão ou proibindo a execução de determinada obra ou atividade em algum trecho do parque.

111. A solução prevista na modelagem do processo de concessão para tratar da questão é atribuir esse tipo de risco ao poder concedente, o que está sendo feito na Subcláusula 31.1 (d) da minuta de contrato (peça 32):

31.1 São riscos assumidos pelo PODER CONCEDENTE:

(...)

d) decisões judiciais, arbitrais ou administrativas que diretamente impactem ou onerem, impeçam ou impossibilitem a CONCESSIONÁRIA de executar integral ou parcialmente o objeto do CONTRATO, inclusive aquelas que imponham restrições à operação do PNJ, determinem a redução da sua capacidade, ou que impossibilitem ou impactem a cobrança de INGRESSOS ou valores pela prestação dos SERVIÇOS, exceto nos casos em que a CONCESSIONÁRIA houver dado causa à situação sobre a qual estiverem fundadas referidas decisões;

112. O BNDES ressalta, em especial no que se refere ao fato de que parte da área do parque está registrada em nome do Estado do Ceará, que a percepção de risco decorrente desse fato tende a diminuir, tratando-se de situação que não se alterou desde a criação do parque, que vem sendo gerido desde então pelo ICMBio (peça 23, item 29).

113. Concorde-se com a percepção de baixo risco trazida pelo BNDES e pelo poder concedente, no que se refere à questão que envolve o Estado do Ceará. Desde a criação do parque, há cerca de vinte anos, sua gestão vem sendo feita pelo Poder Público Federal (pelo Ibama e depois pelo ICMBio), com todos os ônus que isso acarreta, sem que conste qualquer oposição do Estado do Ceará. Além disso, conforme apontado anteriormente, a Constituição Federal e a Lei do SNUC garantem um caráter de indisponibilidade das áreas situadas em unidades de conservação para outros usos que não o da proteção ambiental. Se a área de mais de seis mil hectares dentro do parque pertence de fato ao Estado do Ceará, como parecem demonstrar os documentos pertinentes trazidos aos autos, trata-se de questão a ser resolvida no campo patrimonial, em princípio sem afetar a gestão da visitação na área como um todo, envolvida no presente processo de concessão.

114. No que se refere às áreas supostamente privadas, da mesma forma a questão tem natureza eminentemente patrimonial – se de fato as áreas são privadas, elas devem ser devidamente desapropriadas, conforme prevê o art. 11, §1º, da Lei 9.985/2000. Conforme já mencionado, as estruturas e atrativos encontram-se em áreas consolidadas do parque, não se vislumbrando possibilidade razoável de haver alguma decisão judicial que impeça reformas de serem realizadas, serviços de serem prestados, nestas áreas já consolidadas. No caso de investimentos locais situados dentro dessas áreas alegadamente privadas, uma eventual decisão judicial que impeça a realização desses investimentos afetará a concessão de modo mais pontual, de forma que o mecanismo de alocação de riscos acima mencionado parece adequado para tratar dessa situação, caso ela venha a ocorrer.

115. Uma outra perspectiva a ser analisada, também quanto ao impacto da situação fundiária na concessão, diz respeito à percepção dos interessados quanto a esses riscos. Será que os problemas

de regularização fundiária do parque poderiam reduzir o interesse de potenciais concessionários em participar da licitação? Ou mesmo que participem, esses riscos poderiam resultar em propostas mais “conservadoras”, resultando, por exemplo, em valores de outorgas mais baixos?

116. Trata-se de uma perspectiva mais difícil de ser dimensionada e avaliada. Acredita-se que todas as circunstâncias acima mencionadas, em especial a garantia constitucional e legal a respeito da indisponibilidade das áreas, a localização de estruturas e atrativos em áreas consolidadas do parque e o fato de a gestão do parque já estar sendo realizada por entidades federais há muito tempo, sem oposição, também fornecem um nível elevado de segurança jurídica para os interessados participarem da concessão.

117. Verificou-se, por outro lado, que os documentos que compõem o processo de concessão não apresentam de forma clara a situação fundiária do parque, que é bastante peculiar. No Anexo A da minuta de contrato – “Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara” menciona-se a área da concessão compreende 8.545 dos 8.854 hectares de área total do parque e que não estão incluídas na concessão as áreas situadas na zona intangível, conforme definido em plano de manejo (peça 10, p. 3).

118. Na diligência realizada ao ICMBio, questionou-se sobre a disponibilização de informações pertinentes à situação fundiária do PNJ aos interessados em participar do processo licitatório pela concessão de serviços de apoio à visitação. A entidade respondeu que (peça 51, p. 4):

As informações acerca da Área da Concessão, bem como as implicações decorrentes, foram disponibilizadas em Consulta Pública e foram objeto de questionamentos em Audiência Pública. Não obstante, não há óbice em se disponibilizar as informações pertinentes à situação fundiária do Parque Nacional de Jericoacoara aos possíveis interessados em participar do processo licitatório na publicação do Edital a ser realizada pré-licitação.

119. Com relação à questão da suposta propriedade privada das quatro áreas mencionadas, constam, da ata da audiência pública realizada em 25/4/2022, duas menções a essa situação (peça 17, p. 3-4):

... Kelly Cottens colocou... que a indenização das áreas particulares sobrepostas a Unidade de Conservação estão sendo tratadas em processos individuais de regularização fundiária independente da concessão (sic)

O décimo segundo inscrito Senhor Francisco Teixeira Brandão, questionou se existe uma resposta concreta sobre os processos de indenização de áreas particulares dentro do Parque, tendo em vista a proibição de uso de área sob sua propriedade localizada na localidade conhecida como Junco e que teve resposta do instituto de que a documentação apresentada não possui validade. Kelly respondeu que áreas que são transformadas em unidades de conservação de proteção integral não permitem uso direto dos recursos e as áreas particulares serão indenizadas quando o interessado comprovar a propriedade e que os processos de indenização possuem regramento próprio (...).

120. Não se localizou, nesse documento ou em qualquer outro, a questão da área do parque registrada em nome do Estado do Ceará.

121. Um dos princípios que regem a administração pública é o da publicidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal. Conforme se pode verificar pelo que foi relatado nesta instrução, a situação fundiária do PNJ tem aspectos peculiares. Ainda que a conclusão seja de que os riscos dessa situação afetar o processo de concessão são baixos e podem ser tratados com a atribuição dos riscos ao poder concedente, entende-se importante que os aspectos específicos que envolvem a situação fundiária do parque fiquem claros para os potenciais interessados em assumir a concessão dos serviços relacionados à visitação no PNJ.

122. Além do atendimento ao princípio da publicidade, a transparência é um dos elementos que integram o princípio da boa-fé que rege as relações contratuais. Nesse sentido, é importante que os potenciais concessionários tenham todas as informações necessárias acerca do objeto que está sendo licitado. Evidentemente, além das informações objetivas sobre a situação fundiária do parque, o Poder Público concedente deve também deixar claro para os interessados todos os argumentos que o levam a concluir pela robustez e segurança jurídica do processo de concessão e dos baixos riscos que

as pendências fundiárias têm de impactar a concessão.

123. A menção em uma das audiências públicas à questão das áreas supostamente privadas não é suficiente para dar a devida publicidade e transparência a essa informação. As atas de audiência pública, apesar de serem documentos públicos, disponíveis no sítio do ICMBio na Internet (<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/edital-de-consulta-e-audiencia-publica-no-1-2022-parna-de-jericoacoara>), não constituem documentos de referência para a licitação, não sendo razoável presumir que, pelo fato de a informação constar da ata, os licitantes estariam adequadamente informados sobre a questão. Possivelmente, o local mais adequado para a inserção dessas informações seria o Anexo A da minuta de contrato, onde é feita a descrição da área objeto da concessão.

124. Revela-se pertinente, portanto, a realização de determinação ao ICMBio para que inclua as informações pertinentes à situação fundiária do parque nas informações a serem disponibilizadas ao licitante.

125. Outra perspectiva que deve ser considerada é a do “risco reverso”, ou seja, qual seria o risco para o interesse público de se interromper o processo de concessão até que a situação fundiária do parque seja resolvida.

126. O objetivo fundamental da concessão é o de melhor ordenar a visitação pública no parque, de forma a mitigar os impactos ambientais dessa visitação. Aparentemente, o ICMBio, até por limitações orçamentárias e financeiras, não vem conseguindo fazer um ordenamento adequado dessa visitação.

127. O próprio plano de manejo do parque destaca riscos e impactos ambientais negativos decorrentes da visitação intensa e pouco ordenada que ocorre no parque (peça 30, p. 21):

Dessa intensa atividade de visitação surgem vários e graves impactos ambientais. O tráfego desordenado de veículos, além de retirar a vegetação, compacta o solo e atropela pequenos animais. Nas épocas de intensa visitação, a produção de lixo, em algumas ocasiões, excede a capacidade de recolhimento pelo serviço de limpeza urbana, gerando acúmulo.

128. O plano de manejo destaca, também, que é preciso ordenar a visitação e estruturar o parque de acordo com o seu potencial, para atender às demandas turísticas e ambientais (peça 26, p. 9).

129. Conforme destacado nos itens 227 e 228 desta instrução, a preocupação sobre os impactos ambientais decorrentes da visitação foi externada pela população local durante as audiências públicas realizadas e os proponentes assinalaram que estão previstos investimentos e serviços obrigatórios a serem realizados pela futura concessionária para ordenar a visitação e mitigar os impactos ambientais gerados.

130. Ressalte-se que, em um dos estudos técnicos elaborados no âmbito da presente concessão, foi elaborada uma matriz SWOT em que, a partir de fontes diversas, levantaram-se as principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas ao parque. Dentre as fraquezas, foram apontadas (peça 30, p. 44):

- ausência de infraestrutura de apoio à gestão e à visitação;
- presença humana intensa e pressão sobre a área e os recursos naturais;
- grande número de trilhas e caminhos no interior da unidade, utilizadas de forma desordenada e com sinalização deficiente;
- grande fluxo de veículos de forma desordenada.

131. Ressalte-se que não se está a dizer que a concessão dos serviços de visitação é a única forma de ordenar a visitação e reduzir os impactos ambientais causados. Em tese, o ICMBio poderia fazer isso diretamente. Aparentemente, no entanto, a entidade vem enfrentando há tempos dificuldades para fazer isso. O plano de manejo da unidade de conservação foi elaborado em 2011 e de lá para cá o problema não se resolveu e possivelmente até se agravou, dado o aumento do número de visitantes ao longo dos anos (tendência revertida temporariamente pela pandemia do Covid-19, mas que tende a ser retomada nos próximos anos).

132. O Governo Federal tomou a decisão política de incluir diversas unidades de conservação no Programa Nacional de Desestatização, dentre elas o PNJ, e não cabe a este Tribunal se imiscuir nessa decisão. Ressalte-se, apenas, que no caso do PNJ, em particular, a concessão dos serviços de visitação no parque propõe-se a pelo menos mitigar um problema de geração de impactos ambientais significativos em decorrência de uma visitação desordenada.

133. Pela natureza do imbróglgio fundiário presente em relação ao PNJ, relatado brevemente nesta instrução, a perspectiva de solução definitiva desses problemas não é de curto prazo. Assim, sob a perspectiva de análise do “risco reverso”, a interrupção do processo de concessão do PNJ significaria adiar por tempo indefinido a adoção de uma medida que tem o objetivo de mitigar um problema relevante, já detectado há anos.

134. Essa interrupção também representaria um desperdício de recursos públicos, considerando tudo o que já foi gasto na condução desse processo, com a elaboração de estudos, documentos, interações com atores relevantes, realização de audiências públicas etc. Sem considerar a expectativa gerada nos poderes públicos locais e na comunidade do entorno do parque.

135. Conclui-se, portanto, em relação às questões fundiárias, que não há óbices para que o processo de concessão continue. Os argumentos apresentados nos itens 110 a 114 e 125 a 134 desta instrução sinalizam para um baixo risco de interferência significativa das pendências fundiárias na concessão e, por outro lado, a suspensão do processo representaria um adiamento, por prazo indefinido, da adoção de uma medida que tem por objetivo mitigar o problema dos impactos ambientais negativos provocados pela atividade de turismo de forma desordenada no parque.

136. Conforme mencionado nos itens 117 a 124 desta instrução, não consta de forma clara nos documentos que compõem o processo de concessão, a menção às questões fundiárias que compõem o parque, tanto o fato de a maior parte da área do parque estar registrada em nome do Estado do Ceará quanto o fato de existirem três imóveis supostamente privados sobrepostos à área do parque.

137. Nesse sentido, cabe então **determinar** ao ICMBio, ao MMA e à SPPI, em atendimento ao princípio da publicidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, que insira, na documentação a ser disponibilizada aos licitantes, informações sobre as questões fundiárias aqui tratadas, que envolvem grande parte da área do parque, bem como as informações consideradas necessárias para evidenciar o baixo risco de impacto relevante dessas questões no processo de concessão.

138. Por fim, apesar de a alocação de riscos prevista na minuta contratual – no sentido de atribuir ao poder concedente os riscos de alguma decisão judicial impactar ou onerar a execução do contrato – ser, em tese, suficiente para dar tratamento aos riscos decorrentes de decisões judiciais relacionadas à questão fundiária, entende-se que, dada a peculiaridade do tema no caso do PNJ, os riscos dessa natureza deveriam ser tratados de forma mais clara e objetiva no contrato a ser celebrado com a futura concessionária. Assim, propõe-se **recomendar** ao ICMBio, ao MMA e à SPPI que incluam, na minuta de contrato, um item específico que trate da alocação dos riscos relativos às questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque.

III.2. Do modelo econômico-financeiro

139. Antes de realizar o exame técnico propriamente dito do modelo econômico-financeiro do projeto de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, faz-se necessário, primeiramente, citar alguns fatos que ensejaram a necessidade de revisão do modelo que havia sido submetido para apreciação e análise do Tribunal (peça 6, item não digitalizável), resultando no encaminhamento de um modelo atualizado (peça 77, item não digitalizável).

140. O plano de negócios referente ao estudo para a concessão do PNJ (peça 28), contendo a descrição da modelagem operacional e financeira para três cenários de demanda de visitação para o parque (pessimista/conservadora, moderada e otimista), foi elaborado com base em proposta de intervenções e serviços para as áreas de visitação descritas nos relatórios de “Avaliação Comercial e Estudo de Demanda” e “Diagnóstico e Projeto Conceitual de Engenharia, Arquitetura e Transporte” (peças 30 e 31). O plano de negócios realizou a avaliação econômico-financeira do projeto, nos três

cenários de demanda analisados, para embasar os termos da futura licitação (peça 28, p. 34).

141. Os referidos estudos foram realizados pela empresa de consultoria Creato, contratada pela Unesco, valendo-se de convênio firmado com o Ministério do Turismo (peça 60, p. 1). Esses estudos, que contemplaram produtos referentes à análise de demanda, projeto conceitual de engenharia e modelagem financeira, foram entregues ao ICMBio em dezembro de 2021 (peça 77, p. 3).

142. No entanto, segundo o BNDES, os referidos estudos não abarcaram a modelagem e estruturação da concessão como um todo, motivo pelo qual o ICMBio firmou contrato de prestação de serviços com o BNDES, em abril de 2022, cujo objeto compreende prestação de serviços técnicos de apoio, avaliação, estruturação e implementação de projetos visando à concessão dos serviços de apoio à visitação, à revitalização, à modernização, à operação e à manutenção dos serviços turísticos nas unidades de conservação (Contrato n.º 22.2.0081.1) (peça 60, p. 2).

143. O BNDES realizou ajustes na modelagem proposta nos estudos elaborados pela Creato, com o objetivo de aperfeiçoar e adaptar a modelagem econômico-financeira dos estudos para atender as expectativas institucionais e estar aderente à situação fática do PNJ, bem como corrigir eventuais erros encontrados na modelagem proposta. Esses ajustes foram feitos em decorrência dos resultados de diligências realizadas pelo BNDES a fim de delimitar o objeto da contratação e novas decisões do poder concedente, relacionadas às obrigações de projeto, posteriores à entrega dos estudos iniciais pela Creato (peça 77, p. 3-4).

144. Destaca-se que as análises contidas no estudo realizado pela empresa de consultoria Creato, que aborda o plano de negócios, foram realizadas sob uma perspectiva financeira (privada), na ótica do operador que assumirá a concessão dos serviços de apoio à visitação, e não sob uma perspectiva do poder concedente (pública), que irá conceder os serviços (peça 28, p. 11). Em virtude de o estudo ter sido realizado sob uma perspectiva financeira privada, o BNDES também realizou alterações em alguns parâmetros adotados no estudo para adaptá-lo à ótica do poder concedente, que é o setor público.

145. Em decorrência desses ajustes e adaptações realizados pelo BNDES na modelagem proposta pela Creato, algumas projeções sofreram alterações em seus valores, além de alguns serviços e investimentos propostos no estudo à peça 28 terem sido excluídos do projeto.

146. A planilha com o modelo econômico-financeiro adaptado pelo BNDES (peça 6, item não digitalizável) foi encaminhada ao Tribunal no final de junho de 2022, junto com os demais documentos referentes ao projeto de desestatização do PNJ, incluindo os estudos elaborados pela Creato (peças 6 a 31).

147. A equipe técnica desta Corte de Contas, durante a análise dos documentos, identificou uma grande quantidade de alterações realizadas pelo BNDES no modelo econômico-financeiro, com divergências significativas entre os dados do modelo e as informações contidas nos estudos e na modelagem proposta pela Creato. Não constava na documentação encaminhada à apreciação do TCU esclarecimentos sobre os ajustes e adaptações realizados pelo BNDES no modelo econômico-financeiro.

148. Adicionalmente, foram identificadas pela equipe técnica do TCU outras inconsistências entre as informações contidas no modelo econômico-financeiro encaminhado ao Tribunal e as exigências previstas na minuta de contrato e no seu anexo B (caderno de encargos).

149. Ante tais divergências e a ausência de informação sobre os ajustes e adaptações realizados pelo BNDES no modelo econômico-financeiro, solicitou-se em reunião junto à equipe responsável pelo projeto de concessão, em 5/8/2022, que fosse realizada uma nota explicativa apontando as mudanças realizadas na planilha do modelo econômico-financeiro e descrevendo os novos parâmetros e premissas adotados, bem como esclarecendo as divergências identificadas pela equipe do TCU.

150. O BNDES informou em reunião do dia 11/8/2022 que, em vez de elaborar uma nota explicativa, iria realizar um novo plano de negócios em consonância com o modelo econômico-

financeiro adotado no projeto de concessão. O banco encaminhou ao Tribunal, em 1/9/2022, o documento “Atualização do Plano de Negócios”, conjuntamente com planilha eletrônica do modelo econômico-financeiro elaborada com base nas informações contidas no referido documento.

151. O documento “Atualização do Plano de Negócios” consta da peça 77, e a planilha atualizada do modelo econômico-financeiro consta como item não digitalizável da mesma peça 77.

152. De acordo com o BNDES, o objetivo do plano de negócios atualizado é “apresentar uma avaliação econômico-financeira da concessão dos serviços turísticos do PNJ, e sugerir parâmetros mínimos de outorga, que possam embasar os termos da futura licitação”. Adicionalmente, o BNDES ressalta que as principais premissas de preços e quantidades do modelo não foram alteradas e são aquelas do estudo elaborado pela Creato (peça 77, p. 4).

153. O plano de negócios atualizado conta com detalhamento de premissas gerais, projeções de demanda, de receitas, encargos, de despesas operacionais e de investimentos, entre outros, ao longo do período do contrato (30 anos), a fim de apresentar os resultados do modelo financeiro, projetados para um cenário conservador.

154. Considerando que os esclarecimentos apresentados no documento “Atualização do Plano de Negócios” consolidam as mudanças realizadas nos parâmetros e premissas que haviam sido considerados nos estudos iniciais e facilitam a sua identificação no modelo econômico-financeiro efetivamente adotado, constituindo subsídios à elaboração das propostas pelas licitantes, propõe-se **recomendar** ao ICMBio, ao MMA e à SPPI que disponibilizem aos interessados em participar do certame tal documento.

155. Ressalta-se, ainda, que os estudos, projetos e planilhas relacionados à concessão e disponibilizados pelo poder concedente têm caráter meramente indicativo e não vinculante, cabendo aos interessados o exame de todas as informações, exigências, especificações técnicas e regulamentações aplicáveis à concessão, nos termos do subitem 2.3 da minuta de edital (peça 8, p. 5).

156. As alterações realizadas no modelo econômico-financeiro, em decorrência dos questionamentos do Tribunal, resultaram em um aumento no valor mínimo da outorga fixa, que foi de R\$ 1,99 milhão para R\$ 3,10 milhões. Por outro lado, os valores previstos da outorga variável e dos macrotemas, para o período de 30 anos da concessão, passaram de R\$ 90 milhões e R\$ 104 milhões, para R\$ 84 milhões e R\$ 91 milhões, respectivamente.

157. A seguir, procede-se ao exame técnico propriamente dito do modelo econômico-financeiro do projeto.

158. Os dados que fundamentam o exame técnico são aqueles obtidos a partir das informações constantes no plano de negócios atualizado (peça 77) e na planilha eletrônica atualizada com base nas informações disponíveis no referido plano (peça 77, item não digitalizável). Subsidiariamente, utilizam-se as informações constantes nos estudos elaborados pela Creato (peças 28, 30 e 31). Quando pertinente, são apontadas as divergências e inconsistências identificadas pela unidade técnica do Tribunal, sendo que nestas situações são considerados, na análise, somente os dados do plano de negócios atualizado.

Projeção da demanda

159. De acordo com o relatório de Avaliação Comercial e Estudo da Demanda (peça 30), elaborado pela Creato, o Parque Nacional de Jericoacoara recebeu nos últimos anos, em média, mais de 1 milhão de visitas/ano em seus atrativos. Os dados indicam que o número de visitas ao parque passou de 800 mil em 2017, para mais de 1,3 milhão em 2019 (ver tabela a seguir). Cumpre destacar que não há controle de acesso ao parque e, até 2017, a visita ao parque era apenas estimada. Já a partir de maio de 2018, a visita passou a ser registrada com maior precisão (peça 30, p. 98).

Tabela 1: Número de visitas no PNJ

Visitação no Parque Nacional de Jericoacoara

Visitação no Parque Nacional de Jericoacoara		
Ano	Número de visitas (milhares)	% de aumento
2013	100	-
2014	400	75%
2015	780	49%
2016	780	0%
2017	800	3%
2018	1.092	27%
2019	1.323	18%

Fonte: Elaborado pela unidade técnica, com base nos dados do Relatório de Avaliação Comercial e Estudo da Demanda (peça 30, p. 98)

160. Considerando que só a partir de 2018 a visitação deixou de ser apenas estimada, segundo o estudo à peça 30, há incerteza sobre a evolução real de seus valores. As projeções de demanda para os trinta anos de concessão foram elaboradas não somente com base no histórico de visitação do parque, mas também, em taxas esperadas de crescimento do “indicador composto do setor de turismo” (peça 77, p. 9).

161. O “indicador composto do setor de turismo” foi proposto visto não haver informações abrangentes e sistemáticas sobre o desempenho do setor do turismo. O indicador é formado pela média de três indicadores aproximados (“proxies”). Foram utilizados dois indicadores (“proxies”) associados à movimentação do turismo: (i) Índice de Atividades Turísticas (Iatur), que compõe a Pesquisa Mensal de Serviços do IBGE; e (ii) o Indicador de receita por passageiro quilômetro transportado em viagens domésticas da ANA (RPK). Também foi considerado o perfil de despesas relacionadas ao turismo das famílias por faixa de renda, baseado na Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE (peça 30, p. 97-99).

162. Para o curto prazo, o estudo à peça 30, elaborado pela Crea, havia adotado a hipótese de que a visitação no parque deveria retornar em 2022 ao patamar pré-pandemia, de 2019, que foi de 1,323 milhão de visitantes. No entanto, o BNDES entendeu ser necessário adotar um cenário inicial mais conservador, incluindo um patamar adicional de redução na demanda base de 10%, passando esse valor da demanda base de visitação para 1,191 milhões de visitantes (peça 77, item não digitalizável, aba “A1 – Serviços e demanda” c/c peça 77, p. 11).

163. Com base nesses parâmetros, foram elaborados três cenários de projeção de demanda: um conservador, um moderado e um otimista. A tabela a seguir apresenta a projeção de demanda total de visitantes nos três cenários de visitação propostos para o PNJ, ao longo do período de 30 anos.

Tabela 2: Projeção de visitação ao PNJ em número de visitantes

1.000 visitantes

Demanda	Ano

	1	2	3	4	5	10	15	20	25	30
Moderada	1.055	1.101	1.149	1.197	1.246	1.517	1.841	2.229	2. 229	2.229
Otimista	1.065	1.121	1.180	1.239	1.301	1.655	2.100	2.656	2. 656	2. 656
Conservador	1.046	1.082	1.119	1.155	1.192	1.389	1.613	1.869	1.869	1.869

Fonte: Modelo econômico-financeiro (peça 77, item não digitalizável, aba “A1 – Serviços e demanda”)

164. Conforme citado anteriormente no item 153 da presente instrução, o cenário escolhido para projeção dos resultados do modelo financeiro foi o “conservador”. A motivação para tal escolha, de acordo com informações do plano de negócios atualizado (peça 77, p. 11):

O cenário escolhido para a projeção dos resultados financeiros foi o cenário conservador, em razão da metodologia utilizada para o aferimento da visitação da unidade (por meio de dados secundários da prefeitura municipal de Jijoca de Jericoacoara e do setor hoteleiro local), que é um dos elementos da projeção da demanda, e tem uma margem de erro não desprezível, apesar de ser a melhor informação disponível.

165. Cumpre destacar que a minuta de contrato deixa claro que é um risco assumido pela concessionária a não efetivação da demanda projetada, ou sua redução por qualquer motivo, salvo no caso de eventual descumprimento das obrigações assumidas pelo poder concedente no âmbito do contrato ou na hipótese prevista na subcláusula 34.2 (minuta de contrato, subcláusula 30.2, alínea “cc”, peça 32, p. 70). A referida subcláusula 34.2 trata da ocorrência de caso fortuito ou força maior, nos seguintes termos (peça 32, p. 80):

34.2. Na ocorrência de CASO FORTUITO ou FORÇA MAIOR, cujas consequências não sejam cobertas por seguro, na forma descrita na subcláusula 30.2, (z), a parte afetada por onerosidade excessiva poderá requerer a extinção, ou a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO.

166. Ou seja, a concessionária assume os riscos de, em condições normais, a demanda projetada não ser efetivada. No entanto, na hipótese de ocorrência de caso fortuito ou força maior que afete negativamente suas operações, e cujas consequências não sejam cobertas por seguro, a concessionária teria o direito de pleitear a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Cita-se, a título ilustrativo, o caso da ocorrência da pandemia de Covid-19, reconhecida pela OMS em março de 2020, que reduziu significativamente a visitação dos parques nacionais naquele ano, e, por ser um evento imprevisível, poderia levar o poder concedente a autorizar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de algum parque concedido.

167. Contudo, o cenário atual da pandemia de Covid-19 é diferente. A concessão será contratada com uma situação relativamente estável em relação à pandemia, sendo seus impactos razoavelmente conhecidos. Assim, caso a retomada da visitação não ocorra no ritmo previsto nas projeções de demanda, entende-se que a concessionária, em princípio, não poderia reivindicar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, uma vez que os estudos e projeções realizados não são vinculantes, cabendo às licitantes realizarem seus próprios levantamentos.

Projeção das receitas da concessão

168. O modelo econômico-financeiro elaborado no estudo usa uma projeção de taxa de captação do fluxo total de visitantes para estimar a demanda dos produtos e serviços a serem ofertados pela futura concessionária. Na modelagem, os serviços e produtos a serem ofertados foram agrupados por área de visitação. A tabela a seguir descreve as propostas de preços médios ou estimativa de arrecadação média por visitante, bem como as projeções de taxa de captação sobre a demanda total do parque para cada serviço a ser delegado, recomendadas por empresa que opera concessões em unidades de conservação no Brasil (peça 28, p. 15 c/c peça 77, item não digitalizável, abas “A1 – Serviços e demanda” e “A2 – Preços”).

Quadro 7: Serviços delegados, preços e conversão inicial de demanda

Área de visitação	Serviços	Preço de venda/ Ticket Médio (R\$)	Proporção da demanda
Geral	Ingresso	27,00	100,0%
	Unidades móveis - alimentação	25,00	2,0%
Preá	Alimentação	25,00	8,0%
	Comércio	50,00	1,3%
	Estacionamento	54,00	2,0%
Árvore da Preguiça	Alimentação	25,00	8,0%
	Comércio	50,00	1,3%
Pedra Furada	Alimentação	25,00	8,0%
	Comércio	50,00	1,3%
Serrote	Alimentação	25,00	8,0%
	Comércio	50,00	1,3%

Fonte: Modelo econômico-financeiro (peça 77, item não digitalizável, abas “A1 – Serviços e demanda” e “A2 – Preços”).

169. Uma das inconsistências identificadas no primeiro modelo econômico-financeiro encaminhado ao TCU e nas disposições existentes nos documentos editalícios foi em relação a uma área de visitação que constava na modelagem: a área de visitação Paraíso. No modelo econômico-financeiro, estavam previstas receitas advindas de alimentação, comércio, locação de equipamentos e outras atividades, além de prever investimentos e custos operacionais para a implementação destes serviços nessa área de visitação. No entanto, nos documentos editalícios (minuta de edital e seus anexos) não consta informação da existência de infraestrutura no local que ensejasse o provimento de tais receitas, tampouco estavam previstos investimentos obrigatórios a serem realizados nessa área de visitação durante a concessão. Inclusive, a unidade técnica do Tribunal identificou que o principal atrativo dessa área, a lagoa do Paraíso, nem se encontra dentro dos limites do Parque Nacional de Jericoacoara. Após questionamentos realizados pela unidade técnica junto à equipe do projeto, a área de visitação Paraíso foi excluída do modelo econômico-financeiro. Na projeção de receitas da concessão, apresentada mais adiante (tabela 4 e figura 3), não foram incluídas aquelas advindas da área de visitação Paraíso.

170. A estimativa do preço médio do ingresso foi feita de acordo com a projeção do número de visitantes em cada categoria de valor, conforme descrito na tabela a seguir. As proporções de visitantes em cada categoria foram recomendadas por empresa que opera concessões em UCs no Brasil (peça 28, p. 17).

Tabela 3: Estimativa do valor do ingresso médio

Categoria	Desconto	Preço (R\$)	Proporção
Inteira	0%	45,00	50%
Meia	50%	22,50	20%

Isentos	100%	0,00	30%
Ingresso médio		27,00	100%

Fonte: Modelo econômico-financeiro (peça 77, item não digitalizável, aba “A2 – Preços”)

Obs.: No estudo, foi proposto o valor do ingresso para a categoria inteira de R\$ 30,00, com um valor médio para o ingresso de R\$ 18,00. Após as adaptações realizadas pelo BNDES, o valor da inteira passou para R\$ 45,00, resultando em um valor médio de R\$ 27,00.

171. *Cumprе destacar que a minuta de contrato permite à concessionária a cobrança de ingressos de até R\$ 120, a partir do 49º mês de eficácia do contrato (subcláusula 9.2 da minuta de contrato, peça 32). Esse valor é significativamente superior ao valor do ingresso projetado. Desse modo, caso a concessionária opte por cobrar ingressos no valor do teto estipulado na minuta de contrato, a demanda de visitação provavelmente será inferior à prevista nos estudos que subsidiaram o modelo econômico-financeiro elaborado. De todo modo, a concessionária tem liberdade para cobrar ingressos com valores mais baixos. Além disso, os estudos econômico-financeiros contratados pelo poder concedente têm, como visto, caráter meramente indicativo e não vinculante, cabendo aos licitantes realizar sua própria análise da viabilidade econômico-financeira do projeto (subitem 2.3 da minuta do edital, peça 8, p. 5).*

172. *Com base nas demandas individuais de cada serviço delegado e nas estimativas de gastos médios por visitante, a tabela a seguir relaciona as estimativas de receitas agregadas para o cenário de demanda conservador projetado para o PNJ.*

Tabela 4: Receitas brutas para o cenário de demanda conservador (em R\$ milhões)

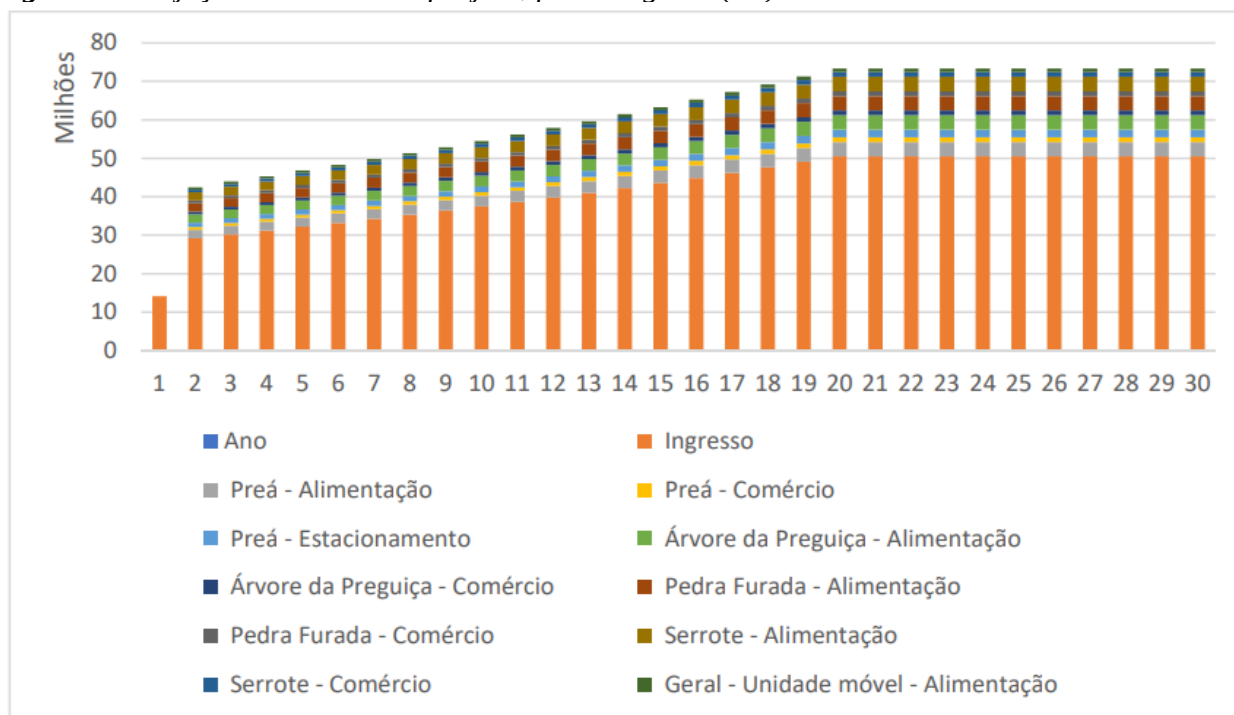
Cenário de demanda	Ano									
	1	2	3	4	5	10	15	20	25	30
Conservador	14.119	42.463	43.928	45.346	46.787	54.503	63.326	73.366	73.366	73.366

Fonte: Modelo econômico-financeiro (peça 77, item não digitalizável, aba “A4 – Previsão de Receita Bruta”)

173. *A principal fonte de receita da futura concessionária será proveniente da cobrança de ingresso para acesso aos atrativos do PNJ, mesmo com a estimativa inicial de isenção de cobrança para 30% dos visitantes (peça 77, item não digitalizável, aba “A4 – Previsão de Receita Bruta”).*

174. *As receitas provenientes da cobrança de ingressos começam a ser auferidas pela concessionária a partir da data do início da concessão. No que se refere às receitas acessórias, aquelas provenientes dos serviços de alimentação, comércio e estacionamento, a receita dependerá do cronograma de investimentos obrigatórios do PNJ e se iniciarão depois da conclusão das obras (peça 77, p. 12).*

175. *O gráfico a seguir demonstra as receitas brutas totais por categoria, estimadas ao longo dos 30 anos da concessão.*

Figura 3: Projeção de receita do projeto, por categoria (R\$)

Fonte: Plano de negócios atualizado (peça 77, p. 13)

176. A receita agregada no ano 1 é de R\$ 14,12 milhões, e ao fim da concessão a receita passa para R\$ 73,37 milhões, com a bilheteria correspondendo a 68,8% da receita total estimada no ano 30.

177. Destaca-se que foi considerado na projeção de receitas aquelas advindas de serviços de comércio nas áreas de visitação Árvore da Preguiça e Pedra Furada, embora não haja obrigação específica de disponibilização desses serviços nesses locais (subitem 4.5.3 do caderno de encargos, peça 14, p. 14). A possibilidade de receitas acessórias está prevista na minuta de contrato, sendo possibilitado à concessionária ampliar o serviço de comércio mínimo exigido, inclusive por meio de sistema de venda ambulante (subitem 4.5.4 do caderno de encargos, peça 14, p. 14). Entende-se que a previsão de possíveis receitas pela prestação de serviços de comércio nessas duas áreas de visitação não compromete o modelo econômico-financeiro, visto seu caráter indicativo e não vinculante.

Investimentos obrigatórios

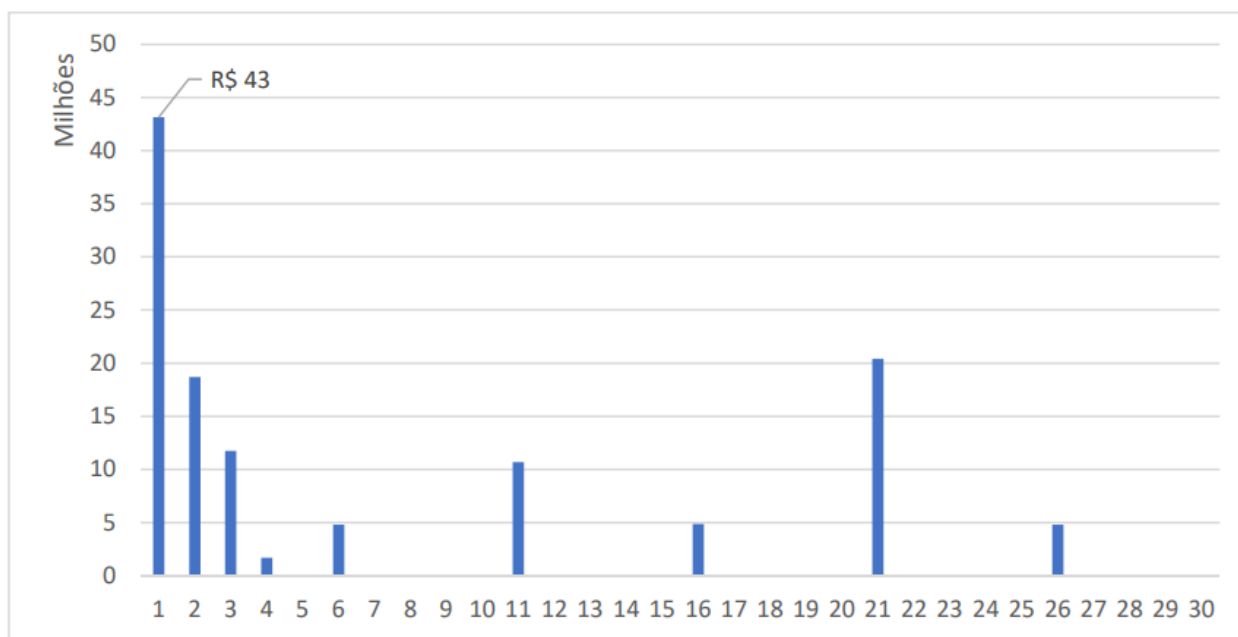
178. Conforme dispõe a subcláusula 21.1 da minuta de contrato (peça 32, p. 40), a concessionária deverá realizar os investimentos obrigatórios previstos no Anexo B (caderno de encargos da concessionária, peça 14), respeitados os cronogramas ali dispostos.

179. A relação dos investimentos obrigatórios consta do subitem 6.1.2 do caderno de encargos (peça 14, p. 26-27), os quais devem ser concluídos nos prazos previstos no subitem 10.1 do mesmo documento (veja quadro 4 da seção II.3 desta instrução). Entretanto, verificou-se que, para os itens de investimento obrigatório 6.15, 6.16 e 6.18, não há prazo limite estabelecido na minuta de contrato para a realização de investimentos. A minuta apenas cita a data a partir do qual ele deverá ser realizado. Assim, visando evitar futuros questionamentos e eventual controvérsia sobre a aplicação de prazos contratuais, propõe-se **recomendar** ao MMA, ao ICMBio e à SPPI que, previamente à publicação do edital da concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, ajustem o caderno de encargos de forma a prever prazos máximos de execução dos investimentos previstos nos itens 6.15, 6.16 e 6.18 do caderno.

180. Com base no modelo econômico-financeiro elaborado pela empresa de consultoria Creato, com as devidas adaptações e atualizações realizadas pelo BNDES, o banco estimou o total de investimentos obrigatórios (também denominados Capital Expenditure – CAPEX) e de reinvestimentos (Replacement Expenditure – REPEX) durante o período da concessão, no valor de aproximadamente

R\$ 121,15 milhões (peça 77, item não digitalizável, aba “Painel de Controle”).

Figura 4: Projeção de CAPEX e REPEX (R\$)



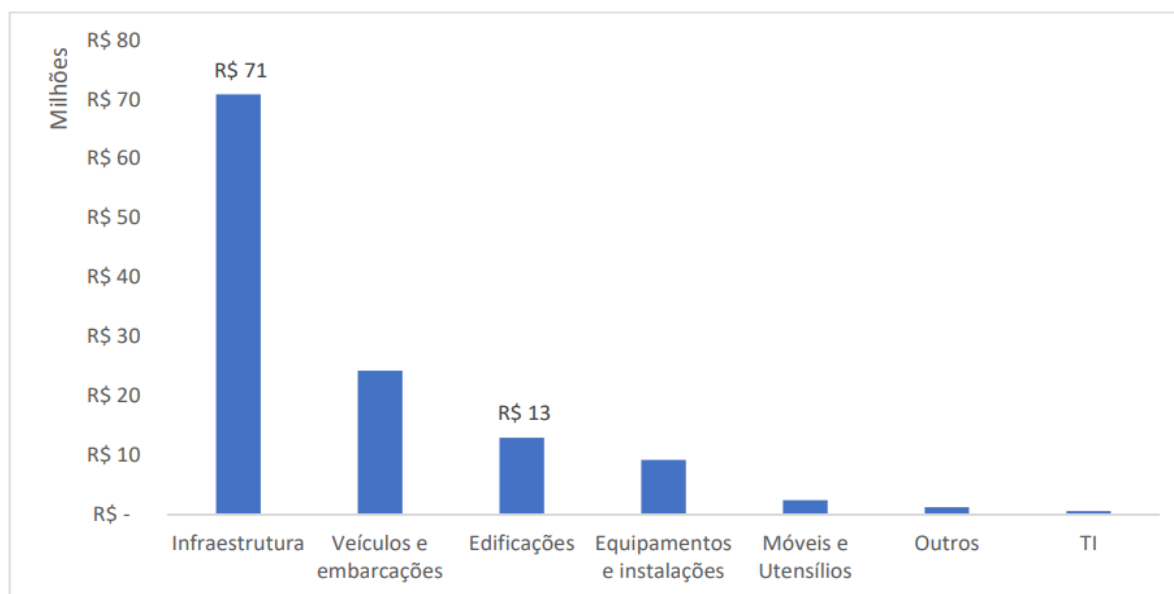
Fonte: Plano de negócios atualizado (peça 77, p. 15)

181. Observa-se, na figura anterior, que uma quantidade relevante do investimento é realizada nos primeiros quatro anos de concessão, totalizando R\$ 75, 28 milhões.

182. O custo estimado para cada uma das intervenções é apresentado no modelo econômico-financeiro (peça 77, item não digitalizável, aba “D2 – Capex uso”).

183. Em razão de o foco do projeto ser no ordenamento da visitação e, principalmente, na organização das vias internas, os principais gastos ao longo da concessão são em infraestruturas e edificações, totalizando R\$ 84 milhões nos 30 anos (peça 77, p. 16). A figura a seguir apresenta a composição do investimento sob a ótica do tipo de infraestrutura.

Figura 5: Composição do investimento em CAPEX, por tipo (R\$)



Fonte: Plano de negócios atualizado (peça 77, p. 16)

184. Esta unidade técnica constatou que o primeiro modelo econômico-financeiro encaminhado ao Tribunal considerava como CAPEX os gastos para “construção e montagem de lanchonete e loja”

e para “aquisição de kit de equipamentos para locação” na área de visitação Paraíso. Ocorre que o caderno de encargos não prevê nenhum investimento obrigatório na área de visitação Paraíso. Após questionamento da unidade técnica à equipe do projeto, o BNDES excluiu da planilha do modelo econômico-financeiro os gastos com investimentos nessa área de visitação (peça 77, itens não digitalizáveis, aba “D2 – Capex uso”).

185. Outra inconsistência identificada entre os gastos em investimento diz respeito ao item “pavimentação com asfalto”, no valor de cerca de R\$ 10 milhões (peça 6, item não digitalizável, aba “D2 – Capex uso”). De acordo com o item 6.3.1.1 do caderno de encargos (peça 14, p. 28): “Em nenhuma hipótese será permitido o asfaltamento de qualquer via dentro do PNJ”. Essa proibição decorre de demanda da população da região, preocupada em manter as características rústicas e primitivas do local. Verifica-se, portanto, que a previsão de gastos com pavimentação asfáltica na área da concessão está em desacordo à disposição contratual, que veda expressamente o asfaltamento de vias dentro do parque. Esse ponto foi objeto de questionamento junto à equipe de projeto. No entanto, a planilha encaminhada em resposta aos questionamentos realizados manteve o item “pavimentação com asfalto” como um dos gastos em investimento previstos para o projeto (peça 77, item não digitalizável, aba “D2 – Capex uso”). Assim, considerando a impossibilidade de realização de tal investimento por proibição contratual, propõe-se determinar a sua exclusão na planilha, com a devida readequação dos valores de CAPEX do projeto de concessão.

186. Com relação à orçamentação das obras, o relatório “Diagnóstico e Projeto Conceitual de Engenharia, Arquitetura e Transporte” (peça 31, p. 125) informa que os itens de orçamento que foram considerados no modelo econômico-financeiro são, dentre outros, os citados no quadro a seguir. Com relação aos valores dos projetos arquitetônicos e complementares, eles foram calculados com base em porcentagem do custo total da obra.

Quadro 8: Exemplos de itens de orçamento considerados no estudo do projeto

Tipo	Custo
CUB (CSL-8) Estado do Ceará + BDI (40% para construções) (data-base: setembro/2021)	R\$ 2.156,90/m ²
Estruturas móveis de serviços	R\$ 229.310,00/unidade
Estrada pavimentada	R\$ 702.000,00/km
Projetos de arquitetura	8% do custo total da obra
Projetos de engenharia complementares	6% do custo total da obra

Fonte: Relatório Diagnóstico e Projeto Conceitual de Engenharia, Arquitetura e Transporte (peça 31, p. 125)

187. O BNDES aplicou uma taxa de correção de 10% adicional aos valores dos investimentos propostos no projeto conceitual e no estudo financeiro preliminar, de acordo com a metodologia International Cost Engineering Council (ICEC), com o objetivo de garantir os valores apresentados no modelo econômico-financeiro. Tal taxa de correção serve como uma margem de segurança, que varia de acordo com o nível de detalhamento de cada projeto, que, no caso do projeto do PNJ, é um estudo preliminar (peça 77, p. 14).

188. Conforme consta no quadro 8, o custo das intervenções de edificação previstas para o PNJ se baseia no CUB CSL-8 (custo unitário básico para projeto comercial, com lojas e salas) do Estado do Ceará e no BDI (benefícios e despesas indiretas).

189. O TCU, no Acórdão 2.262/2015-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, pronunciou-se no sentido de que o CUB, instituído pela Lei 4.591/1964, é aplicável apenas a obras de edificações e somente deve ser utilizado para a realização de estimativas expeditas nas fases iniciais de estudo do

empreendimento. Assim, tendo em vista que a modelagem econômico-financeira do PNJ tem caráter meramente indicativo, servindo de orientação para que os interessados no processo licitatório realizem seus próprios estudos, a utilização do CUB está em consonância com a jurisprudência do TCU.

190. No entanto, não consta justificativa para estabelecimento da taxa de benefício e despesas indiretas (BDI). A planilha do modelo econômico-financeiro (peça 77, item não digitalizável, aba “D1 – Capex Matriz”) somente informa que o BDI atingiu o percentual de 40% para construção e reforma de edificações.

191. O modelo econômico-financeiro elaborado (peça 77, item não digitalizável c/c peças 28 e 31) contempla um nível baixo de detalhamento da composição dos custos de cada intervenção, limitando-se a apresentar a tipologia da obra, a área de intervenção, o custo unitário e o BDI, entre outros, sem esclarecer, contudo, como se chegou ao valor do custo unitário adotado para alguns itens aos quais não se aplica o CUB. Por exemplo, para as intervenções obrigatórias de reforma e construção de pontes, bem como de pavimentação, não consta qual a fonte de referência que embasou o preço adotado para o custo do m² da intervenção (peça 77, item não digitalizável, aba “D1 – Capex Matriz”).

192. Não foram disponibilizados documentos que detalham a orçamentação realizada no modelo econômico-financeiro. As intervenções obrigatórias relativas às obras de edificação (sem justificativa do percentual do BDI) e às obras de pavimentação do acesso viário e de reforma e construção de pontes (para as quais não consta a fonte de referência do preço adotado para o custo/m²) são os maiores investimentos previstos no modelo econômico-financeiro (peça 77, item não digitalizável, aba “D1 – Capex uso”) e representam mais de 50% do valor do CAPEX. Tais intervenções visam à ordenação da visitação e à implantação de infraestrutura básica no PNJ, inclusive a viária. A ausência de informações detalhando a orçamentação realizada no modelo econômico-financeiro pode induzir a erros de estimativa dos custos das obras pelos potenciais licitantes.

193. Frisa-se, contudo, que a minuta de contrato atribui exclusivamente à concessionária os riscos relacionados a erros nas estimativas de custos e cronograma dos investimentos obrigatórios e investimentos adicionais (alínea ‘g’ da subcláusula 30.2, peça 32, p. 68). A materialização desses riscos não resultará em recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos da subcláusula 32.3 da minuta de contrato (peça 32, p. 75).

194. Dessa forma, o tratamento dado contratualmente a eventuais riscos econômico-financeiros associados a obras e demais investimentos obrigatórios ou adicionais atende ao disposto no art. 2º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e é aderente às boas práticas de alocação objetiva de risco.

195. De todo modo, a Jurisprudência do TCU indica que, em processos de outorga de concessão, é necessária a apresentação de especificações técnicas essenciais para a caracterização dos investimentos mínimos obrigatórios, contendo o padrão de acabamento, a qualidade dos materiais e outras informações necessárias para subsidiar a elaboração das propostas pelos licitantes (Acórdão 157/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz). Assim, propõe-se **recomendar** ao MMA, ao ICMBio e à SPPI que disponibilizem aos licitantes orçamento detalhado das intervenções consideradas para o PNJ, inclusive com as especificações técnicas essenciais para a caracterização dos investimentos mínimos obrigatórios.

Custos e despesas operacionais

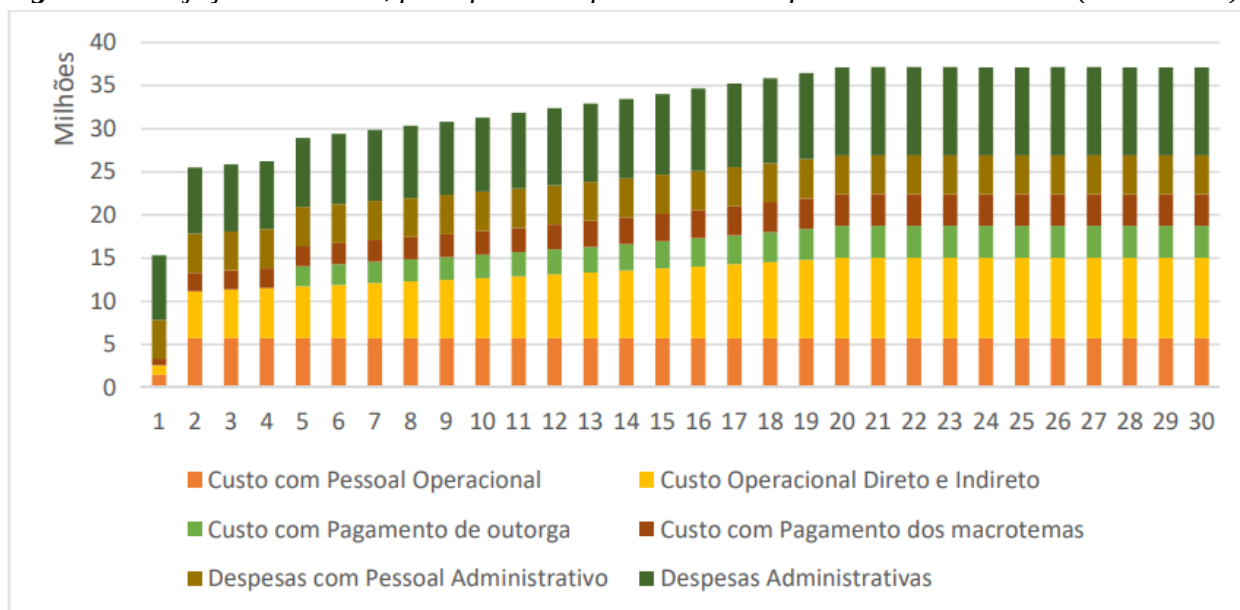
196. A análise dos custos e despesas operacionais da concessionária consta no plano de negócio à peça 28 (p. 23-30). No plano de negócios, esses gastos foram classificados em custos diretos ou indiretos (relacionados às atividades fim da operação), despesas (relacionados aos encargos, tanto administrativos quanto de serviços a serem executados em favor do parque), além dos gastos com pessoal direto e indireto.

197. No referido plano de negócios, as obrigações sobre o faturamento estabelecidas contratualmente de remuneração da concessão, especificamente a outorga variável e os macrotemas,

não foram incluídas nos custos e despesas operacionais. Já nas projeções realizadas dos custos e despesas operacionais consolidadas pelo modelo econômico-financeiro e apresentadas no plano de negócios atualizado, à peça 77 (p. 17-18), os custos com pagamento da outorga variável e dos macrotemas foram incluídos no cálculo dos custos operacionais totais, também denominados Operational Expenditure – OPEX (peça 77, item não digitalizável, abas “Painel de controle” c/c “F2 – DRE 30 anos”).

198. As projeções de OPEX foram realizadas anualmente em um período de 30 anos. O total projetado ao longo da concessão é de R\$ 989,31 milhões. O gráfico a seguir apresenta a composição do OPEX por tipo de despesa.

Figura 6: Projeção do OPEX, por tipo de despesa durante o período da concessão (R\$ milhões)



Fonte: Plano de negócios atualizado (peça 77, p. 18)

Obs.: A estimativa dos valores dos custos e despesas operacionais está relacionada ao faturamento, e, conseqüentemente, depende da demanda de visitação no PNJ. A projeção do OPEX apresentada na figura acima corresponde àquela que foi adotada para embasar o modelo econômico-financeiro do projeto de concessão, sendo baseada na projeção da demanda do cenário conservador.

199. No primeiro modelo econômico-financeiro encaminhado ao Tribunal haviam sido incluídos, para o cálculo das projeções do OPEX, os custos totais diretos com atividades e funcionários em áreas de visitação em que não havia previsão de investimentos obrigatórios, a exemplo de custos de hospedagem e com funcionários na área de visitação denominada Sítio Silveira, além de alimentação, comércio e locação de equipamentos na área de visitação denominada Paraíso. Após questionamentos realizados pela unidade técnica do Tribunal junto à equipe do projeto, os gastos considerados como custos totais diretos e funcionários para essas duas áreas de visitação foram excluídos do modelo econômico-financeiro atualizado (peça 77, item não digitalizável, abas “B2 – Custos diretos totais”, “C2 – Funcionários #” e “C3 – Funcionários \$”).

Outorga

200. A concessionária pagará ao poder concedente, a título de direito de exploração da concessão, uma parcela de outorga fixa e parcelas mensais subsequentes durante os trinta anos de operação, referentes a outorga variável.

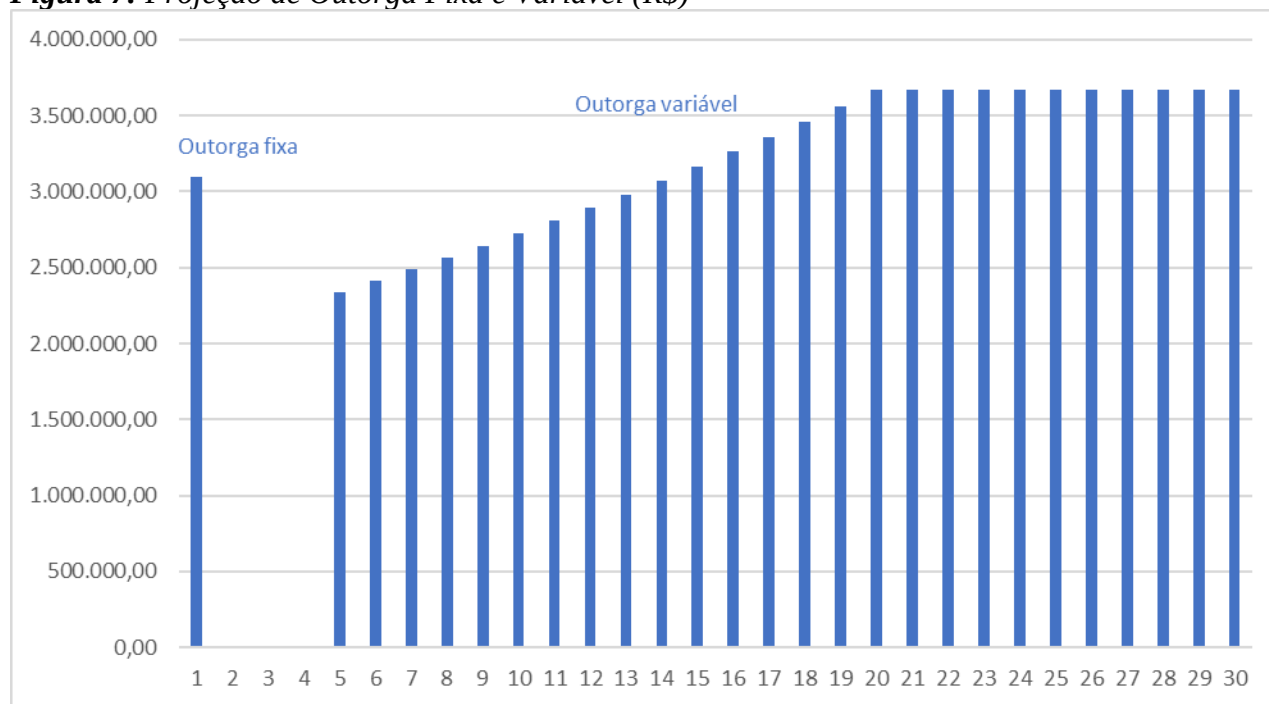
201. A licitação adota, como critério de julgamento, o maior valor de outorga fixa (subitem 4.1, peça 8, p. 6). O edital estabelece que o lance ofertado não poderá ser inferior a R\$ 3,10 milhões, sendo que esse valor de outorga mínima foi definido pelo modelo econômico-financeiro atualizado (subitem 14.2.1, peça 8, p. 23 c/c peça 77, itens não digitalizáveis, aba “Painel de controle”).

202. A outorga variável correspondente a 5% da receita operacional bruta obtida pela concessionária, e deve ser recolhida mensalmente, a partir do 49º mês contado da data de eficácia da

concessão (subcláusula 11.1.2 da minuta de contrato, peça 32, p. 23 c/c peça 77, itens não digitalizáveis, aba “Painel de controle”). O valor projetado de outorga variável, ao longo de 30 anos, é de aproximadamente R\$ 84,10 milhões (peça 77, itens não digitalizáveis, aba “E1 – Obrigações sobre faturamento”). O percentual da outorga variável pode ser acrescido de até 5%, dependendo do desempenho da concessionária (subcláusula 11.1.2.1 da minuta de contrato, peça 32, p. 23).

203. A projeção dos valores de outorga fixa e variável pode ser observada na figura a seguir:

Figura 7: Projeção de Outorga Fixa e Variável (R\$)



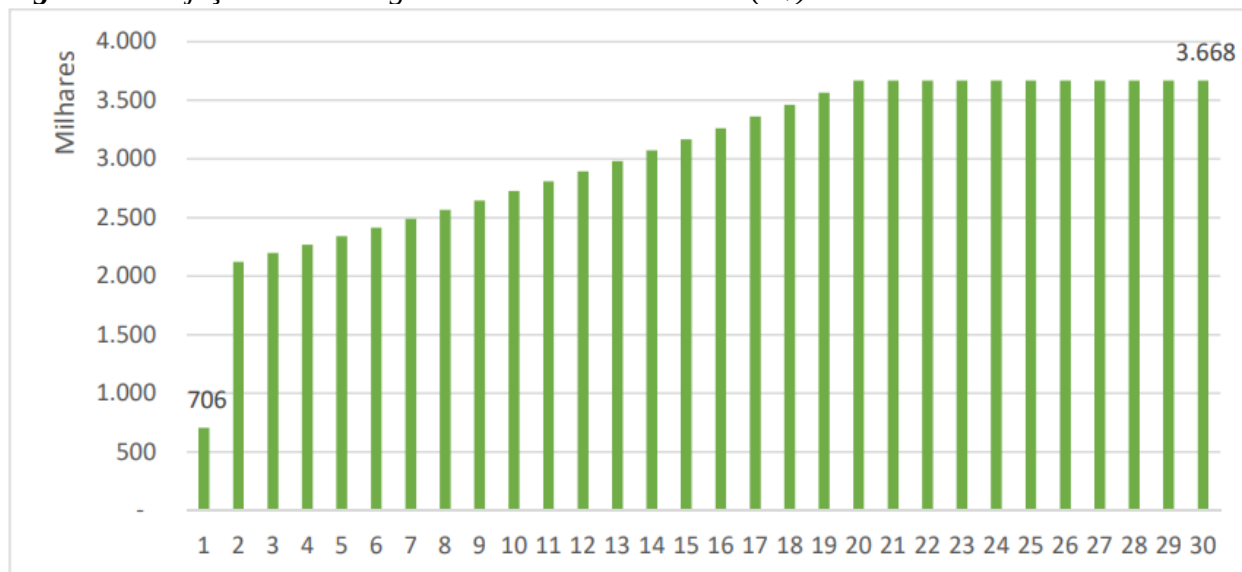
Fonte: Elaborado pela unidade técnica, com base nos dados do modelo econômico-financeiro à peça 77, itens não digitalizáveis, abas “Painel de controle” e “E1 – Obrigações sobre faturamento”)

Obs.: A projeção dos valores da outorga variável apresentada na figura acima corresponde a 5% da receita operacional bruta, sendo baseada na projeção da demanda do cenário conservador.

Encargos Acessórios

204. Constituem encargos acessórios da concessionária, com fundamento no art. 14-C da Lei 11.516/2007, custear ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, definidos como macrotemas, conforme estabelecido na subcláusula 12.1 da minuta de contrato (peça 32, p. 24-28).

205. A concessionária deverá segregar anualmente o valor equivalente a 5% da sua receita operacional bruta, que deverá ser utilizado para custear os macrotemas (subcláusula 12.2 da minuta de contrato (peça 32, p. 29). A projeção dos valores para o custeio dos macrotemas consta do modelo econômico-financeiro, estando previsto o gasto de aproximadamente R\$ 91 milhões em ações socioambientais para os 30 anos de concessão (peça 77, itens não digitalizáveis, aba E1 – Obrigações sobre faturamento”).

Figura 8: *Projeção dos encargos acessórios/macrotemas (R\$)*

Fonte: Plano de negócios atualizado (peça 77, p. 19)

Parâmetros do contrato

206. O valor estimado do contrato é de R\$ 299.741.470,01, que corresponde à projeção do somatório (item 5.1 da minuta do edital, peça 8, p. 7 c/c peça 77, item não digitalizável, aba “Painel de controle”):

- a) dos investimentos obrigatórios previstos ao longo da concessão;
- b) da outorga fixa;
- c) da projeção da outorga variável devida ao longo de toda a concessão; e
- d) dos encargos acessórios.

207. De acordo com o modelo econômico-financeiro elaborado, esses valores são assim discriminados:

Tabela 5: Valores estimados do contrato

Investimentos obrigatórios	121.151.983,26
Outorga fixa mínima	3.097.918,70
Outorga variável	84.099.377,70
Encargos acessórios	91.392.190,35
	299.741.470,01

Fonte: Modelo econômico-financeiro (peça 77, item não digitalizável, aba “Painel de controle”)

208. Ressalta-se que o valor estimado do contrato tem efeito meramente indicativo, não podendo ser utilizado por nenhuma das partes para pleitear a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (item 5.2 da minuta do edital, peça 8, p. 7, e subcláusula 8.2 da minuta de contrato, peça 32, p. 17).

Retorno do investimento

209. De acordo com o modelo econômico-financeiro (peça 77, item não digitalizável), o payback simples do projeto (tempo necessário para se recuperar o investimento realizado) é de 16 anos, a uma taxa de desconto (Custo Médio Ponderado de Capital, ou Weighted Average Cost of Capital – WACC) de 9,39%.

210. Diante das análises efetuadas no âmbito do plano de negócios e no modelo econômico-financeiro (com a adoção do cenário de demanda conservador), os referidos documentos concluem pela viabilidade econômico-financeira do projeto (peça 77, p. 36 c/c peça 77, item não digitalizável, aba “Painel de controle”).

III.3. Do edital

211. A licitação em tela sujeita-se à Lei 8.987/1995 e, de forma subsidiária, à Lei 8.666/1993,

conforme expresse na minuta de edital (peça 8, p. 3), atendendo ao previsto no art. 191 da Lei 14.133/2021.

212. De acordo com a minuta do edital, a licitação para concessão do PNJ com vistas à seleção da proposta mais vantajosa ocorrerá na modalidade concorrência, sob o critério de julgamento do maior valor de outorga fixa (peça 8, p. 3), atendendo o disposto no art. 2º, inciso III, e no art. 15, inciso II, da Lei 8.987/1995.

213. As licitantes deverão apresentar garantia de proposta no valor aproximado de R\$ 3 milhões, correspondente a 1% do valor estimado do contrato (peça 77, item não digitalizável c/c item 13.10 da minuta de edital, peça 8, p. 20), na forma do art. 31, inciso III, da Lei 8.666/1993, e em conformidade com a determinação 9.2.2 do Acórdão 498/2021-TCU-Plenário (TC 038.019/2020-5; relator Ministro Vital do Rêgo).

III.3.1 – Qualificação econômico-financeira

214. Foi determinada por este Tribunal para o caso de três processos licitatórios anteriores relativos à concessão de uso público das Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula, no âmbito do Acórdão 498/2021-TCU-Plenário, item 9.2.1 (TC 038.019/2020-5; relator Ministro Vital do Rêgo), e do Parque Nacional do Iguaçu, no âmbito do Acórdão 2.804/2021-TCU-Plenário, item 9.2.1 (TC 024.127/2021-3, relator Ministro Vital do Rêgo), a inclusão de exigências de qualificação econômico-financeira para os licitantes nos editais de concessão, em atendimento ao disposto no art. 31, inciso I, da Lei 8.666/1993:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, **que comprovem a boa situação financeira da empresa**, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta; [grifo nosso]

215. Na minuta do edital do PNJ, consta, em relação à qualificação econômico-financeira, que a licitante individual e cada consorciada, conforme sua natureza jurídica, deverá apresentar o balanço patrimonial e respectivo demonstrativo de resultados, já exigíveis na forma da lei, vedada a apresentação de balancetes ou balanços provisórios (item 15.15, peça 8, p. 28):

15.15. Em todos os casos deve ser apresentado balanço patrimonial e respectivo demonstrativo de resultados, já exigível na forma da lei, acompanhado de sua aprovação perante a assembleia geral ou assembleia de sócios, conforme o caso, vedada a apresentação de balancetes ou balanços provisórios.

216. Apesar de não constar na minuta de edital quais os parâmetros que serão adotados para comprovar a boa situação financeira da licitante e consorciadas, conforme disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993, entende-se que as condições precedente à assinatura do contrato, à exemplo da exigência de integralização de, pelo menos, 50% do capital social da futura concessionária (item 21.1.3 da minuta de edital; peça 8, p. 40), da prestação da garantia de execução do contrato (item 21.1.6 da minuta de edital; peça 8, p. 40) e da contratação dos seguros exigidos na minuta contratual (item 21.1.7 da minuta de edital; peça 8, p. 40), são exigências que visam comprovar a boa situação financeira da futura concessionária, evitando a contratação de empresa incapaz de executar a concessão e de cumprir as obrigações previstas contratualmente.

217. Observa-se, assim, que houve a inclusão de exigências de qualificação econômico-financeira para os licitantes nos editais de concessão, em atendimento ao disposto no art. 31, inciso I, da Lei 8.666/1993 e nos itens 9.2.1 do Acórdão 498/2021 e 9.2.1 do Acórdão 2.804/2021, ambos do Plenário.

III.4. Da minuta de contrato

218. A concessão do PNJ sujeita-se às disposições contratuais e àquelas contidas nos anexos do contrato, às leis vigentes no Brasil e aos preceitos de Direito Público, notadamente as disposições da Lei 8.987/1995, da Lei 9.074/1995, da Lei 8.666/1993, da Lei 11.516/2007 e da Lei 9.985/2000, sendo-lhe aplicáveis, supletivamente, os princípios da Teoria Geral dos Contratos e as disposições de direito privado, conforme expresse na cláusula 3.1 da minuta de contrato (peça 32, p. 7).

219. As cláusulas essenciais do contrato de concessão exigidas pela Lei 8.987/1995, em seu art. 23, constam na minuta de contrato, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 9: Cláusulas essenciais na minuta de contrato do PNJ e seus anexos

Cláusulas essenciais (Lei 8.987/1995, art. 23)	Cláusula/item da minuta de contrato e seus anexos
Objeto, área e prazo da concessão (inciso I)	Cláusulas 5 e 6 da minuta de contrato (peça 32, p. 8-11) Item 1 do Anexo A da minuta de contrato – Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara (peça 10)
Modo, forma e condições de prestação do serviço (inciso II)	Cláusula 25 da minuta de contrato (peça 32, p. 54-55) Itens 4 e 5 do Anexo B da minuta de contrato – Cader-no de encargos da concessionária (peça 14, p. 6-26)
Critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço (inciso III)	Anexo C da minuta de contrato – Sistema de mensuração de desempenho (peça 12)
Preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas (inciso IV)	Subcláusulas 9.2, 9.3.2, 9.4, 9.5 e 9.6 da minuta de contrato (peça 32, p. 17-20)
Direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária (inciso V)	Cláusulas 16, 17, 18 e 19 da minuta de contrato (peça 32, p. 37-45)
Direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço (inciso VI)	Cláusula 20 da minuta de contrato (peça 32, p. 45-46)
Forma de fiscalização, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la (inciso VII)	Cláusulas 28 e 29 da minuta de contrato (peça 32, p. 58-67)
Penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação (inciso VIII)	Cláusulas 39 e 40 da minuta de contrato (peça 32, p. 92-96)
Casos de extinção da concessão (inciso IX)	Cláusulas 45 a 51 da minuta de contrato (peça 32, p. 106-114)
Bens reversíveis (inciso X)	Cláusula 7 da minuta de contrato (peça 32, p. 11-17)
Critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso (inciso XI)	Subcláusulas 6.4.2, 31.1(r), 32.4.1, 46.3, 47.1.1, 47.1.2, 48.6, 48.8, 48.9, 49.3, 50.2, 51.1 (peça 32, p. 10-11; 73; 75; 109; 110; 112; 113; 114)
Condições para prorrogação do contrato (inciso XII)	Subcláusulas 6.4.3 e 32.4(a) da minuta de contrato (peça 32, p. 11 e 75)
Obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente (inciso XIII)	Subcláusulas 12.6, 16.2(o), 16.2(p), 16.2(q) e 28.6 da minuta de contrato (peça 32, p. 30; 39; 59)
Exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária (inciso XIV)	Subcláusulas 16.2(p.ii) e 16.2(q) da minuta de contrato (peça 32, p. 39)
Foro e modo amigável de solução das divergências contratuais (inciso XV)	Cláusulas 42, 43 e 44 da minuta de contrato (peça 32, p. 99-106)

Fonte: Elaborado pela unidade técnica

220. Destaca-se que a política tarifária da concessão do PNJ ficará a critério da concessionária (subcláusula 9.2.2 da minuta de contrato; peça 32, p. 18), por meio da cobrança de ingresso para o acesso à área da concessão. A cláusula 9.2 da minuta de contrato estabelece um valor máximo do ingresso a ser cobrado pela concessionária, escalonado nos primeiros cinco anos (peça 32; p. 17-18), conforme tabela a seguir.

Tabela 6: Valor máximo do ingresso a ser cobrado pela concessionária no período da concessão

Período da concessão	1º ano da concessão	2º ano da concessão	3º ano da concessão	4º ano da concessão	5º ano até final da concessão
Valor máximo	R\$ 50,00	R\$ 70,00	R\$ 90,00	R\$ 110,00	R\$ 120,00

Fonte: Subcláusula 9.2 da minuta de contrato (peça 32, p. 17-18)

221. Para os moradores, frequentadores e trabalhadores da Vila de Jericoacoara e moradores

dos municípios de Camocim, de Jijoca de Jericoacoara e de Cruz, é vedada a cobrança de ingresso (cláusula 9.2.1 da minuta de contrato; peça 32, p. 18).

222. A definição do preço a ser cobrado dos usuários do PNJ relativos à prestação de serviços ficará exclusivamente à cargo da concessionária (cláusula 9.3.2 da minuta de contrato; peça 32, p. 19).

223. A concessionária terá exclusividade no desenvolvimento de atividades turísticas e comerciais na área da concessão, com exceção da condução de visitantes e do transporte de usuários, que continuará sendo realizado pelos operadores atuais – prestadores de serviço autorizados pelo ICMBio (subcláusula 24.7 e 24.7.1 da minuta de contrato; peça 32, p. 54).

III.4.1 – Avaliação de impactos ambientais

224. O Parque Nacional de Jericoacoara é uma unidade de conservação de proteção integral, cujo objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica (Lei 9.985/2000, art. 11). No entanto, o PNJ convive diretamente com várias situações e atividades conflitantes com sua categoria de manejo, principalmente em relação à ausência de ordenamento da visitação.

225. O próprio Plano de Manejo do PNJ destaca que uma das atividades conflitantes e desafios da gestão do parque é a visitação, que pode ocasionar graves impactos ambientais. O tráfego desordenado de veículos, além de retirar a vegetação, compacta o solo e atropela pequenos animais. Nas épocas de intensa visitação, a produção de lixo, em algumas ocasiões, excede a capacidade de recolhimento pelo serviço de limpeza urbana, gerando acúmulo de lixo não coletado (peça 27, p. 145).

226. A visitação desordenada contrasta com um dos objetivos de criação do PNJ, explicitados no Decreto S/Nº de 4 de fevereiro de 2002: “proporcionar oportunidades controladas para o uso público.” Segundo o Plano de Manejo do PNJ, é preciso ordenar a visitação e estruturar o parque de acordo com o seu potencial, para atender às demandas turísticas e ambientais (peça 26, p. 9).

227. A preocupação sobre os impactos ambientais provocados pela visitação também foi externada pela população local durante as audiências públicas do projeto de concessão. Em ambas as audiências públicas realizadas, foi questionado sobre como a concessão poderá minimizar ou reduzir estes impactos (peças 16, p. 3 e 17, p. 4).

228. Em resposta a esse questionamento, os proponentes informaram que os impactos negativos do turismo devem ser administrados, estando previstos investimentos e serviços obrigatórios a serem realizados pela futura concessionária visando ao ordenamento da visitação. No entanto, a concessão não deve ser considerada como a solução definitiva para os impactos ambientais do turismo, mesmo assim ela é uma importante ferramenta para minimizá-los.

229. No âmbito da concessão em tela, ao mesmo tempo que as intervenções a serem implementadas pela futura concessionária do PNJ precisam proporcionar oportunidades aos visitantes, elas devem minimizar os potenciais impactos negativos causados nos ecossistemas e recursos naturais do parque.

230. De fato, a minuta de contrato, subcláusula 22.5.3 (peça 32, p. 49), estabelece que o poder concedente poderá manifestar sua objeção ao projeto executivo apresentado pela concessionária caso a intervenção não respeite os requisitos ambientais previstos na legislação aplicável, no contrato e no caderno de encargos (anexo B da minuta contratual), e no PM do PNJ. Por sua vez, constam, no caderno de encargos (anexo B da minuta de contrato), diretrizes gerais para as intervenções no PNJ, sendo que o item 8.1.2 deste anexo determina que as intervenções no PNJ devem gerar um baixo impacto no meio ambiente (peça 14, p. 67).

231. Além disso, nos termos da subcláusula 16.2(l) da minuta contratual (peça 32, p. 38-39), é obrigação da concessionária:

l) cumprir e observar todas as normas e exigências legais ambientais e obter, quando aplicável, todas as licenças, permissões e autorizações exigidas para a plena execução do objeto do CONTRATO, notadamente para a realização dos INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS, devendo se responsabilizar por todas as

providências necessárias para sua obtenção junto aos órgãos competentes, arcando com todas as despesas e os custos envolvidos;

232. Nos casos em que a implantação de empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais sejam considerados significativos ou ultrapassem os limites territoriais da zona de amortecimento, a concessionária deverá requerer a licença ambiental, nos termos do § 4º do art. 14-C da Lei 11.516/2007, com redação dada pela Lei 13.668/2018:

§ 4º O ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades de que trata o caput deste artigo dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassem os limites territoriais da zona de amortecimento.”

233. Para esses casos, o licenciamento ambiental deverá seguir o rito previsto da legislação vigente que trata da matéria, com a realização de estudos de impacto ambiental, quando for o caso. Ademais, as licenças ambientais emitidas podem estabelecer condicionantes que a concessionária deverá atender para evitar, mitigar ou compensar possíveis impactos ao meio ambiente.

234. Ressalta-se que a oferta de serviços e atividades desenvolvidas durante a execução do contrato de concessão para apoio ao uso público e visitação de unidades de conservação, incluindo aqueles que dispensem a instauração de processo de licenciamento ambiental, demandam avaliação do impacto que causam ao meio ambiente. Esse ponto foi analisado anteriormente por este Tribunal, no âmbito do TC 038.019/2020-5, que tratou da concessão de uso público das Florestas Nacionais (Flonas) de Canela e de São Francisco de Paula. Por meio do Acórdão 498/2021-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), decorrente daquele trabalho, o TCU determinou aos proponentes que:

9.2.9. adotem as medidas necessárias a fim de fazer constar, das minutas de contrato de concessão da Floresta Nacional de Canela/RS (Anexo V do edital) e da Floresta Nacional de São Francisco de Paula/RS (Anexo VI do edital), cláusula que preveja a avaliação do impacto sobre o meio ambiente advindo da oferta dos serviços e das atividades desenvolvidas durante a execução contratual;

235. O monitoramento do referido acórdão verificou que foi incluída, na minuta dos contratos das concessões das Flonas de Canela e São Francisco de Paula, cláusula obrigacional para a concessionária avaliar e apresentar relatório semestralmente com os impactos sobre o meio ambiente advindos da oferta dos serviços e das atividades desenvolvidas durante a execução contratual. Ademais, a cláusula que trata das obrigações do poder concedente foi ajustada, de modo que o ICMBio deverá analisar o relatório com os impactos sobre o meio ambiente advindos da oferta dos serviços e das atividades desenvolvidas pela concessionária. Desse modo, o Acórdão 2172/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, considerou cumprida a referida determinação.

236. Já no âmbito do TC 024.127/2021-3, que tratou da concessão de uso público do Parque Nacional do Iguaçu, para o atendimento da citada deliberação, o ICMBio desenvolveu e vem adotando a metodologia do Número Balizador da Visitação (NBV), que é o número estimado de visitantes que uma área específica da UC tem capacidade de receber por dia, para realização de determinada atividade, em função das condições de manejo da visitação existentes (ICMBio, 2011). O NBV foi incluído como um dos indicadores de desempenho daquela concessão.

237. Do mesmo modo adotado no Parque Nacional do Iguaçu, o projeto de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara estabelece o NBV como um dos indicadores de desempenho da concessão, com previsão de relatórios semestrais de monitoramento dos impactos da visitação (peça 12, p. 18).

238. A concessionária deverá identificar o NBV dos atrativos da área da concessão e elaborar um sistema de indicadores e ações para monitoramento dos impactos da visitação nas áreas de uso público. Deverá, ainda, executar ações de mitigação de impacto e apresentar registros de resultados com periodicidade semestral, com o foco no monitoramento dos impactos da visitação no parque (peças 12, p. 16-18, e 14, p. 60-61).

239. De fato, o NBV é um importante instrumento para monitoramento e controle dos impactos da visitação, existindo um indicador de desempenho exclusivo para ele, que responde por 18,75% da

nota final da concessionária (peça 12, p. 4). Inclusive, houve um aumento no peso desse indicador em relação ao que foi utilizado no Parque Nacional do Iguaçu, que era de 16,25%.

240. Dessa forma, considerando o exposto nesta seção da instrução, entende-se que a questão dos impactos ambientais foi adequadamente tratada no processo de concessão em análise.

III.4.2 – Projetos de engenharia e arquitetura

241. Todas as intervenções propostas pela concessionária, que englobam as obras civis, reformas, construções, atividades de restauro, infraestrutura, montagem de estruturas ou qualquer outra forma de intervenção física permanente na área da concessão do PNJ, deverão ser apresentadas ao poder concedente em forma de projetos de engenharia e arquitetura, cuja elaboração é de caráter obrigatório (subcláusula 22.1 da minuta de contrato, peça 32, p. 48; item 9.4.1 do caderno de encargos, peça 14, p. 73; item 1.30 do Anexo II da minuta de edital - Glossário, peça 7).

242. No caso dos anteprojetos e projetos básicos de engenharia e arquitetura apresentados pela concessionária ao poder concedente, a subcláusula 22.2 da minuta de contrato estabelece que o poder concedente poderá apresentar comentários, no prazo de 30 dias, que deverão ser incorporados nos projetos, conforme o caso (peça 32, p. 48).

243. No caso dos projetos executivos de engenharia e arquitetura, a concessionária é responsável por apresentar tais projetos ao poder concedente em tempo hábil para a execução das intervenções, devendo, então, o poder concedente se pronunciar acerca da totalidade do projeto executivo apresentado, conforme prescrito nas subcláusulas 22.3 e 22.4 da minuta de contrato, transcritas a seguir (peça 32, p. 48):

22.3. A CONCESSIONÁRIA será responsável pela apresentação dos projetos executivos de engenharia e arquitetura ao PODER CONCEDENTE em tempo hábil para a execução das INTERVENÇÕES, considerando-se os prazos constantes desta cláusula para aprovação do projeto.

22.4. O PODER CONCEDENTE pronunciar-se-á acerca da totalidade do projeto executivo apresentado, apontando detalhadamente as irregularidades ou incorreções constatadas, formalizando por escrito sua objeção ou não.

244. Havendo objeção pelo poder concedente ao projeto executivo apresentado, a concessionária deverá efetuar as correções necessárias, devendo o poder concedente se pronunciar novamente sobre as correções realizadas no prazo máximo de trinta dias. As subcláusulas 22.6 e 22.7 da minuta de contrato dispõem sobre isto da seguinte forma (peça 32, p. 48):

22.6. Havendo objeção pelo PODER CONCEDENTE ao projeto executivo apresentado, caberá à CONCESSIONÁRIA efetuar as correções necessárias e reapresentar o projeto executivo no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período a pedido da CONCESSIONÁRIA.

22.7. **O PODER CONCEDENTE se pronunciará** detalhadamente acerca das irregularidades ou incorreções constatadas na versão dos projetos executivos, de que trata as subcláusulas 22.4 e 22.6, encaminhados à sua análise, **no prazo máximo de 30 (trinta) dias** a contar de seu recebimento, formalizando por escrito sua objeção ou não. [grifo nosso]

245. Destaca-se que foi promovida uma mudança nessa sistemática, em relação à que foi definida no processo de concessão do Parque Nacional do Iguaçu (TC 024.127/2021-3). Naquele processo, o poder concedente tinha 30 dias, improrrogáveis, para se manifestar sobre a totalidade do projeto executivo, sob pena de haver a anuência tácita aos projetos apresentados. Na instrução realizada pela unidade técnica naquele processo, apontou-se o risco de esse prazo poder ser insuficiente para uma análise detalhada e levar a um exame não tão detalhado dos projetos ou a aprovações tácitas.

246. No presente processo, a subcláusula 22.7.1 da minuta de contrato possibilita ao poder concedente solicitar a prorrogação do prazo por mais trinta dias para fazer o exame do projeto. A aprovação tácita dos projetos só ocorrerá caso não haja manifestação do poder concedente, conforme disciplinado na subcláusula 22.7.2. Os referidos dispositivos são a seguir reproduzidos (peça 32, p. 49):

22.7.1. **Os prazos indicados na subcláusula 22.7 poderão ser prorrogados por igual período**, mediante manifestação do PODER CONCEDENTE.

22.7.2. Na ausência de pronunciamento do PODER CONCEDENTE, no prazo indicado na subcláusula 22.7, observado o disposto na subcláusula 22.7.1, os projetos executivos apresentados pela CONCESSIONÁRIA serão automaticamente considerados como não tendo sofrido qualquer objeção. [grifo nosso]

247. Outra mudança observada em relação à concessão do Parque Nacional do Iguaçu é que, no presente processo, permite-se ao poder concedente a apresentação de sugestões de melhoria aos projetos executivos, ao contrário da concessão do Iguaçu em que os apontamentos só poderiam ser feitos no caso da constatação de irregularidades nos projetos. As subcláusulas 22.2.1 e 22.2.2 da minuta de contrato do PNJ dispõem sobre isto da seguinte forma (peça 32, p. 48):

22.2.1. O PODER CONCEDENTE também poderá apontar sugestões de melhoria aos projetos executivos apresentados pela CONCESSIONÁRIA, observado o prazo previsto na subcláusula 22.2.

22.2.2. A CONCESSIONÁRIA deverá justificar a decisão de não incorporar as sugestões de melhoria apontados pelo PODER CONCEDENTE aos projetos executivos.

248. Constata-se, portanto, que a sistemática definida no processo de concessão do PNJ possibilita que o poder concedente tenha mais condições de examinar adequadamente os projetos apresentados e fornecer as contribuições necessárias para seu aperfeiçoamento, em comparação com a sistemática que foi definida para o Parque Nacional do Iguaçu.

III.4.3 – Riscos relacionados à concessão

249. As cláusulas 30 e 31 da minuta contratual (peça 32) estabelecem a alocação dos riscos relacionados à concessão. O quadro a seguir detalha, especificamente, a alocação dos riscos ambientais previstos na minuta de contrato.

Quadro 10: Alocação dos riscos ambientais na minuta contratual do PNJ (peça 32)

Item (peça 3)	Risco	Definição	Alocação
30.2(d) (p. 68-69)	Situação geológica	Custos relacionados a situação geológica no âmbito do PNJ relativos à(s): i) implantação de novas estruturas e equipamentos; e ii) intervenções de reparos, melhorias, consertos ou manutenção de estruturas e equipamentos	Concessionária
30.2(p) (p. 69)	Danos ambientais	Responsabilidade civil, administrativa e/ou criminal por danos ambientais	Concessionária
30.2(r) (p. 69)	Acidentes com elementos da fauna	Atropelamento de animais ou mortes destes causados por interferência no meio ambiente como desmatamento, poluição ou ruídos	Concessionária
30.2(t) (p. 69)	Áreas degradadas	Degradação da área da concessão em função das atividades da concessionária	Concessionária
30.2(u) (p. 69)	Passivos ambientais	Passivo ambiental relacionado à concessão, cujo fato gerador tenha ocorrido posteriormente à data de eficácia do contrato	Concessionária
31.1(r) (p. 73)	Passivos/danos ambientais	Prejuízos causados ao meio ambiente ocorridos antes da data de eficácia	Poder Concedente
31.1(s) (p. 73)	Passivos ambientais	Passivo ambiental relacionado à concessão, cujo fato gerador tenha ocorrido anteriormente à data de eficácia do contrato	Poder Concedente
31.1(t) (p. 73)	Contaminação solo e águas subterrâneas	Custos relacionados à confirmação de existência de contaminação do solo e águas subterrâneas na área do PNJ que decorram de atos ou fatos anteriores à data de eficácia do contrato	Poder Concedente
31.1(ff) (p. 74)	Situação geológica	Custos relacionados à situação geológica no âmbito do PNJ, excetuado o previsto na subcláusula 30.2(d)	Poder Concedente

Fonte: Minuta de contrato (peça 32, p. 67-74)

250. Quanto aos riscos residuais, ou seja, aqueles não expressamente previstos no contrato, a subcláusula 30.1 estabelece que a “CONCESSIONÁRIA é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à presente CONCESSÃO, salvo àqueles alocados ao PODER CONCEDENTE na subcláusula 31.1, ou por disposição expressa em contrário no presente CONTRATO”. [grifo nosso] (peça 32, p. 67)

251. Essa questão dos riscos residuais foi analisada anteriormente por este Tribunal, no âmbito do TC 24.127/2021-3, que tratou da concessão de uso público do Parque Nacional do Iguaçu. Por meio do Acórdão 2.804/2021-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), decorrente daquele trabalho, o TCU recomendou aos proponentes que:

9.3.2. ajustem a redação da subcláusula 17.1, alínea “d”, da minuta de contrato de concessão, a fim de esclarecer que a responsabilidade do poder concedente pelos atos ou fatos posteriores à data de eficácia do contrato se refere a riscos alocados ao poder concedente;

252. No âmbito da presente concessão, a redação contida na minuta contratual que trata da questão objeto da referida recomendação é a seguinte (peça 32, p. 42):

17.1. São obrigações do PODER CONCEDENTE, sem prejuízo de outras obrigações previstas neste CONTRATO, em seus ANEXOS e na legislação aplicável:

(...)

d) responsabilizar-se pelos ônus, danos, despesas, pagamentos, indenizações e eventuais medidas judiciais decorrentes de atos ou fatos, inclusive de natureza ambiental, anteriores à DATA DA EFICÁCIA do CONTRATO, bem como de atos ou fatos que, embora posteriores à DATA DE EFICÁCIA do CONTRATO, se refiram a riscos a ele alocados; [grifo nosso]

253. Observa-se que a redação da subcláusula 17.1(d) da minuta de contrato deixa claro que a responsabilidade do poder concedente pelos atos ou fatos posteriores à data de eficácia do contrato se refere a riscos expressamente a ele alocados, atendendo, assim, à referida recomendação na concessão do PNJ.

III.4.4 – Verificador de conformidade

254. No projeto de concessão de uso público do Parque Nacional do Jericoacoara, consta a previsão contratual da figura do “verificador de conformidade” (cláusula 29 da minuta de contrato; peça 32, p. 60-67). Trata-se de pessoa jurídica de direito privado ou consórcio selecionado pelo poder concedente e contratado pela concessionária para suporte ao acompanhamento e à fiscalização da execução do contrato de concessão (peça 7, p. 11).

255. O fato de a contratação e remuneração do verificador de conformidade serem realizadas pela concessionária poderia, em tese, gerar conflitos de interesses, tendo em vista que esta entidade depende economicamente do parceiro privado que deverá fiscalizar. Esta questão foi objeto de análise por este Tribunal em vários processos de desestatização, inclusive nos de concessão de uso público de unidades de conservação.

256. No âmbito do processo de concessão dos serviços de apoio turístico dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral (TC 011.535/2020-2; Acórdão 2.472/2020-Plenário), relatado pelo Ministro Walton de Alencar Rodrigues, constava na minuta contratual a figura do “verificador independente”, com atuação semelhante à do verificador de conformidade. A contratação e remuneração do verificador independente seria realizada pela futura concessionária, sendo escolhido pelo poder concedente com base em lista tríplice apresentada pela concessionária. Para mitigar o possível conflito de interesse, uma mesma empresa poderia atuar como verificador independente por, no máximo, cinco anos, sem possibilidade de recontração para o período subsequente.

257. No processo subsequente, analisado por este Tribunal, referente à concessão de uso público de UCs federais, especificamente o projeto de concessão da exploração de serviços nas Florestas Nacionais de Canela e São Francisco de Paula (TC 038.019/2020-5; Acórdão 498/2021-Plenário), sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo, foi determinada a supressão das previsões contratuais referentes ao verificador independente. O entendimento do Ministro relator foi que o fato de esta figura ser contratada e remunerada pela futura concessionária, dentro de uma relação jurídica privada, sobre a qual o ICMBio não tem jurisdição, tampouco o TCU, não garantiria a sua real independência de atuação.

258. Recentemente, o Tribunal apreciou os processos de desestatização do sistema rodoviário compreendido pela BR-116/SP/RJ e BR-101/SP/RJ (TC 039.400/2020-4; Acórdão 1.766/2021-

Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e de trecho das rodovias federais BR-381/MG e BR-262/MG/ES (TC 028.116/2020-8; Acórdão 1.769/2021-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro), conduzidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em que constava a previsão do “Organismo de Avaliação de Conformidade” (OAC), entidade com atribuições semelhantes às do verificador de conformidade, a ser contratado e remunerado pela concessionária.

259. Por meio dos Acórdãos 1.766/2021 e 1.769/2021, ambos do Plenário, o Tribunal admitiu o uso do OAC naquelas concessões, desde que observadas algumas condicionantes, a serem previstas nos documentos jurídicos que regem a licitação e no contrato.

260. Ante esta última decisão do TCU, o ICMBio solicitou a inclusão da figura “verificador de conformidade” no projeto de concessão de uso público do Parque Nacional do Iguaçu (TC 024.127/2021-3), sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Por meio do Acórdão 2.804/2021-Plenário, o Tribunal permitiu a previsão contratual do verificador de conformidade, a ser contratado e remunerado pela concessionária, desde que observadas as condicionantes estabelecidas nos Acórdãos 1.766/2021 e 1.769/2021. Adicionalmente, o Acórdão 2.804/2021-Plenário recomendou em seu item 9.3.3 ao poder concedente fazer constar na minuta de contrato a necessidade de o ICMBio validar o teor da minuta contratual relativa à contratação pela concessionária das atividades a serem desempenhadas pelo verificador de conformidade.

261. No processo de concessão em tela, foram analisadas as previsões atinentes ao verificador de conformidade na minuta de contrato da concessão do PNJ, e seus anexos, a fim de compará-las com o teor das determinações prolatadas pelo TCU no âmbito dos Acórdãos 1.766/2021, 1.769/2021 e 2.804/2021, todos do Plenário, em que foram estabelecidas condicionantes para a contratação de uma entidade remunerada pela concessionária para aferição dos parâmetros de desempenho. O objetivo desta comparação é verificar se as alterações propostas para a inclusão do verificador de conformidade na concessão do PNJ atendem àquelas condicionantes determinadas nos referidos acórdãos.

Quadro 11: Atendimento de condicionantes de acórdãos anteriores relativas ao verificador de conformidade

Condicionante	Subcláusulas da minuta de contrato do PNJ (peça 32)
Estabelecimento de mecanismos para redução dos conflitos de interesse na contratação do OAC que deverá atuar na concessão (Acórdão 1.766/ 2021-P, item 9.1.5)	16.2. São obrigações da concessionária: (...) cc) Apresentação, ao poder concedente, de lista tríplice de pessoas jurídicas e/ou consórcios com comprovada capacidade técnica para o desempenho das atividades de verificador de conformidade (p. 41)
	17.1. São obrigações do poder concedente: (...) n) selecionar pessoa ou consórcio dentre aqueles apresentados pela concessionária em lista tríplice, para desempenho das atividades de verificador de conformidade (...) (p. 43)
	29.2.5 O verificador de conformidade selecionado pelo poder concedente e contratado pela concessionária terá prazo de atuação máximo de 5 anos, não sendo possível a recontração para o período subsequente (p. 64)
	29.9. Eventual interesse da concessionária em rescindir o contrato celebrado com o verificador de conformidade deverá ser submetido previamente à manifestação do poder concedente, com a apresentação dos respectivos fundamentos e indicação de lista tríplice para aprovação de novo verificador de conformidade (p. 66)
	29.10. A concessionária, mediante deliberação devidamente motivada do poder concedente, deverá rescindir o contrato celebrado com o verificador de conformidade em razão da emissão de informações não fidedignas, do não atendimento às demandas, e de inoperância (p. 67)
	29.11. Eventual comprovação de conluio para atuação fraudulenta do verificador de conformidade importará na aplicação de sanções administrativas à concessionária e ao verificador de conformidade, além

	<i>das possíveis cominações cíveis e penais no âmbito judicial (p. 67)</i>
<i>Validação por órgão técnico do poder concedente dos pareceres elaborados pelo OAC, sendo que tal validação não deverá estar vinculada às conclusões do OAC e responderá solidariamente por eventuais irregularidades (Acórdãos 1.766/2021-P, item 9.1.5; 1.769/2021-P, item 9.1.4)</i>	29.7. A opinião emitida pelo verificador de conformidade não vincula quaisquer uma das partes (p. 66) 29.7.1. Os documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos pelo verificador de conformidade deverão ser validados por órgão técnico do poder concedente, que não está vinculado às conclusões do verificador de conformidade (p. 66) 29.7.1.1. Uma vez devidamente validados os documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos pelo verificador de conformidade, o poder concedente e o verificador de conformidade responderão solidariamente por eventuais irregularidades constantes nos documentos (p. 66)
<i>Supressão da denominação “independente” quando tratar do OAC (Acórdãos 1.766/2021-P, item 9.1.6.1; 1.769/2021-P, item 9.1.4.1)</i>	<i>No caso da concessão do PNJ, conforme consta na minuta contratual, foi adotada a nomenclatura “Verificador de Conformidade”, suprimindo a denominação “independente”.</i>
<i>Previsão de ampla transparência aos pareceres emitidos pelo OAC, oportunizando apresentação de contestações, dentro de prazo preestabelecido, de maneira a facilitar o acesso às informações relevantes e fortalecer o controle social na concessão (Acórdãos 1.766/2021-P, item 9.1.6.2; 1.769/2021-P, item 9.1.4.2)</i>	29.8. O PODER CONCEDENTE promoverá a ampla divulgação, aos USUÁRIOS e demais interessados, dos documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos pelo VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, publicando-os em sítio na internet (p. 66) 20.1. Sem prejuízo de outros direitos e obrigações previstos na Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, são direitos e obrigações dos USUÁRIOS: (...) 20.1.5. contar com canais de comunicação físicos e eletrônicos efetivos (sítio na internet, endereço de correio eletrônico) para fazer reclamações, sugestões e elogios à CONCESSÃO; (p. 46)
<i>Estabelecimento, com clareza, das condições de habilitação para atuação como OAC, atentando para o princípio da isonomia e para a obediência a normas de compliance (Acórdãos 1.766/2021-P, item 9.1.6.3; 1.769/2021-P, item 9.1.4.3)</i>	29.2. A seleção do VERIFICADOR DE CONFORMIDADE cabe ao PODER CONCEDENTE, mas sua contratação e custos relacionados caberão integralmente à CONCESSIONÁRIA. (p. 61) 29.2.1. O VERIFICADOR DE CONFORMIDADE deverá ser selecionado dentre pessoas jurídicas e/ou consórcios com comprovada capacidade técnica para execução do serviço, total independência e imparcialidade em relação à CONCESSIONÁRIA e ao PODER CONCEDENTE. (p. 61) 29.2.1.1. Para fins da subcláusula anterior serão consideradas tecnicamente capazes pessoas jurídicas e/ou consórcios que comprovem ter realizado atividades similares às inseridas no escopo do VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, por meio de pelo menos um atestado que comprove a experiência em cada um dos domínios abaixo relacionados, observados os seguintes requisitos específicos para cada domínio: (...) (p. 61-62) 29.2.2. O VERIFICADOR DE CONFORMIDADE deverá atender, aos seguintes requisitos: (...) (p. 62-63) 29.2.3. Não poderão ser contratados como VERIFICADOR DE CONFORMIDADE as seguintes pessoas jurídicas e/ou consórcios: (...) (p. 63) 29.2.4. A CONCESSIONÁRIA deverá apresentar, para seleção do PODER CONCEDENTE, lista tríplice de VERIFICADOR DE CONFORMIDADE. (p. 63)
<i>Previsão expressa que eventual comprovação de conluio para</i>	<i>29.11. Eventual comprovação de conluio para atuação fraudulenta do VERIFICADOR DE CONFORMIDADE importará na aplicação de sanções</i>

atuação fraudulenta do OAC importará em sanções administrativas para a concessionária e para o Organismo, além das possíveis cominações cíveis e penais no âmbito judicial (Acórdãos 1.766/2021-P, item 9.1.6.4; 1.769/2021-P, item 9.1.4.4)	administrativas à CONCESSIONÁRIA e ao VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, além das possíveis cominações cíveis e penais no âmbito judicial. (p. 67)
Estabelecimento de requisitos rígidos de formação e capacidade, vedada a participação de entidades que já receberam punição pelo Poder Público (Acórdão 1.766/2021-P, item 9.1.7)	29.2.2. O VERIFICADOR DE CONFORMIDADE deverá atender, aos seguintes requisitos: a) Ter comprovadamente executado serviços de características semelhantes às atribuições previstas na subcláusula 29.2.1.1 (...); b) Não ser PARTE RELACIONADA à CONCESSIONÁRIA; c) Não estar submetido à liquidação, à intervenção (...), à falência ou à recuperação judicial; d) Contar com equipe técnica de especialistas qualificados profissionalmente (...); e) apresentar declaração de que atuará com imparcialidade e independência técnica (...); f) apresentar declaração contendo a indicação de 01(um) responsável técnico que atuará como gerente de projeto; g) apresentar declaração de cada profissional indicado concordando com sua inclusão na equipe; h) apresentar currículo de cada profissional indicado (...) (p. 62-63)
	29.2.3. Não poderão ser contratados como VERIFICADOR DE CONFORMIDADE as seguintes pessoas jurídicas e/ou consórcios: a) Impedidas ou suspensas de contratar com a Administração Pública; (p. 63)
Previsão de o ICMBio validar o teor da minuta contratual relativa à contratação pela concessionária das atividades a serem desempenhadas pelo verificador de conformidade (Acórdão 2.804/2021-P, item 9.3.3)	29.2.4.1.A CONCESSIONÁRIA deverá, juntamente com a lista tríplice indicada na subcláusula 29.2.4, apresentar ao PODER CONCEDENTE a minuta do contrato a ser celebrado com o VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, para aprovação. [grifo nosso] (p. 63)
	29.2.4.2.O PODER CONCEDENTE deverá se manifestar sobre a lista tríplice indicada na subcláusula 29.2.4 e sobre a minuta do contrato mencionada na subcláusula 29.2.4.1 no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogáveis por igual período, mediante manifestação do PODER CONCEDENTE. [grifo nosso] (p. 63)

Fonte: Elaborado pela unidade técnica

262. Consta-se, assim, que foram incluídos dispositivos na minuta de contrato da concessão do PNJ para atender todas as recomendações exaradas pelo Tribunal em processos de concessão anteriores, no que se refere ao verificador de conformidade.

263. Em relação à previsão de contratação do verificador de conformidade, cabe destacar que não se trata de substituição nas atribuições do poder concedente ou dos seus deveres na condição de parte do contrato. Conforme subcláusula 17.1(h) da minuta contratual, constitui obrigação do poder concedente (peça 32, p. 42):

acompanhar, fiscalizar permanentemente e atestar o cumprimento deste CONTRATO, bem como analisar as informações prestadas pela CONCESSIONÁRIA, incluindo-se os relatórios auditados da situação contábil da SPE, contemplando, entre outros, o balanço patrimonial e a demonstração de resultados.

264. As atividades a serem desempenhadas pelo verificador de conformidade têm por condão auxiliar na fiscalização do contrato, conforme disposto na subcláusula 29.1 da minuta de contrato (peça 32, p. 31) e assinalado em diversos subitens da subcláusula 29.3 (peça 32, p. 64-65):

29.3. No exercício de **suporte ao acompanhamento e fiscalização** da execução deste CONTRATO, poderão constituir obrigações do VERIFICADOR DE CONFORMIDADE:

a) **auxiliar** no cálculo do valor a ser repassado para o PODER CONCEDENTE a título de OUTORGA VARIÁVEL;

b) **auxiliar o PODER CONCEDENTE** na avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO e revisar o fluxo de caixa marginal;

f) analisar o cenário que originou a reivindicação de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro frente aos termos contratuais que se aplicam ao pleito, gerando, ao final, um parecer técnico para **subsidiar a análise do PODER CONCEDENTE**;

g) **auxiliar o PODER CONCEDENTE** nos processos de REVISÕES ORDINÁRIAS, nos termos da CLÁUSULA 35.

h) **auxiliar o PODER CONCEDENTE** na fiscalização do cumprimento das obrigações relativas aos ENCARGOS ACESSÓRIOS;

i) **auxiliar o PODER CONCEDENTE** no processo de revisão das metas e INDICADORES DE DESEMPENHO, sugerindo melhorias nos processos de aferição, que poderão ser incluídas nas revisões ordinárias, na forma da CLÁUSULA 35 -, ou em razão de pleito da CONCESSIONÁRIA na forma da CLÁUSULA 36 -;

j) **apoiar as PARTES** na resolução de conflitos na forma da CLÁUSULA 42 - ou da CLÁUSULA 43 -;

l) **auxiliar o PODER CONCEDENTE** no cálculo de valor de indenizações porventura devidas à CONCESSIONÁRIA. [grifos nosso]

265. Observa-se que a responsabilidade pela fiscalização da execução do contrato da concessão do PNJ continua sendo exclusivamente do ICMBio, que poderá ter o auxílio do verificador de conformidade como forma complementar para o cumprimento de seu dever fiscalizatório.

266. Além disso, os documentos e pareceres elaborados pelo verificador de conformidade para auxiliar na tomada de decisão acerca do cumprimento das obrigações da concessionária devem ser validados pelo ICMBio, que não deverá estar vinculado às conclusões do verificador de conformidade e poderá responder de forma solidária, em caso de eventuais irregularidades.

267. Diante do que foi apontado nesta seção da instrução, entende-se que a questão do verificador de conformidade foi adequadamente tratada no processo de concessão em análise.

III.4.5 – Fiscalização da execução do contrato

268. A Lei 8.987/1995, nos termos do art. 29, inciso I, incumbe ao poder concedente o encargo de fiscalizar permanentemente a prestação do serviço concedido. Na concessão em tela, consta na cláusula 17.1(h) da minuta de contrato (peça 32, p. 42) a obrigação do poder concedente de: acompanhar, fiscalizar permanentemente e atestar o cumprimento deste CONTRATO, bem como analisar as informações prestadas pela CONCESSIONÁRIA, incluindo-se os relatórios auditados da situação contábil da SPE, contemplando, entre outros, o balanço patrimonial e a demonstração de resultados.

269. A mesma Lei 8.987/1995, em seu art. 23, cita como uma das cláusulas essenciais do contrato: “VII - forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la”.

270. Na minuta de contrato de concessão do PNJ, o capítulo VII trata da fiscalização e gerenciamento da execução do contrato, estando dividido em duas cláusulas contratuais: cláusula 28 – da fiscalização e cláusula 29 – do verificador de conformidade (peça 32, p. 58-67).

271. A cláusula 28 da minuta contratual, que trata especificamente do tema fiscalização (peça 32, p. 58-60), atribui ao poder concedente a responsabilidade da fiscalização da concessão, abrangendo todas as atividades da concessionária (subcláusula 28.1, peça 32, p. 58).

272. Por sua vez, a redação da cláusula 29, trata especificamente do papel do verificador de conformidade (peça 32, p. 60-67). A subcláusula 29.1 prevê a possibilidade de o poder concedente utilizar o serviço técnico de verificação de conformidade para suporte ao acompanhamento e à fiscalização da execução do contrato (peça 32, p. 61).

273. Importante destacar que aspectos de atribuição de responsabilidade na fiscalização da execução do contrato de concessão foram analisados anteriormente por este Tribunal, no âmbito do TC 24.127/2021-3, que tratou da concessão de uso público do Parque Nacional do Iguaçu. Por meio do Acórdão 2.804/2021-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), decorrente daquele trabalho, o TCU recomendou aos proponentes que:

9.3.4. ajustem a redação da cláusula 28 da minuta de contrato para que definam taxativamente quais atribuições competem ao poder concedente na fiscalização da execução do contrato de concessão, incluindo aquelas com as quais contará com o auxílio do verificador de conformidade;

274. No âmbito da presente concessão, a redação contida na minuta contratual que trata da questão objeto da referida recomendação é a subcláusula 28.1.1 (peça 32, p. 58):

28.1.1. Ao PODER CONCEDENTE compete realizar todas as atividades de fiscalização do CONTRATO, com apoio do VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, incluindo às atribuições previstas nas subcláusulas 29.3 e 29.5.

275. As atribuições previstas nas subcláusulas 29.3 e 29.5 da minuta do contrato (peça 32, p. 64-66) são aquelas atribuídas ao verificador de conformidade. Desse modo, entende-se que a subcláusula 28.1.1 deixa claro que a atribuição primária de fiscalização de todas as atividades de fiscalização do contrato é do poder concedente, contando com o apoio do verificador de conformidade, atendendo, assim, à referida recomendação na concessão do PNJ.

III.4.6 – Arbitragem

276. A minuta de contrato de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara estabelece, na cláusula 44.1 (peça 3, p. 88), que as controvérsias na aplicação das normas contratuais que envolvam direitos patrimoniais disponíveis serão dirimidas por arbitragem, em conformidade com a Lei 9.307/1996.

277. A Lei 9.307/1996, art. 1º, § 1º (incluído pela Lei 13.129/2015), possibilita à administração pública direta e indireta utilizar-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

278. Já a Lei 13.448/2017, art. 31, § 4º, incisos I, II e III, incluiu no rol das controvérsias de direitos patrimoniais disponíveis que podem ser submetidas a arbitragem:

I - as questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;

II - o cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou de transferência do contrato de concessão; e

III - o inadimplemento de obrigações contratuais por qualquer das partes.

279. O Decreto 10.025/2019, em seu art. 31, parágrafo único, manteve o rol dos direitos patrimoniais constante da Lei 13.448/2017:

I - as questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;

II - o cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou de transferência do contrato de parceria; e

III - o inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes, incluídas a incidência das suas penalidades e o seu cálculo.

280. Cumpre destacar que a restrição da aplicação do mecanismo da arbitragem para solução de controvérsias relativas a direitos patrimoniais disponíveis restritos ao rol previsto na Lei 13.448/2017 e no Decreto 10.025/2019, combinado com o disposto no art. 1º da Lei 9.307/1996, já foi determinada por este Tribunal para o caso de três processos licitatórios anteriores relativos à concessão de uso público das Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula, no âmbito do Acórdão 498/2021-TCU-Plenário, item 9.2.8 (TC 038.019/2020-5; relator Ministro Vital do Rêgo), e do Parque Nacional do Iguaçu, no âmbito do Acórdão 2.804/2021-TCU-Plenário, item 9.2.2 (TC 024.127/2021-3; relator Ministro Vital do Rêgo).

281. A minuta contratual do PNJ, em sua cláusula 44.1, lista algumas questões de divergência envolvendo direitos patrimoniais disponíveis que serão dirimidas por arbitragem (peça 32, p. 102):

a) reconhecimento do direito e determinação do montante respectivo da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, em favor de qualquer das partes;

b) reconhecimento de hipóteses de inadimplemento contratual por quaisquer das partes;

c) valor da indenização, no caso de extinção antecipada do contrato

282. Com relação à alínea “c” acima, ela tem redação idêntica à que havia sido utilizada na minuta do contrato de concessão do Parque Nacional do Iguaçu. Ao analisar a redação dessa alínea, o Relator daquele processo assinalou em seu voto que ela “não corresponde na íntegra ao previsto no art. 31, §4º, inciso II, da Lei 13.448/2017 c/c o art. 31, parágrafo único, inciso II, do Decreto 10.025/2019” (houve um equívoco ao se mencionar o art. 31 do Decreto 10.025/2019, normativo que sequer possui artigo com esse número – o correto é art. 2º do Decreto 10.025/2019).

283. Assim, propõe-se **determinar** ao MMA, ao ICMBio e à SPPI que, previamente à publicação do edital da concessão do PNJ, ajuste a redação da Subcláusula 44.1 (c) da minuta de

contrato, de forma que ela reflita plenamente a hipótese prevista no art. 31, §4º, inciso II, da Lei 13.448/2017, c/c o art. 2º, parágrafo único, inciso II do Decreto 10.025/2019.

III.4.7 – Reequilíbrio econômico-financeiro

284. O tema é tratado nas Cláusulas 32 e 33 da minuta do contrato, que contêm dispositivos semelhantes aos que foram previstos na minuta do contrato referente ao Parque Nacional do Iguaçu. Quando da apreciação daquele processo de concessão, o TCU apontou a necessidade de aprimoramento de alguns desses dispositivos contratuais.

285. Na minuta de contrato submetida ao Tribunal naquele processo, a subcláusula 32.4, alínea “e”, estabelecia o “pagamento de indenização em dinheiro, em uma ou mais parcelas” como uma das modalidades para efetivar, de comum acordo entre as partes, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. De fato, há casos de concessões de serviços públicos que adotam, como meio de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o pagamento à concessionária pelo poder concedente. Entretanto, como observou o voto do Ministro-relator do Acórdão 2.804/2021-Plenário, são situações específicas, regulamentadas por atos normativos. Em seu voto, o Ministro Vital do Rêgo citou exemplos de concessões recentes de trechos de rodovias federais em que o pagamento à concessionária pelo poder concedente está expressamente associado a valor decorrente de efeitos calculados dentro de fluxo de caixa marginal, além da necessária observação ao disposto na Constituição Federal/1988 e na Lei Complementar 101/2000, em especial em seus artigos 15 e 16, dependendo ainda de manifestação expressa do órgão ministerial competente.

286. O Ministro-relator chamou a atenção, ainda, que duas subcláusulas contratuais faziam menção a diferentes fluxos de caixa – fluxo de caixa estimado, fluxo de caixa projetado, fluxo de caixa observado e fluxos dos dispêndios marginais –, sem deixar claro a modalidade adotada no procedimento para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro regulamentado pela correspondente cláusula da minuta contratual.

287. Em função dessas constatações, o Acórdão 2.804/2021-Plenário determinou ao poder concedente que:

9.2.4. ajustem a redação da Subcláusula 32.4, alínea “e”, para que não haja dúvida sobre a aplicação da modalidade nela prevista, ante as diferentes menções a fluxos de caixa sobre o procedimento para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro regulamentado pela Cláusula 33, todas da minuta do contrato de concessão, observando, ainda, que o pagamento de indenização à concessionária pelo poder concedente tem previsão específica na Lei 8.987/1995, nos termos dos arts. 33, § 1º, 35, § 4º, 36, 37, 38, §§ 4º e 5º, e 42, § 3º, incisos I e II, §§ 4º, 5º e 6º;

9.2.5. incluam na Subcláusula 32.4 da minuta de contrato de concessão a previsão de que o pagamento de indenização à concessionária pelo poder concedente deverá observar o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil/1988 (CRFB/88), na Lei Complementar 101/2000, em especial em seus arts. 15 e 16, dependendo ainda de manifestação expressa do Ministério do Meio Ambiente, atual órgão ministerial competente;

288. No presente processo, as cláusulas 32 e 33 da minuta de contrato tratam deste ponto nos seguintes termos (peça 32, p. 75-76; 78):

32.4. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será efetivada, de comum acordo entre as PARTES, mediante as seguintes modalidades:

(...)

e) pagamento de indenização em dinheiro, em uma ou mais parcelas, **observado o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil/1988, na Lei Complementar 101/2000, em especial em seus arts. 15 e 16, e mediante manifestação favorável expressa do Ministério do Meio Ambiente;**

(...)

32.4.2 A adoção da modalidade referida na alínea (e) da subcláusula 32.4 **somente será admitida nas hipóteses previstas no art.33, §1º, e nos arts. 35, §4º, 36, 37, 38, §§ 4º e 5º da Lei Federal nº 8.987/1995.**

(...)

33.6. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será realizada através do **fluxo de caixa marginal**, de forma que seja nulo o valor presente líquido da diferença entre: (i) o fluxo de caixa estimado do projeto sem

se considerar o impacto do evento; e (ii) o fluxo de caixa projetado, para o caso de eventos futuros, e/ou o fluxo de caixa observado, para o caso de eventos passados, tomando-se em conta o acontecimento que ensejou o desequilíbrio e a aplicação das modalidades de recomposição previstas neste CONTRATO. [grifos nosso]

289. Constata-se que as modificações promovidas nas subcláusulas acima identificadas atendem ao conteúdo das determinações feitas nos itens 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 2.804/2021-Plenário. Desse modo, considera-se que as determinações foram cumpridas, não havendo observações adicionais relacionadas aos dispositivos contratuais referentes à reequilíbrio econômico-financeiro.

III.4.8 – Erros de forma na minuta de contrato e anexos

290. Foram identificados alguns erros de forma na minuta de contrato à peça 32 e nos seus anexos às peças 10 (Anexo A – caracterização do PNJ) e 14 (Anexo B – caderno de encargos), descritos a seguir.

291. Na minuta de contrato (peça 32), em algumas subcláusulas contratuais há remissão a fontes de referência não encontradas (peça 32, p. 20, 30, 53 e 115).

292. No Anexo A da minuta de contrato - caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara (peça 10), no item 1.1, que trata da delimitação da área da concessão, consta a informação de que a área da concessão corresponde à 8.545 hectares, inseridos nos 8.854 hectares da superfície total do PNJ (peça 10, p. 3), o que corresponde a aproximadamente 96,5% do Parque. No mesmo documento, no item 2.2, que trata do Plano de Manejo, consta a seguinte informação “Conforme disposto no item 1.1 deste documento a ÁREA DE CONCESSÃO representa 88,66% da Unidade de Conservação” (peça 10, p. 17). Ou seja, há inconsistência entre os valores percentuais da área da concessão em relação à área do PNJ.

293. No Anexo B da minuta de contrato – caderno de encargos da concessionária (peça 14), as intervenções, os prazos de implantação e o título do item 6.4 do caderno de encargos (peça 14, p. 30-31) não correspondem com o que consta na tabela 10.1, que apresenta, de forma resumida, o cronograma de realização dos investimentos obrigatórios (peça 14, p. 78).

294. A fim de evitar o atraso no andamento do processo concessório em razão de interpretação dúbias que podem gerar a interposição de recursos e eventual judicialização do processo, propõe-se **determinar** ao MMA, ao ICMBio e à SPPI que, previamente à publicação do edital da concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, revisem e corrijam na minuta de contrato e seus anexos os erros de forma anteriormente apontados e outros porventura identificados na revisão.

III.5. Do caderno de encargos (Anexo B da minuta de contrato)

III.5.1 – Diretrizes ambientais

295. O caderno de encargos (anexo B da minuta de contrato, peça 14) define as diretrizes, os requisitos, os encargos e os prazos relacionados aos serviços concedidos e aos investimentos obrigatórios a serem cumpridos pela concessionária na área da concessão. Como o objeto a ser concedido está em uma unidade de conservação de proteção integral, cujo objetivo primordial é a preservação de recursos naturais, a implantação de intervenções, a exploração de serviços e a visitação no parque podem ocorrer desde que haja um controle para minimizar os impactos negativos que tais atividades podem causar nos recursos naturais.

296. Uma diretriz essencial em uma unidade de conservação é o respeito pela concessionária no curso da concessão às determinações do plano de manejo da unidade. Conforme disposto no art. 11, §2º da Lei 9.985/2000, a visitação pública nos parques nacionais está sujeita às normas e restrições estabelecidas em seus planos de manejo. O item 1.5 das disposições gerais do caderno de encargos (peça 14, p. 4) estabelece tal diretriz, destacando que esses planos são os principais instrumentos responsáveis por estabelecer e definir as normas que orientam o manejo dos recursos naturais e o uso público da área da concessão do PNJ.

297. Assim, todo e qualquer serviço, atividade e intervenção a ser realizado pela concessionária deverá respeitar as normas do zoneamento do plano de manejo do PNJ para aquela zona específica (ver quadro 2 da presente instrução) em que ocorrerá tal serviço, atividade ou intervenção.

298. O subitem 1.5.1 (peça 14, p. 4) do caderno de encargos estabelece que a concessionária deverá priorizar a implantação de intervenções, atividades, serviços, programas e ações com premissas sustentáveis, buscando contribuir para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

299. No caso de execução de obras no PNJ, os itens 9.1(e) e 9.4.2(a) do caderno de encargos (peça 14, p. 73) estabelecem que os projetos de arquitetura e engenharia deverão conter plano de mitigação de impactos ambientais provocados pelas obras, bem como respeitar as diretrizes do Planos de Manejo do PNJ. Por sua vez, o item 9.6.2 do caderno de encargos (peça 14, p. 77) estabelece que a execução de obras deverá ser planejada de modo a causar o menor impacto possível à fauna e flora locais. Observa-se, dessa forma, a presença de diretrizes específicas que buscam minimizar os impactos ambientais decorrentes da execução de obras no PNJ.

300. Em relação aos impactos da visitação no PNJ, consta no item 7.3 do caderno de encargos (peça 14, p. 60-62), a obrigação de a concessionária elaborar e apresentar o plano de monitoramento do Número Balizador de Visitação (NBV) (veja a seção III.4.1 desta instrução). Está prevista a elaboração de um sistema de indicadores e ações para monitoramento dos impactos da visitação nas áreas de uso público, com enfoque na experiência do usuário e na proteção dos recursos naturais e culturais (item 7.3.3 do caderno de encargos; peça 14, p. 61).

301. Um dos encargos da concessionária que poderá auxiliar no controle e acompanhamento de aspectos ambientais da concessão é a obrigação de obtenção da certificação ABNT ISO 14001 - Sistema de Gestão Ambiental e da certificação ABNT NBR ISO 21101 - Turismo de Aventura - Sistema de Gestão de Segurança. Tais certificações deverão ser obtidas no prazo máximo de 37 meses da data de eficácia do contrato, e a concessionária deverá mantê-las renovadas ao longo de todo o período da concessão (itens 7.4 e 7.5 do caderno de encargos; peça 14, p. 62).

III.6. Do sistema de mensuração de desempenho (Anexo C da minuta de contrato)

302. O sistema de mensuração de desempenho da concessionária será baseado em cinco indicadores de desempenho, com pesos específicos e periodicidade de apuração, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 12: Resumo dos indicadores de desempenho

Sigla	Indicador	Apuração	Peso
I1	Satisfação do usuário	Anual	25%
I2	Limpeza e conservação das áreas	Anual	18,75%
I3	Gestão de resíduos	Anual	18,75%
I4	Manutenção e conservação de ativos	Anual	18,75%
I5	Número balizador da visitação	Anual	18,75%
Nota final			100%

Fonte: Anexo C da minuta de contrato – Sistema de mensuração de desempenho (peça 12)

303. A nota final da avaliação de desempenho impactará a arrecadação da outorga variável a ser paga pela concessionária, podendo ser acrescida em até 5% (item 1.5 do sistema de mensuração de desempenho; peça 12, p. 4). A lógica é que quanto menor a nota da avaliação maior é o valor a ser pago pelo concessionário a título de outorga variável, conforme tabela abaixo, constante do referido item 1.5:

Quadro 13: Escala de pontuação para acréscimo no % da outorga variável a ser pago

Escala	Acréscimo sobre a Outorga Variável
100% - 90%	0%
89,9% - 70%	0,5%
69,9% - 60%	1,0%
59,9% - 40%	2,0%
39,9% - 20%	3,0%
19,9% - 10%	4,0%
9,9% - 0%	5,0%

Fonte: Anexo C da minuta de contrato – Sistema de mensuração de desempenho (peça 12)

304. A verificação do desempenho da concessionária será iniciada no segundo ano da concessão, sendo que o primeiro período de pagamento da outorga variável será somente a partir do quinto ano da concessão (item 1.9 do sistema de mensuração de desempenho; peça 12, p. 5).

305. A forma de medição dos indicadores I1 e I2 será por meio de aplicação de questionários de satisfação dos usuários, a serem aplicados pela concessionária e avaliados pelo poder concedente, com periodicidade de apuração anual (peça 12, p. 6-8 e 9-10).

306. Um questionamento recorrente nas reuniões realizadas com os potenciais investidores interessados em participar do processo licitatório foi sobre a avaliação do desempenho da futura concessionária em relação ao transporte interno, visto que ele será realizado pelos operadores atuais e não pela concessionária. Em decorrência desse questionamento, foi excluída a obrigatoriedade de captação da percepção dos usuários do tema referente ao transporte interno, no questionário a ser aplicado para avaliar o desempenho da concessionária, substituindo tal tema por outro relativo ao sistema viário, cuja responsabilidade é da futura concessionária (item 2.2.2(c) do sistema de mensuração de desempenho; peça 12, p. 7).

307. Já a medição dos indicadores I3 e I4 será com base no percentual de cumprimento das metas definidas nos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e de Manutenção, respectivamente (peça 12, p. 11-13 e 13-16). Tais planos deverão ser elaborados pela concessionária e apresentados ao poder concedente para a não objeção, contendo as atividades necessárias para a execução das obrigações contratuais e metas próprias para auxiliar o monitoramento e avaliação de desempenho (item 7.6.2 do caderno de encargos; peça 14, p. 63). A concessionária deverá fornecer relatórios mensais sobre a execução desses planos para avaliação do poder concedente, que apurará a nota dos indicadores anualmente (peça 8, p. 13 e 15-16).

III.6.1 Número balizador da visitação (NBV)

308. O número balizador da visitação (NBV) é um importante instrumento para monitoramento e controle dos impactos da visitação. O indicador NBV (I5) tem como objetivo garantir o cumprimento do NBV dos atrativos do PNJ por meio do monitoramento da visitação a ser realizada pela concessionária com o apoio e aprovação do poder concedente (item 6.1.1 do sistema de mensuração de desempenho; peça 14, p. 16). O NBV visa estimar o número de visitantes que uma área específica da UC tem capacidade de receber por dia, para realização de determinada atividade, em função das condições de manejo da visitação existentes (peça 7, p. 8).

309. O mecanismo de pontuação deste indicador é baseado em dois quesitos. O primeiro é o percentual de ocorrências de não conformidade no atendimento do NBV, analisando quantas vezes no período o número de visitantes foi superado. O segundo quesito é a avaliação da gravidade da não conformidade do NBV no período, considerando quando o NBV foi ultrapassado na ocorrência de maior percentual acima do estabelecido (peça 12, p. 16).

310. Em relação ao primeiro quesito, com o aumento do percentual de ocorrências acima do NBV, a pontuação vai diminuindo conforme tabela abaixo (item 6.3.2, peça 12, p. 17):

Quadro 14: Pontuação em relação ao % de ocorrências acima do NBV

Quesito	Fórmula	Condição (percentual de ocorrências acima do NBV)	Pontuação
Percentual de não conformidade	Média aritmética das medições dos relatórios do NBV realizadas no período	até 10%	4
		até 20%	3
		até 35%	2
		até 50%	1
		mais que 50%	0

Fonte: Anexo C da minuta de contrato – Sistema de mensuração de desempenho (peça 12)

311. O mecanismo de pontuação deste quesito é baseado no percentual (%) de ocorrências de não conformidade, sendo tolerado até 10% de ocorrências de um número de visitação superior ao parâmetro estabelecido para alcançar a pontuação máxima. Com mais de 50% de ocorrências acima do NBV, a concessionária terá pontuação mínima neste indicador. Ou seja, este quesito mede quantas vezes no período o número de visitantes superou o NBV, porém não avalia o quanto a mais de usuários visitaram o atrativo/local em cada ocorrência. Por exemplo, caso houvesse menos de 10% de ocorrências de não conformidade, mas com quantidade de visitantes muito acima do estabelecido no NBV, causando alterações significativas na qualidade ambiental do atrativo, tal fato não afetaria, a princípio, a avaliação do desempenho da concessionária, pois estaria abaixo do limite de ocorrências tolerado. Por essa razão, foi incluído o segundo quesito para o cálculo do deste indicador.

312. No que tange ao segundo quesito, a pontuação diminui quanto maior for o percentual observado acima do NBV, para a ocorrência de maior percentual, conforme tabela abaixo:

Quadro 15: Pontuação em relação à gravidade de não conformidade do NBV

Quesito	Fórmula	Condição (percentual acima do NBV)	Pontuação
Gravidade de não conformidade do NBV	Percentual do quanto o NBV foi ultrapassado na ocorrência de maior percentual acima do estabelecido	até 20%	4
		até 30%	3
		até 50%	2
		até 70%	1
		mais que 70%	0

Fonte: Anexo C da minuta de contrato – Sistema de mensuração de desempenho (peça 12)

313. Considerando que o objetivo no NBV é garantir que o número de visitantes em uma área específica não cause impactos negativos no local, o mecanismo de pontuação do segundo quesito é calculado com base na gravidade da não conformidade. Assim, é preciso mensurar a gravidade de cada não conformidade, a fim de que aquela com maior percentual acima do permitido seja utilizada para o cálculo deste quesito. Ou seja, para cada ocorrência em que o número de visitantes superou o NBV, este quesito mede o percentual de quanto a mais de usuários visitaram o atrativo/local em cada ocorrência. A concessionária terá sua pontuação estabelecida neste quesito de acordo com o valor do percentual do quanto o NBV foi ultrapassado em relação àquela não conformidade de maior percentual acima do permitido. Caso o número de visitantes em um atrativo/local tenha ultrapassado mais que 70% do NBV, a concessionária terá pontuação mínima neste indicador.

314. A pontuação final para o indicador “Número Balizador de Visitação” (I5) é calculada pela média aritmética dos dois quesitos (item 6.3.3, peça 12, p. 17).

315. Importante destacar que o segundo quesito foi incluído neste processo de concessão em função da recomendação realizada por meio do subitem 9.3.5 do Acórdão 2.804/2021-Plenário, que analisou a concessão do Parque Nacional do Iguaçu, no sentido de incluir “no mecanismo de pontuação do indicador de desempenho NBV, além do percentual de ocorrências de não conformidade, um fator para mensurar a gravidade de cada ocorrência de não conformidade”. Constata-se, assim, que foi implementada a referida recomendação no processo de concessão do PNJ.

III.7. Da transparência e accountability

316. Conforme previsto no escopo dos trabalhos (peça 34), foi realizada a análise da

adequação da governança da concessão no que concerne à transparência e accountability.

317. *A transparência e a prestação de contas são princípios da governança pública, conforme disposto nos incisos V e VI, art. 3º do Decreto 9.203/2017. Entre as diretrizes da governança pública estabelecidas no referido decreto, destaca-se a de promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso XI). Assim, um aspecto essencial para a promoção da accountability é a divulgação adequada e periódica de informações sobre operações e resultados alcançados, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do desempenho do ator governamental por parte da sociedade e seus representantes (TCU, 2014a).*

318. *Para as concessões de serviços públicos, de acordo com o inciso III, art. 31, da Lei 8.987/1995, incumbe à concessionária prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato. Por sua vez, a Lei 9.074/1995, em seu art. 33, prevê: Em cada modalidade de serviço público, o respectivo regulamento determinará que o poder concedente, observado o disposto nos arts. 3º e 30 da Lei nº 8.987, de 1995, estabeleça forma de participação dos usuários na fiscalização e **torne disponível ao público, periodicamente, relatório sobre os serviços prestados.** [grifo nosso]*

319. *Quando do exame do processo de concessão do Parque Nacional do Iguaçu (TC 024.127/2021-3), constatou-se que, na minuta de contrato enviada ao Tribunal, não havia dispositivo relacionado à prestação de contas ao usuário e à divulgação ao público, de forma periódica, dos relatórios sobre os serviços prestados e resultados alcançados pela concessão. Entendeu-se que a ausência de comunicação aberta e transparente das atividades e dos resultados da concessão ao público impossibilitaria o acesso da população à informação e prejudicaria o escrutínio e controle social. Diante disso, por meio do item 9.2.3 do Acórdão 2.804/2021-Plenário, determinou-se ao MMA, ICMBio e PPI que previssem:*

na minuta de contrato de concessão, a obrigatoriedade de a concessionária tornar disponível ao público, periodicamente, relatórios sobre os serviços prestados pela concessionária, em consonância com o previsto no art. 33 da Lei 9.074/1995, art. 31, inciso III, da Lei 8.987/1995 e art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017

320. *Destaque-se que na presente concessão esse aspecto foi observado, tendo sido incluído como obrigação do poder concedente “disponibilizar aos USUÁRIOS e à sociedade civil em geral, com periodicidade bianual, relatórios sobre os serviços prestados pela CONCESSIONÁRIA e os resultados alcançados pela CONCESSÃO, em observância à legislação aplicável” (subcláusula 17.1 (o) da minuta de contrato, peça 32, p. 43).*

321. *Além disso, uma das diretrizes da governança pública estabelecidas no Decreto 9.203/2017 é a de realizar consultas públicas, sempre que conveniente, quando da edição e revisão de atos normativos (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IX).*

322. *No âmbito do processo em tela, com o objetivo de discutir e aprimorar o projeto de concessão em conjunto com as partes interessadas e com a sociedade brasileira, foram realizadas consulta e audiências públicas, como citado na seção II.3 desta instrução. Mais de noventa contribuições e sugestões para o aperfeiçoamento do projeto foram recebidas e analisadas pelo poder concedente, conforme consta à peça 15.*

323. *Citam-se, a título ilustrativo, alterações que foram realizadas no projeto de concessão do PNJ em decorrência das contribuições recebidas: i) inclusão de cláusula na minuta de contrato vedando a cobrança de ingresso para moradores dos municípios de Camocim, Jijoca de Jericoacoara e Cruz (antes o valor máximo do ingresso a ser cobrado pela concessionária para os moradores desses municípios era equivalente a 20% do teto) (peça 32, p. 18; peça 15, p. 2); ii) inclusão de cláusula na minuta de contrato vedando a cobrança de ingresso para frequentadores previamente cadastrados pelos moradores da Vila de Jericoacoara (antes seria cobrado ingresso de parentes/amigos em visita aos residentes da Vila de Jericoacoara) (peça 32, p. 18; peça 15, p. 2); iii) aperfeiçoamento das diretrizes em relação aos esportes de vento, com inclusão de item no caderno de encargos de que as “novas intervenções deverão considerar os esportes de vento praticados no PNJ*

visando o mínimo impacto nestas” (peça 14, p. 27; peça 15, p. 1); iv) em complemento à sinalização do Parque, foi incluída a obrigação de previsão de sinalização referente aos esportes aquáticos no item 6.15(f) do caderno de encargos da concessionária (peça 14, p. 27; peça 15, p. 1); v) revisão do peso dos indicadores de desempenho visando uma avaliação de desempenho mais equilibrada no que diz respeito à qualidade do serviço prestado a partir do mínimo impacto ambiental e da conservação das áreas e dos ativos utilizados pela concessionária (o peso do indicador “satisfação do usuário” passou de 35% para 25%, já o peso dos indicadores “limpeza e conservação de áreas”, “gestão de resíduos”, “manutenção e conservação de ativos” e “número balizador de visitação” aumentaram de 16, 25% para 18,75%) (peça 15, p. 1; peça 12, p. 4); vi) exclusão de subcláusula da minuta de contrato que limitava a isenção de pagamento de ingresso para estudantes e professores, para realização de atividades de ensino e educação ambiental somente em dias úteis, durante o período letivo, sendo que algumas atividades de ensino e educação ambiental organizadas por professores ocorrem frequentemente aos finais de semana, feriados ou durante as férias escolares (peça 15, p. 2).

324. No decorrer do processo da estruturação da concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, foram realizadas reuniões para apresentação e esclarecimentos acerca do projeto, contando com a participação de representantes do Conselho Gestor Consultivo do PNJ (peças 46, p. 2 e 48), atendendo o previsto nos artigos 26 e 29 do Decreto 4.340/2002. O Conselho Gestor tem um papel relevante no arranjo institucional das unidades de conservação, como é o caso do PNJ, visto a representatividade de sua composição, com membros de órgãos públicos, da sociedade civil e de vários segmentos setoriais com atuação na região (peça 49). Nesse sentido, a apresentação do projeto ao Conselho Consultivo do PNJ contribui para a transparência e controle social da concessão.

325. Finalmente, uma boa prática de governança pública relacionada à transparência e accountability é a avaliação da satisfação das partes interessadas com os serviços e produtos sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas sempre que necessário (TCU, 2014b). Na concessão do PNJ, consta no caderno de encargos, anexo B da minuta de contrato, que a concessionária deverá prover serviços de atendimento ao usuário para receber, processar e responder as críticas e sugestões dos visitantes e terceiros, e apurar reclamações relativas à execução do contrato (item 5.7; peça 14, p. 25). Além disso, a concessionária deverá elaborar e aplicar questionários de pesquisa de satisfação dos usuários, que deverá capturar a percepção dos usuários sobre os serviços, atividades e atrativos sob responsabilidade da concessionária (item 7.7; peça 14, p. 66-67). Ressalta-se, contudo, que essas atividades sob responsabilidade da concessionária não devem restringir-se a meramente avaliar a satisfação dos usuários, mas contemplar também ações de melhoria, sempre que necessário.

III.8. Das deliberações de acórdãos anteriores

326. Atendendo o previsto no escopo dos trabalhos (peça 34), foi realizada a verificação do cumprimento de determinações e recomendações aplicáveis à concessão em tela de acórdãos anteriores referentes à concessão de uso público de unidades de conservação (Acórdãos 2.472/2020, 498/2021 e 2.804/2021, todos do Plenário).

327. Durante a análise técnica realizada nas seções precedentes, fez-se, quando pertinente, a verificação do cumprimento daquelas deliberações de acórdãos anteriores aplicáveis ao tema tratado na respectiva seção (ver parágrafos 36, 213, 214-217, 234-237, 250-253, 261-262, 273-275, 280-283, 287-289, 315 e 319-320 da presente instrução).

328. Já em relação ao cumprimento das demais deliberações aplicáveis à concessão em tela, mas que não foram objeto de análise prévia nesta instrução, o quadro a seguir apresenta a verificação de seu cumprimento.

Quadro 16: Cumprimento de deliberações de Acórdãos anteriores

Acórdão 2.472/2020-TCU-Plenário

(concessão Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral)

Item/Resumo do teor da deliberação

Atendimento no processo de concessão do PNJ

9.1.5.1 Tornar os dispositivos da minuta de contrato e	Subcláusulas 24.3.1, 24.4, 24.4.1, 24.4.2 e 24.4.3

<i>anexos coerentes com o que disciplina o art. 14-C, parágrafo 4º, da Lei 11.516/2007, incluído pela Lei 13.668/2018, especialmente no tocante às funções atribuídas ao Ibama</i>	<i>da minuta de contrato (peça 32, p. 52-53)</i>
<i>9.1.5.2. Tornar os dispositivos da minuta de contrato e anexos coerentes quanto à especificidade de não sujeição às regras gerais de aprovação tácita das atividades com impacto significativo no meio ambiente</i>	<i>Subcláusula 24.4.3 da minuta de contrato (peça 32, p. 53)</i>
<i>9.2.2.1. Criar e implementar no sistema de mensuração de desempenho mecanismos de controle para garantir que: i) seja efetivamente aleatória a amostra mensal de visitantes que subsidia a elaboração do indicador Satisfação de Visitantes; e ii) não seja conhecida com antecedência pelo concessionário a data precisa das visitas que dão suporte à construção dos indicadores</i>	<i>Itens 1.11.1 e 2.2.5 do Anexo C da minuta de contrato – Sistema de mensuração de desempenho (peça 12, p. 5-6 e 7)</i>
<i>9.2.2.2. Atribuir um peso maior ao componente de ajuste do monitoramento denominado Número Balizador de Visitação (NBV) na ponderação e definição do resultado do indicador de desempenho Manutenção/Conservação de Infraestruturas</i>	<i>Item 1.3 do Anexo C da minuta de contrato – Sistema de mensuração de desempenho (peça 12, p. 4). Na concessão do PNJ, o NBV é um indicador individual com peso de 18,75%, enquanto nos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral o NBV era um entre dez componentes do indicador de Manutenção/Conservação de Infraestruturas</i>
<i>9.3. Recomendar ao Ministério do Turismo que integre o grupo de atores (MMA, ICMBio e SPPI) que lideram o planejamento e execução dos futuros projetos de concessão da prestação de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação, bem como passe a participar do Projeto de Concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral, com vistas a estimular ações sinérgicas dentro do Governo Federal e evitar eventuais sobreposições, duplicidades, lacunas ou fragmentações de políticas públicas</i>	<i>Informação Técnica 11/2022-CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio, item IV, em resposta à diligência realizada pelo TCU questionando sobre a participação do Ministério do Turismo na formatação do projeto de concessão do PNJ, em atendimento à recomendação 9.3 do Acórdão 2.472/2020-TCU-Plenário (peça 46, p. 2)</i>

Acórdão 498/2021-TCU-Plenário**(concessão Florestas Nacionais de Canela e São Francisco de Paula)****Item/Resumo do teor da deliberação****Atendimento no processo de concessão do PNJ**

9.4. Determinar ao Ministério do Meio Ambiente, ao ICMBio e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento que adotem as medidas necessárias para assegurar a participação da Fundação Nacional do Índio na elaboração dos estudos de concessão para exploração de serviços nas Unidades de Conservação federais, de modo a evitar conflitos de áreas com comunidades indígenas

Não aplicável, visto que consta no Plano de Manejo do PNJ a informação de não existirem áreas ocupadas por populações tradicionais, como indígenas e quilombolas, no interior do parque (peça 27, p. 125). Tal informação foi corroborada pelo ICMBio por meio da Informação Técnica 13/2022-CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio, item III, em resposta à diligência realizada pelo TCU questionando sobre situação da regularização fundiária do PNJ, inclusive a existência de sobreposição com terras indígenas (peça 51, p. 1-2)

Acórdão 2.804/2021-TCU-Plenário**(concessão do Parque Nacional do Iguaçu)**

<i>Item/Resumo do teor da deliberação</i>	<i>Atendimento no processo de concessão do PNJ</i>
9.4.1. Encaminhe ao TCU informações sobre a situação da regularização fundiária da unidade de conservação, indicando se a área da concessão está totalmente sob o domínio do poder concedente ou, caso contrário, especificando o percentual em relação à área total da unidade de conservação que se encontra sob domínio do poder concedente, sob outras formas de domínio público (bens da União, glebas públicas federais não cedidas, terras devolutas, terras públicas estaduais etc.) , sob domínio privado e com sobreposição com terras indígenas	Informação Técnica 13/2022- CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio, item III, em resposta à diligência realizada pelo TCU questionando sobre situação da regularização fundiária do PNJ (peça 51, p. 1-2; peças 52 a 67; 70 e 71)
9.4.2. Encaminhe ao TCU cópia dos seguintes documentos, quando existentes: plano de manejo da unidade de conservação, plano de uso público da unidade de conservação, normativo de criação do Conselho Gestor e de sua composição atual, e ata da reunião do Conselho Gestor em que foi apresentado o projeto de concessão	Plano de Manejo do PNJ (peças 19, 24, 26 e 27) Informação Técnica 11/2022- CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio, item II e anexos, em resposta à diligência realizada pelo TCU solicitando cópia da ata da reunião do Conselho Gestor em que foi apresentado o projeto de concessão (peça 46, p. 2; peças 48 e 49)

Fonte: Elaborado pela unidade técnica

329. Observa-se, assim, que houve o cumprimento das deliberações de acórdãos anteriores aplicáveis à concessão do PNJ.

IV. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

330. Em cumprimento ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e ao § 8º do art. 9º da IN-TCU 81/2018, a instrução preliminar foi encaminhada ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), dando-lhes oportunidade para apresentação de comentários sobre as propostas de deliberação formuladas.

331. O ICMBio, o MMA e a SPPI manifestaram-se, respectivamente, por meio dos ofícios 984/2022- GABIN/ICMBio e anexo (peças 94 e 95), 5554/2022/MMA e seus anexos (peças 96, 97, 98, 99 e 100), e 254781/2022/ME e seus anexos (peças 101, 102, 103 e 104).

332. Os gestores concordaram com todas as deliberações propostas e com o conteúdo das análises realizadas.

333. Especificamente em relação à proposta de determinação de excluir o item “pavimentação com asfalto” da planilha do modelo econômico-financeiro, com a devida readequação do CAPEX do projeto de concessão (ver parágrafo 185 da presente instrução), cumpre destacar que os gestores informam que “serão excluídos do cálculo do CAPEX os valores referentes à pavimentação com asfalto, com a devida readequação de valores previstos no modelo”. Sendo que “esta readequação do CAPEX enseja um impacto positivo no VPL do projeto, **propiciando que a outorga fixe passe de R\$ 3,098 milhões para R\$ 7,473 milhões**, nada mais se alterando no modelo econômico-financeiro de PNJ” [grifo nosso] (peça 95, p. 2).

V. CONCLUSÃO

334. Ao longo do presente trabalho, esta unidade técnica avaliou a documentação referente ao projeto de concessão de serviços de apoio à visitação do Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), composta, basicamente, dos estudos de viabilidade, da minuta de edital, da minuta de contrato e de seus anexos. A documentação recebida já consolida os resultados decorrentes das consultas e audiências públicas realizadas, em conformidade com o art. 3º, caput, da IN-TCU 81/2018.

335. Os trabalhos envolveram a realização de reuniões com representantes do ICMBio, MMA, SPPI e BNDES, o acompanhamento das audiências públicas e de reuniões com potenciais investidores, além do exame técnico da documentação recebida. Seu escopo contemplou o exame quanto à aderência do processo aos requisitos legais e normativos que regem a concessão em tela; a

análise da consistência técnica e jurídica da documentação gerada; a verificação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro elaborado; a análise da adequação de aspectos da governança proposta (mensuração de desempenho, gestão de riscos, transparência e accountability); a verificação do cumprimento de deliberações anteriores do TCU aplicáveis à concessão em tela; e a situação da regularização fundiária da área a ser concedida.

336. Recentemente, este Tribunal avaliou os processos de concessão de serviços de apoio à visitação dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral, das Florestas Nacionais de Canela e São Francisco de Paula e do Parque Nacional do Iguaçu (TC 011.535/2020-2, TC 038.019/2020-5 e TC 024.127/2021-3, respectivamente). Em grande medida, as melhorias promovidas naqueles processos foram replicadas no projeto do PNJ, com exceção do atendimento de deliberação pontual, que foi objeto de proposta de nova determinação na presente instrução (seção III.4.6 desta instrução).

337. Ressalta-se que o Parque Nacional de Jericoacoara é uma unidade de conservação de proteção integral, e, segundo o que estabelece a Lei 9.985/2000, art. 11, § 1º, os parques nacionais devem ser de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. No caso de Jericoacoara, por ser um parque federal, a sua área deve ser de posse e domínio da União. No entanto, parte significativa da área que será concedida foi arrecadada e está registrada em matrícula em nome do Estado do Ceará. Além disso, outras quatro parcelas da área sob concessão seriam supostamente de propriedade particular. Ou seja, um percentual significativo da área da concessão não está sob domínio do poder público federal.

338. Na modelagem da concessão, a solução adotada em relação à questão fundiária foi a de atribuir ao poder concedente os riscos de alguma decisão judicial impactar ou onerar a execução do contrato. Contudo, não há um item específico tratando dos riscos relacionados à questão fundiária na minuta de contrato. Com o objetivo de deixar de forma clara e previsível, contratualmente, que os riscos relacionados às questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque são assumidos pelo poder concedente, propõe-se recomendar a inclusão de um item de risco específico tratando desse aspecto. Além disso, não consta de forma clara nos documentos que compõem o processo de concessão, a menção ao fato de a maior parte da área do parque estar registrada em nome do Estado do Ceará, tampouco de existirem quatro imóveis supostamente privados sobrepostos à área do parque. Nesse sentido, propõe-se determinar que, na documentação a ser disponibilizada aos licitantes, conste informações sobre as questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque, bem como as informações consideradas necessárias para evidenciar o baixo risco de impacto relevante dessas questões no processo de concessão (seção III.1).

339. Quanto à minimização dos potenciais impactos ambientais decorrentes das atividades da concessão, o ICMBio vem adotando a metodologia do número balizador da visitação (NBV) para identificar e manejar os impactos decorrentes da visitação, visando à conservação ambiental da unidade (seção III.4.1).

340. No âmbito do Acórdão 2.472/2020-Plenário, decorrente dos trabalhos de fiscalização da concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral, o Tribunal havia recomendado que o poder concedente atribuísse um peso maior ao NBV na ponderação e definição do resultado do indicador de desempenho Manutenção/Conservação de Infraestruturas. Essa deliberação foi atendida na concessão do PNJ, na medida em que a minuta contratual estabelece um indicador de desempenho exclusivo para o número balizador da visitação, que responde por 18.75% da nota final da concessionária (seção III.6).

341. Outro ponto de destaque está relacionado à previsão na minuta contratual de cláusula possibilitando a prorrogação de prazo para o pronunciamento do poder concedente acerca da totalidade do projeto executivo de engenharia e arquitetura apresentado pela concessionária, evitando análises não detalhadas dos projetos ou anuências tácitas, além da possibilidade de o poder concedente apontar sugestões de melhoria aos projetos executivos apresentados pela concessionária, em consonância com análise realizada pela unidade técnica no processo de concessão do Parque

Nacional do Iguaçu (seção III.4.2).

342. Quanto à fiscalização do contrato, o ICMBio incluiu a figura do “verificador de conformidade” (VC) na concessão do PNJ. Trata-se de pessoa jurídica ou consórcio selecionado pelo poder concedente e contratado pela concessionária para suporte ao acompanhamento e à fiscalização da execução do contrato de concessão. A seção III.4.4 desta instrução analisou os dispositivos da minuta de contrato que tratam do “verificador de conformidade” e verificou que eles estão alinhados com o teor das condicionantes para contratação de uma entidade remunerada pela concessionária para aferição dos parâmetros de desempenho nos projetos de desestatização, determinadas por meio dos Acórdãos 1.766/2021, 1.769/2021 e 2.804/2021, todos do Plenário.

343. Com relação a aspectos de transparência e accountability da concessão, verificou-se que houve a inclusão na minuta de contrato de cláusula que torna disponível ao público, periodicamente, relatórios sobre os serviços prestados pela concessionária e os resultados alcançados pela concessão, em atendimento à determinação do item 9.2.3 do Acórdão 2.804/2021-Plenário (seção III.7).

344. A instrução contempla, ainda, proposta de determinação para revisão e correção de erros de forma nas minutas do contrato e de seus anexos (seção III.4.8), além de exclusão de item de investimento previsto na planilha do modelo econômico-financeiro em desacordo com disposição contratual (seção III.2). Ademais, recomenda-se a disponibilização, aos interessados em participar do certame, de: i) documentação que contém esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no modelo econômico-financeiro no âmbito do projeto de concessão dos serviços de apoio à visitação da unidade, e ii) orçamento detalhado das intervenções previstas no caderno de encargos (seção III.2).

345. Como benefício de controle, espera-se que as propostas de encaminhamento previstas nesta instrução contribuam para que o certame licitatório ocorra de forma que todas as licitantes tenham informações suficientes para subsidiar a elaboração de suas propostas. Espera-se, também, que o contrato da concessão estabeleça as bases para uma gestão contratual adequada, na qual o ICMBio e a concessionária tenham condições de exercer suas responsabilidades contratuais a contento. Em particular, espera-se que a autarquia seja capaz de acompanhar as ações da concessionária para incrementar e ordenar a visitação pública, de forma a mitigar a ocorrência de impactos ambientais. Busca-se, ainda, o aproveitamento sustentável do potencial de uso público do Parque Nacional de Jericoacoara, de forma a atender um dos objetivos para os quais ele foi criado.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

346. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior do Ministro Relator Benjamin Zymler, propondo:

Determinações ao MMA, ICMBio e SPPI

I. **Determinar** ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara:

a) insira, na documentação a ser disponibilizada aos interessados em participar do processo licitatório, informações sobre as questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque, bem como as informações eventualmente consideradas necessárias para evidenciar o baixo risco de impacto relevante dessas questões no processo de concessão (seção III.1 desta instrução);

b) exclua, com a devida readequação dos valores do CAPEX do projeto de concessão, o item “pavimentação com asfalto”, previsto como sendo um dos itens de investimento na planilha do modelo econômico-financeiro (seção III.2 desta instrução);

c) ajustem a redação da Subcláusula 44.1 (c) da minuta de contrato, de forma que ela reflita plenamente a hipótese prevista no art. 31, §4º, inciso II, da Lei 13.448/2017, c/c o art. 2º, parágrafo único, inciso II do Decreto 10.025/2019 (seção III.4.6 desta instrução);



d) revejam e corrijam na minuta de contrato e em seus anexos os seguintes erros de forma e outros porventura identificados na revisão a ser realizada (seção III.4.8 desta instrução):

d.1) remissão a fontes de referência não encontradas em subcláusulas da minuta de contrato;

d.2) inconsistência entre os valores percentuais da área da concessão em relação à área do PNJ, descritos nos itens 1.1 e 2.2 do anexo A da minuta de contrato - Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara;

d.3) inconsistência entre os prazos e títulos das intervenções obrigatórias descritos nos itens 6.4 e 10.1 (tabela) do anexo B da minuta de contrato – caderno de encargos.

Recomendações ao MMA, ICMBio e SPPI

II. **Recomendar** ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara:

a) incluam, na minuta de contrato, um item específico que trate da alocação dos riscos relativos às questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque (seção III.1 da presente instrução);

b) adotem as medidas necessárias com vistas a fazer constar prazos máximos de execução dos investimentos previstos nos itens 6.15, 6.16 e 6.18 do anexo B da minuta contratual (caderno de encargos) (seção III.2 desta instrução);

c) disponibilizem, aos interessados em participar do processo licitatório, documentação que contém esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no modelo econômico-financeiro no âmbito do projeto de concessão dos serviços de apoio à visitação do parque (seção III.2 desta instrução);

d) disponibilizem, aos interessados em participar do processo licitatório, orçamento detalhado das intervenções previstas no caderno de encargos, inclusive especificações técnicas essenciais para a caracterização dos investimentos mínimos obrigatórios (seção III.2 desta instrução);

Providências Internas

III. 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:

a) Enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI);

b) Restituir os autos à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente e autorizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo de fiscalização de desestatização, segundo o rito da Instrução Normativa 81/2018, referente à outorga de concessão por trinta anos para exploração de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), localizado no Estado do Ceará, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do parque.

2. O processo concessório é conduzido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no exercício de suas atribuições legais definidas no art. 1º,

incisos I e V, da Lei 11.516/2007.

II – Contextualização

3. A Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), definiu que o plano de manejo é o documento pelo qual se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais em uma unidade de conservação, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à sua gestão (art. 2º, inciso XVII).

4. Essa legislação dividiu as unidades de conservação em dois tipos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. As primeiras são criadas com o objetivo de preservar a natureza, admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; as segundas buscam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Os parques nacionais pertencem ao primeiro grupo (unidade de conservação de proteção integral) e são criados com o objetivo de preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, e possibilitar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

5. Como se percebe, o uso público é um dos objetivos de criação do parque nacional, mas essa visitação deve ser tal que não cause impactos de médio ou grande porte ao meio ambiente. Para cumprir com esse propósito, a existência de um plano de manejo é essencial, instrumento por meio do qual são estabelecidas normas e restrições à visitação pública (art. 11, § 2º, da Lei 9.985/2000), bem como é instituído o zoneamento do espaço, importante instrumento de ordenamento territorial, criado com a finalidade de facilitar o atingimento dos objetivos da unidade de conservação.

6. O plano de manejo do PNJ foi aprovado pela Portaria ICMBio 84, de 20/10/2011, e alterado pela Portaria ICMBio 377, de 21/7/2020. Possui sete zonas de manejo, divididas ou agrupadas em razão de suas características naturais, sendo que cada uma possui normas específicas para utilização e manejo dos recursos naturais. São elas: zona primitiva, de ocupação temporária, de uso extensivo, de uso intensivo, de recuperação, de uso especial e de uso conflitante.

7. O PNJ fica localizado no litoral oeste do Estado do Ceará (nos municípios de Camocim, Cruz e, principalmente, Jijoca de Jericoacoara) e tem área aproximada de 8.854 hectares. Foi criado pelo Decreto s/nº, de 4/2/2002, mas seus limites estão indicados na Lei 11.486/2007. Sua instituição teve por propósito proteger e preservar o ecossistema marinho-costeiro (mangues, restingas e dunas).

8. Conforme relatório de monitoramento da visitação em unidades de conservação federais, elaborado pelo ICMBio, o PNJ recebeu 1,3 milhão de visitantes em 2019, tendo sido, naquele ano, a terceira unidade de conservação mais visitada do Brasil. O parque não possui infraestrutura para o turismo, de modo que o apoio à visitação fica disponível na Vila de Jericoacoara, localizada fora da área do PNJ. A visitação ocorre durante todo o ano, e não há cobrança de ingressos para entrada no parque.

9. A Lei 9.985/2000 não previu originalmente a possibilidade de se conceder ao privado a exploração de atividades no interior de unidades de conservação. Foi apenas com a edição da Lei 13.668/2018, que promoveu a alteração em diversos dispositivos da lei de criação do ICMBio (Lei 11.516/2007), que se tornou juridicamente possível, nos moldes estipulados na Lei Geral de Concessões (Lei 8.987/1995), a concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e à conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura.

10. A principal justificativa do poder concedente para realizar a presente desestatização decorre da necessidade de ordenar a visitação pública no parque (atualmente há grande número de trilhas e caminhos no interior da unidade), mitigando os impactos ambientais causados pelo fluxo de pessoas. O tráfego desordenado de veículos retira a vegetação natural, compacta o solo, causa a morte de pequenos animais e dificulta a coleta do lixo.

11. A área de concessão está limitada aos espaços de uso público do PNJ definidos no plano de

manejo, totalizando 8.545 hectares (de um total de 8.854 hectares). Foram excluídas as zonas de uso conflitante, ocupadas por empreendimentos de utilidade pública, tais como gasodutos, linhas de transmissão, sistemas de captação de água, barragens, estradas, dentre outros.

12. O critério de julgamento da licitação é o de maior oferta da outorga fixa a ser paga ao poder concedente, cujo valor mínimo estimado é de R\$ 3,1 milhões, de acordo com os documentos encaminhados ao TCU. Contudo, após análise da equipe de fiscalização, a outorga mínima subiu aproximadamente para R\$ 7,5 milhões, em razão da supressão dos serviços de pavimentação em asfalto (diminuição do Capex).

13. Na modelagem econômico-financeira, as receitas foram divididas em receitas de bilheteria (principal fonte) e em receitas acessórias (alimentação, comércio e estacionamento). Até então, a entrada no parque é gratuita, mas, após a celebração do contrato, é permitido à concessionária a cobrança de ingressos. A modelagem econômico-financeira considerou que o valor da entrada no parque seria de R\$ 45,00, em que pese a minuta de contrato estipular um teto superior a isso.

14. A cláusula 9.2 do futuro contrato estipula que o valor máximo do ingresso a ser cobrado pela concessionária para acesso à totalidade da área da concessão para cada usuário varia em função do tempo de vigência do contrato. No primeiro ano de eficácia contratual, o teto é R\$ 50,00; no segundo, R\$ 70,00; no terceiro, R\$ 90,00; no quarto, R\$ 110,00; no quinto ano em diante, R\$ 120,00. A concessionária tem a liberdade de praticar valores menores que esses, não sendo devidos reequilíbrios contratuais em razão da queda da demanda provocada por preços de ingressos excessivamente altos.

15. As receitas acessórias foram estimadas da seguinte forma: a partir de dados obtidos junto à empresa que opera concessões em unidades de conservação, estimou-se o gasto médio com alimentação, comércio e estacionamento, o qual é multiplicado pelas taxas de captação da demanda total do parque para cada serviço (por exemplo, considerou-se que, do total de visitantes, 8% normalmente adquirem alimentos no parque).

16. A receita total estimada para o primeiro ano da concessão é de R\$ 14,12 milhões (100% decorrente da venda de ingressos); ao final, estima-se que a arrecadação passará para R\$ 73,37 milhões (68,8% decorrente da venda de ingressos).

17. As obrigações da futura concessionária, estimadas em R\$ 299,74 milhões, envolvem essencialmente: i) realização de investimentos e de serviços obrigatórios, previstos no caderno de encargos (anexo B da minuta de contrato), a exemplo do cercamento do perímetro da unidade de conservação, da implantação de áreas de apoio e de polos de visitação, da reforma e da requalificação da infraestrutura existente, da sinalização, do controle de acesso, da vigilância e segurança patrimonial, dentre outros; ii) pagamento de outorga fixa (mínimo de R\$ 7,5 milhões) e variável; e iii) desembolso anual de um valor correspondente a 5% da receita operacional bruta da concessão para custeio de obrigações socioambientais (ações educacionais relacionadas ao meio ambiente, fomento a projetos de pesquisa e a ações de manejo, apoio a projetos de integração com o entorno, dentre outros).

18. O pagamento da outorga variável é mensal, mas será devido somente depois de decorridos 4 anos da eficácia do contrato. O percentual a ser pago pela futura concessionária varia de 5% a 10% da receita operacional bruta, a depender do seu desempenho. O anexo C da minuta do contrato estabelece o sistema de mensuração, composto basicamente por cinco indicadores: satisfação do usuário, limpeza e conservação de áreas, gestão de resíduos, manutenção de ativos e número balizador da visitação.

19. Destaco que a análise da demanda, o projeto conceitual de engenharia e a modelagem financeira do projeto em exame foram contratados inicialmente pela Unesco, no âmbito de um convênio firmado pela entidade com o Ministério do Turismo, e entregues ao ICMBio em dezembro de 2021. Ao se debruçar sobre os documentos entregues, o poder concedente constatou sua incompletude, bem como a necessidade de adaptações em razão de algumas modificações no projeto (alteração das obrigações das partes, por exemplo).

20. Diante disso, o ICMBio firmou, em abril de 2022, contrato com o BNDES para a prestação de serviços técnicos de apoio, avaliação, estruturação e implementação de projetos visando à

concessão dos serviços de apoio à visitação, à revitalização, à modernização, à operação e à manutenção dos serviços turísticos nas unidades de conservação (Contrato 22.2.0081.1). O banco de fomento elaborou, então, um novo plano de negócios, entregue ao Tribunal em 1º/9/2022, oportunidade em que também encaminhou a modelagem econômico-financeira atualizada.

21. Apesar de o valor do ingresso para entrada no parque ter sofrido acréscimo (passou de R\$ 30,00 para R\$ 45,00, após as adaptações realizadas pelo BNDES), a maior parte das premissas de preços e quantidades do modelo elaborado pela consultoria Creado não foi alterada. Houve um maior detalhamento de importantes variáveis, como as projeções de demanda e de receitas, os investimentos e as despesas operacionais, a tributação, entre outras. Além disso, houve a atualização de parâmetros importantes, como o custo médio ponderado do capital (taxa de desconto).

22. Ao analisar esses elementos, a SecexAgroAmbiental elaborou instrução preliminar, com proposta de realização de quatro determinações e quatro recomendações, e a submeteu ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), dando-lhes oportunidade para que apresentassem as contribuições para o aperfeiçoamento da futura deliberação do Tribunal.

23. Todas as três instituições se manifestaram no sentido de que estariam de acordo com as análises e as propostas de encaminhamento alvitadas. Assim, na derradeira instrução, a unidade técnica ratificou a posição anteriormente externada.

24. Manifesto-me de acordo com a essência da proposta de encaminhamento, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer. Dirijo apenas da proposta de determinação para incluir hipóteses a serem submetidas à arbitragem.

III – Publicidade da modificação do plano de negócios

25. Antes de discorrer sobre essa questão (arbitragem), como o plano de negócios sofreu uma atualização após a contratação do BNDES, ou seja, foram realizadas mudanças em parâmetros e premissas que haviam sido considerados nos estudos iniciais elaborados pela consultoria Creado, concordo com a unidade técnica em se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento que disponibilizem, aos interessados em participar do processo licitatório, documentação que contém esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no modelo econômico-financeiro no âmbito do projeto de concessão dos serviços de apoio à visitação do parque.

26. Dito isso, retorno à questão da arbitragem.

IV - Arbitragem

27. A minuta do contrato de concessão estabelece que as controvérsias na aplicação das normas contratuais que envolvam direitos patrimoniais disponíveis serão dirimidas por meio da arbitragem. Trata-se de previsão alinhada à Lei 11.196/2005, que inseriu um dispositivo na Lei Geral de Concessões (art. 23-A) possibilitando que o contrato de concessão incluísse o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao negócio jurídico, incluindo a arbitragem.

28. A abrangência desse mecanismo de solução de controvérsias depende do que se entende por direitos patrimoniais disponíveis. Mais recentemente, a matéria foi regulamentada, o que considero essencial tanto para o parceiro privado, que busca segurança jurídica e minimização dos riscos materiais e processuais, quanto para o poder concedente, que deve racionalizar sua força de trabalho.

29. A Lei 13.448/2017 (art. 31, § 4º) considera como controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis as questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro das avenças, o cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou de transferência do contrato de concessão e o inadimplemento de obrigações por qualquer das partes. Apesar de a norma em questão estabelecer diretrizes gerais para a prorrogação antecipada e a relicitação das concessões de setores econômicos determinados, como das rodovias, ou seja, ter um escopo bem específico, é possível afirmar que sua essência foi replicada para outros normativos e, também, para os contratos de concessão posteriores.

30. Cito, como exemplo, o Decreto 10.025/2019, que dispõe sobre a arbitragem para dirimir

litígios que envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário. O normativo em questão replicou essas hipóteses, como pode ser visto abaixo:

“Art. 2º Poderão ser submetidas à arbitragem as controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis, entre outras:

I - as questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;

II - o cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou de transferência do contrato de parceria; e

III - o inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes, incluídas a incidência das suas penalidades e o seu cálculo.”

31. No caso concreto, a minuta contratual do PNJ traz o seguinte comando:

“44.1. As controvérsias decorrentes do presente CONTRATO que envolvam direitos patrimoniais disponíveis serão definitivamente dirimidas por arbitragem, em conformidade com a Lei Federal nº 9.307/96, especialmente no que toca às seguintes questões:

a) reconhecimento do direito e determinação do montante respectivo da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da CONCESSÃO, em favor de qualquer das PARTES;

b) reconhecimento de hipóteses de inadimplemento contratual por quaisquer das PARTES; e

c) valor da indenização, no caso de extinção antecipada do CONTRATO.”

32. A unidade técnica entendeu que, especificamente em relação à alínea “c”, sua redação não contempla todas as hipóteses elencadas no art. 31, §4º, inciso II, da Lei 13.448/2017, c/c o art. 2º, parágrafo único, inciso II, do Decreto 10.025/2019, razão pela qual o Tribunal deveria determinar um ajuste na redação da cláusula 44.1 da minuta para adequá-la à legislação mencionada.

33. Com as vênias de estilo, em que pese os gestores não tenham manifestado oposição quanto a este ponto, deixo de incorporar a proposta. De acordo com a Resolução 315/2020, a determinação consiste em medida processual adequada para interromper irregularidade em curso, para remover seus efeitos, ou para inibir a ocorrência de irregularidade iminente. No caso concreto, não vislumbro a presença desses pressupostos, seja porque as normas invocadas tratam de setores específicos da área de transportes – estranho, portanto, às concessões de unidades de conservação –, seja porque não há imposição da arbitragem, tanto que o verbo utilizado é “podem”, não “devem”.

34. Lembro também que o TCU não deve se imiscuir na escolha das matérias que devem ser submetidas à arbitragem. Na teoria, a submissão de matérias essenciais à concessão, como a recomposição do reequilíbrio, o reconhecimento de que o contrato está sendo descumprido e a indenização de investimentos realizados e vinculados a bens reversíveis, não amortizados ou depreciados, parece interessante, pois tende a imprimir maior celeridade ao processo, pondo fim a conflitos em prazos menores.

35. Na prática, porém, de modo geral, constata-se que o poder público vem encontrando grande dificuldade na defesa de seus interesses, havendo atualmente riscos significativos de perda de disputas bilionárias já instaladas. A explicação seria a característica peculiar da arbitragem: prazos processuais curtos (diferentemente daqueles previstos no CPC) e demandas mais técnicas.

36. Especificamente em relação à ANTT, a questão já foi inclusive objeto de reportagem da Agência Infra, na edição 785, de 19 de maio de 2020, cujos trechos mais importantes transcrevo:

“Com risco de perder disputas bilionárias com o setor privado, a diretoria da ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) criou um núcleo de acompanhamento de processos de concessão que estão em arbitragem no âmbito da agência. Até o momento, são sete processos, em que a agência e as concessionárias discutem diferenças de interpretação nos contratos, que foram retirados do âmbito administrativo ou judicial e levado a câmaras de arbitragem privadas. O valor estimado desses litígios está na casa dos R\$ 6 bilhões. (...)

O novo diretor-geral interino da agência, Marcelo Vinaud, identificou nos processos em



arbitragem um risco para a gestão. Segundo ele, a defesa da agência nos processos estava exclusivamente a cargo da procuradoria do órgão. Para ele, os advogados da União não podem estar sozinhos na defesa desses processos porque as câmaras têm prazos curtos e demandas ligadas mais à parte técnica dos contratos e menos em relação à judicial.

‘O setor privado tem gente treinada, gasta muito dinheiro, e a justiça arbitral não dá o conforto para nós [em relação à Justiça Pública]. Temos que estar melhor preparados’, defendeu Vinaud”.

37. Nesse cenário, entendo que não cabe ao TCU ampliar as matérias que deverão ser submetidas à arbitragem. Esse juízo deve ser feito pelo poder concedente, ou seja, por quem melhor conhece sua estrutura administrativa disponível.

38. Dito isso, passo a tratar da principal questão deste processo: a regularização fundiária do PNJ.

V - Regularização fundiária do PNJ

39. A Lei 9.985/2000 estabelece que os parques nacionais devem ser de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites deverão ser desapropriadas (art. 11, § 1º). Apesar dessa previsão legal, observa-se que, antes mesmo da constituição do parque, por meio do Decreto federal s/nº, de 4/2/2002, o Estado do Ceará promoveu a arrecadação de parte da área do futuro PNJ, em 21/3/2000, e a registrou em seu nome, conforme documentos cartorários juntados aos autos.

40. A gleba registrada no nome do Estado do Ceará é de 6.183,18 hectares, ou seja, corresponde a aproximadamente 72,4% do total do PNJ. As tratativas para regularizar a situação, uma vez que unidades de conservação federal devem ser constituídas sobre imóveis da União, só tiveram início em março de 2022, ou seja, mais de vinte anos depois da constituição do parque nacional. Atualmente o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria do Patrimônio da União estão em tratativas com órgãos estaduais para a realização de permuta de imóveis, mas não há previsão para conclusão dessa negociação.

41. Outros 2.596,1 hectares são reivindicados por particulares e correspondem à Fazenda Junco I (566,24 hectares), à Fazenda Junco II (354,4 hectares), à Fazenda Caiçara (962,36 hectares) e à Fazenda Córrego do Urubu (713,1 hectares). Neste caso, consta dos autos a informação de uma possível sobreposição entre a gleba arrecadada pelo Estado do Ceará e as áreas supostamente privadas.

42. A titularidade das áreas das três primeiras fazendas é discutida desde 2010 no ICMBio. Por não ser possível retroagir a cadeia dominial até sua origem, nada se concluiu sobre o verdadeiro proprietário das áreas, ou seja, não se sabe se as glebas pertencem aos particulares que pleiteiam o espaço, ao Estado do Ceará ou à própria União. Lembro neste ponto que, nos termos do art. 20, II, da Constituição, pertencem à União as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental.

43. Existe, portanto, um risco de judicialização desses terrenos. Em recente despacho, a Coordenação-Geral de Consolidação Territorial do ICMBio mencionou que esses processos não possuíam a segurança técnica e jurídica necessária para levar adiante a regularização fundiária dessas glebas. Assinala que *“caso contrário, a administração estará assumindo o risco de praticar uma indenização indevida, com consequente prejuízo ao erário”*.

44. É parecida a questão fundiária envolvendo a Fazenda Córrego do Urubu. Como o processo só foi autuado no ICMBio em julho de 2020, ainda está em fase inicial a regularização. Pelo que consta dos autos, o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace), autarquia responsável pelo desenvolvimento das atividades relativas à organização da estrutura fundiária, com ênfase no assentamento e reassentamento rural, realizou procedimento de arrecadação sumária objetivando a expedição de títulos de propriedade aos posseiros cadastrados e identificados pela entidade.

45. A procuradoria jurídica especializada do ICMBio solicitou mais informações ao Idace, mas, até o fechamento da instrução, a entidade não havia respondido.

46. Como se percebe, grande parte da área do PNJ não se encontra sob o domínio do Governo Federal, mas do Estado do Ceará. Não se trata de um problema exclusivo da unidade de conservação localizada em Jericoacoara/CE. Lembro que, no Acórdão 1.383/2021-Plenário, que examinou auditoria

em 334 unidades de conservação federais dos biomas terrestres e marinhos brasileiros, foi constatada a mesma pendência em diversas unidades de conservação. Naquela ocasião, recomendou-se ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária a elaboração de um plano de ação para acelerar os processos de regularização.

47. Ainda que não incorporadas ao patrimônio da União, essas terras estaduais gozam do atributo da indisponibilidade (e, por consequência, da impenhorabilidade, da inalienabilidade e da imprescritibilidade), pois são necessárias à proteção e à preservação do ecossistema marinho-costeiro (mangues, restingas e dunas). Neste caso, a Constituição veda qualquer utilização que possa comprometer a integridade dos atributos que justificaram a proteção desses espaços:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; [...]

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.”

48. Além da indisponibilidade mencionada, devo destacar outro fator que minimiza os riscos associados ao fato de o Estado ser proprietário de grande parte das terras do PNJ: a gestão do parque pelo Governo Federal (inicialmente pelo Ibama, depois pelo ICMBio) vem sendo realizada desde sua implantação, em 2002, ou seja, não consta qualquer oposição do Estado do Ceará nesse período de vinte anos.

49. A propriedade das quatro fazendas é disputada pelo poder público e pelos particulares. No caso do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, objeto do TC 010.956/2022-8, as áreas privadas localizadas em seu interior foram excluídas do objeto da concessão, mas, no PNJ, essa solução não foi adotada. Infere-se que esse tratamento diferenciado decorre de dois fatores: do tamanho da gleba controvertida (significativa em Jericoacoara/CE) e da incerteza quanto ao legítimo proprietário no estudo em apreciação.

50. Independentemente disso, sendo confirmado o domínio a favor dos particulares – o que, se ocorrer, possivelmente dependerá de decisão judicial –, creio ser mínima a possibilidade de o Poder Judiciário proibir alguma obra, serviço ou visitação na área litigiosa. Para esses casos, acredito que a solução é eminentemente patrimonial, isto é, cabe ao poder concedente buscar a desapropriação dos terrenos, nos termos do art. 11, § 1º, da Lei 9.985/2000.

51. Tendo o Governo Federal tomado a decisão de incluir o PNJ no Plano Nacional de Desestatização, compete ao TCU examinar os estudos de viabilidade e as minutas de edital e de contrato, e avaliar a adequação desses documentos técnicos e jurídicos à legislação atual e aos princípios que regem a atuação da administração pública. Desse modo, não seria a melhor opção, sob o ponto de vista do interesse público, condicionar a publicação do edital à resolução dos problemas fundiários.

52. O objetivo fundamental da concessão é conciliar as demandas turísticas e ambientais no Parque Nacional de Jericoacoara/CE, o que pressupõe ordenar a visitação pública, melhorar a infraestrutura de apoio à gestão e aos turistas, e diminuir o número de trilhas no interior da unidade de conservação. Atrasar essas iniciativas até a resolução dos problemas fundiários não me parece a melhor solução quando se busca a preservação ambiental.

53. A solução, a meu ver, passa pelo equacionamento dos riscos. Nesse sentido, é preciso avaliar as principais medidas que estão previstas na minuta contratual.

54. Antes, porém, destaco que a maior parte dos atrativos estão localizados fora da área das fazendas. Poucos investimentos e serviços obrigatórios estão previstos nessas regiões, mas, mesmo assim, ressalto que há certa flexibilidade em se alterar o local a ser beneficiado com os investimentos. A minuta contratual possibilita ao concessionário, em conjunto com o poder concedente, a decisão sobre as regiões que sofrerão melhorias.

55. Outro ponto igualmente importante: o poder concedente assumiu o risco de eventual problema que impeça a concessionária de executar integralmente o objeto do contrato, como pode ser visto na cláusula 31.1 da minuta de contrato:

“31.1 São riscos assumidos pelo PODER CONCEDENTE:

[...] d) decisões judiciais, arbitrais ou administrativas que diretamente impactem ou onerem, impeçam ou impossibilitem a CONCESSIONÁRIA de executar integral ou parcialmente o objeto do CONTRATO, inclusive aquelas que imponham restrições à operação do PNJ, determinem a redução da sua capacidade, ou que impossibilitem ou impactem a cobrança de INGRESSOS ou valores pela prestação dos SERVIÇOS, exceto nos casos em que a CONCESSIONÁRIA houver dado causa à situação sobre a qual estiverem fundadas referidas decisões;”

56. Nesse cenário, por entender que os riscos estão devidamente equacionados, não vislumbro óbices à continuidade do processo de concessão. Contudo, na linha do que defende a unidade técnica, entendo que, em nome da publicidade, da transparência e da boa-fé, a situação fundiária do parque deve ser explicitada no instrumento convocatório. Por essa razão, estou propondo a expedição de determinação ao MMA, ao ICMBio e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento para que insiram, na documentação a ser disponibilizada aos interessados em participar do processo licitatório, informações sobre as questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque, bem como as informações eventualmente consideradas necessárias para evidenciar o baixo risco de impacto relevante dessas questões no processo de concessão.

57. Acolho também a proposta da unidade técnica de recomendar às instituições mencionadas no parágrafo anterior que incluam, na minuta de contrato, um item específico que trate da alocação dos riscos relativos às questões fundiárias. Apesar de a alocação de riscos, em especial o item “d” da cláusula 31.1, ser suficiente para enfrentar o problema imobiliário, a transparência e a boa-fé sugerem a previsão de uma regra específica.

58. Passo a tratar dos investimentos obrigatórios.

VI – Investimentos obrigatórios

59. O modelo econômico-financeiro estimou que os investimentos e os reinvestimentos obrigatórios ao longo da concessão deverão custar aproximadamente R\$ 121,15 milhões, sendo que os gastos estão concentrados nos quatro primeiros anos da concessão (R\$ 75,28 milhões). Dado que a principal preocupação do poder concedente é com o ordenamento da visitação, as principais despesas são em infraestrutura e edificação, estimadas em R\$ 84 milhões. Envolvem obras de cercamento do perímetro da unidade de conservação, de delimitação e de adequação da infraestrutura viária, de implantação de áreas de visitação, de sinalização, dentre outras.

60. Ao examinar os projetos e os orçamentos desses itens, a unidade técnica deparou-se com um estudo preliminar de baixo nível de detalhamento, constando basicamente informações sobre a tipologia da obra, a área de intervenção, o custo unitário básico (CUB) praticado no Estado do Ceará e o BDI (benefícios e despesas indiretas). Ocorre que o CUB divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará (Sinduscon-CE) refere-se a obras de edificação, de modo que não pode ser aplicado de forma indiscriminada para todas as intervenções previstas no caderno de encargos da concessão, em especial para as reformas e construções de pontes.

61. Para esses casos (reformas e construções de pontes), não consta qual a fonte de referência que embasou o preço adotado para o custo do m² da intervenção. Em paralelo, sem qualquer justificativa ou detalhamento, a planilha do modelo econômico-financeiro somente informa que o BDI atingiu o percentual de 40% para a construção e reforma de edificações.

62. Apesar de a minuta do contrato atribuir à concessionária os riscos relacionados a erros nas

estimativas de custos (subcláusula 30.2, alínea “g”) e apesar de a Lei Geral de Concessões indicar que o edital de licitação deve conter, no caso de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, apenas os elementos do projeto básico que permitam a plena caracterização da obra (art. 18, inciso XV), estamos diante de duas oportunidades de melhoria.

63. A primeira diz respeito à indicação dos parâmetros de custos (e suas respectivas fontes), em especial da origem dos valores não divulgados ordinariamente pelo Sinduscon-CE, bem como à divulgação das parcelas que compõem o BDI. A segunda refere-se à utilização de projetos básicos ou, se possível, executivos para delimitar as intervenções a serem realizadas ao longo da concessão.

64. A maior maturidade dos investimentos previstos tende a reduzir as deficiências de projetos e os problemas na execução das obras. Por consequência, diminui o risco de comprometimento do cronograma, de baixa qualidade dos empreendimentos e de precificação inadequada dos projetos. Trata-se de uma prática que beneficia não apenas o poder público, mas também a sociedade e os interessados no certame, na medida em que torna mais atrativo o projeto e tende a aumentar o valor da outorga e/ou a reduzir as tarifas cobradas dos usuários.

65. Exatamente por isso, proponho que seja recomendado ao MMA, ao ICMBio e à SPPI que disponibilizem aos licitantes orçamento detalhado das intervenções consideradas para o PNJ, inclusive com as especificações técnicas essenciais para a caracterização dos investimentos mínimos obrigatórios, incluindo a indicação das fontes dos preços referenciais e o detalhamento das parcelas que compõem o BDI.

66. Prosseguindo, ao examinar o primeiro fluxo de caixa encaminhado ao TCU, foi possível identificar que a modelagem econômico-financeira previa a realização de investimentos em uma área de visitação chamada de Paraíso, tais como a construção e a montagem de lanchonete e de loja, e a aquisição de equipamentos para posterior locação. Também estavam previstas receitas com alimentação, comércio e locação de equipamentos.

67. Por outro lado, o caderno de encargos, anexo à minuta do contrato, não previa qualquer investimento obrigatório nessa região. Por sinal, o principal atrativo da área, a lagoa do Paraíso, nem se encontra dentro dos limites do parque nacional.

68. Outra inconsistência identificada: o fluxo de caixa considerou um gasto de aproximadamente R\$ 10 milhões com a pavimentação das vias, utilizando-se concreto betuminoso usinado a quente (asfalto). Apesar dessa previsão, o caderno de encargos prevê que “*em nenhuma hipótese será permitido o asfaltamento de qualquer via dentro do PNJ*”.

69. Questionado pela unidade técnica, o BNDES reconheceu esses problemas e comprometeu-se em corrigi-los. Entretanto, na documentação atualizada, não houve o devido tratamento dessas questões. Apesar de a área de visitação Paraíso ter sido excluída do modelo econômico-financeiro, ou seja, de as projeções de receitas e de investimentos não mais incluírem aquelas advindas dessa região, foi mantido o desembolso para a pavimentação com asfalto.

70. Por essa razão, acolho a proposta da unidade técnica e voto por que seja espedida determinação para que as instituições interessadas excluam, com a devida readequação dos valores do **Capex** do projeto de concessão, o item “pavimentação com asfalto”, previsto como sendo um dos itens de investimento na planilha do modelo econômico-financeiro. Apenas essa readequação é responsável por um incremento de aproximadamente R\$ 3,4 milhões no valor da outorga fixa (em vez de R\$ 3,098 milhões, passa para R\$ 7,473 milhões).

71. Ainda sobre o tema, o caderno de encargos estabelece os investimentos obrigatórios que a futura concessionária deverá realizar na área da concessão e indica os prazos para adimplemento dessas obrigações. Em regra, o termo inicial é a partir da data de eficácia do contrato, variando-se o termo final (12, 18, 24 ou mais meses).

72. Entretanto, para três obrigações (implantação da sinalização em toda a área da concessão, instalação de equipamentos de lazer e disponibilização de recursos sistêmicos para auxiliar a gestão e a operação da concessão), o caderno de encargos não estabelece o prazo limite para a realização dos investimentos, o que pode ensejar infundáveis questionamentos acerca de eventual caracterização de



inadimplemento. Para evitar esse tipo de discussão, concordo com a unidade técnica quanto à necessidade de se recomendar que, previamente à publicação do edital, haja a modificação dos documentos técnicos para prever os prazos máximos de execução de todos os investimentos.

VII – Erro materiais

73. Por fim, diante da constatação de erros materiais, como remissão a cláusulas inexistentes na minuta contratual e nos seus anexos, e a indicação equivocada do percentual da área da concessão em relação ao PNJ, acolho a proposta de determinação formulada pela unidade técnica.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2534/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.212/2022-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério do Meio Ambiente; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de desestatização que tratam do acompanhamento da outorga de concessão de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara,

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

9.1. considerar, com fundamento no art. 1º da Instrução Normativa 81/2018, dado o escopo definido para a análise da presente desestatização, que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) atendeu, com ressalvas, aos aspectos de completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à desestatização do Parque Nacional de Jericoacoara;

9.2. determinar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara:

9.2.1. insiram, na documentação a ser disponibilizada aos interessados em participar do processo licitatório, informações sobre as questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque, bem como as informações eventualmente consideradas necessárias para evidenciar o baixo risco de impacto relevante dessas questões no processo de concessão;

9.2.2. excluam, com a devida readequação dos valores do CAPEX do projeto de concessão, o item “pavimentação com asfalto”, previsto como sendo um dos itens de investimento na planilha do modelo econômico-financeiro;

9.2.3. revejam e corrijam na minuta de contrato e em seus anexos os seguintes erros de forma e outros porventura identificados na revisão a ser realizada:

9.2.3.1. remissão a fontes de referência não encontradas em subcláusulas da minuta de contrato;



9.2.3.2. inconsistência entre os valores percentuais da área da concessão em relação à área do PNJ, descritos nos itens 1.1 e 2.2 do anexo A da minuta de contrato - Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara;

9.2.3.3. inconsistência entre os prazos e títulos das intervenções obrigatórias descritos nos itens 6.4 e 10.1 (tabela) do anexo B da minuta de contrato – caderno de encargos;

9.3. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 11 da Resolução 315/2020, que, até a data de publicação do edital da concessão de prestação de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara:

9.3.1. incluam, na minuta de contrato, um item específico que trate da alocação dos riscos relativos às questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque;

9.3.2. adotem as medidas necessárias com vistas a fazer constar prazos máximos de execução dos investimentos previstos nos itens 6.15, 6.16 e 6.18 do anexo B da minuta contratual (caderno de encargos);

9.3.3. disponibilizem, aos interessados em participar do processo licitatório, documentação que contém esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no modelo econômico-financeiro no âmbito do projeto de concessão dos serviços de apoio à visitação do parque;

9.3.4. disponibilizem, aos interessados em participar do processo licitatório, orçamento e projeto detalhados das intervenções previstas no caderno de encargos, inclusive especificações técnicas essenciais para a caracterização dos investimentos mínimos obrigatórios;

9.4. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a antecedem, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI); e

9.5. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente e autorizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2534-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 029.545/2009-1

Natureza(s): Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Petróleo Brasileiro S.A.

Representação legal: Paola Allak da Silva (142389/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

SUMÁRIO: REFINARIA ABREU E LIMA (RNEST). CONTRATO DE EDIFICAÇÕES. INDÍCIOS DE SOBREPREENÇO. CITAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria efetuado com o objetivo de apurar possíveis irregularidades no Contrato 0800.0049742.09-2, firmado entre a Petrobras e as empresas Engevix Engenharia S/A – atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. – e a Empresa



Industrial Técnica S/A (EIT), as quais compuseram o Consórcio Rnest O. C. Edificações para as obras de edificações da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), localizada no Município de Ipojuca/PE.

2. O objeto do ajuste, celebrado, em abril de 2009, no valor histórico de R\$ 591.324.228,09, consistiu na execução dos serviços e fornecimentos necessários à elaboração do projeto executivo e construção civil com fornecimento de materiais e equipamentos das edificações, incluindo urbanização (peça 4, p. 3 a 42). Transcrevo o relatório de auditoria:

“HISTÓRICO

1. *Antes da deflagração da Operação Lava Jato (OLJ; 2014), as obras de edificações da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) já haviam sido fiscalizadas pelo TCU em 2009 (TC 009.758/2009-3), com a análise do Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) do consórcio contratado. Foi contemplada amostra de apenas 24% do contrato, em que se apurou sobrepreço de R\$ 34 milhões por preços excessivos frente ao mercado.*

2. *O DFP é o documento apresentado pelas licitantes como forma de demonstrar a composição de seus preços nas licitações de obras realizadas pela Petrobras e é parte integrante dos contratos de obras firmados pela estatal, figurando entre seus anexos.*

3. *Contudo, em 2010, a unidade técnica modificou a metodologia de análise, passando a avaliar as estimativas de custos da contratação, em vez do DFP. Esse novo exame não detectou sobrepreço, de modo que o Acórdão 3.069/2010-Plenário considerou saneada a irregularidade “Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado”.*

4. *Em consequência da OLJ (2014), foi criada no TCU a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), em dezembro de 2015, para tratar dos processos correlatos a tal operação, atendendo à especialização requerida para tal mister.*

5. *Ocorre que, no âmbito da OLJ, apurou-se que empreiteiras se cartelizaram em um “clube” para substituir uma concorrência real em certames da Petrobras por uma disputa totalmente manipulada, a qual dava falsa impressão de legalidade. Os preços oferecidos à estatal eram calculados e ajustados em reuniões secretas, nas quais se definia quem ganharia o contrato e qual seria o preço, inflado em benefício privado e em prejuízo dos cofres da Petrobras.*

6. *As provas obtidas no âmbito da referida operação revelaram um modus operandi comum em todos os contratos em que o cartel atuou: a restrição da competição por meio da apresentação de propostas fictícias ou de cobertura, supressão de propostas, propostas rotativas ou rodízio e divisão do mercado, combinada com o pagamento de propina a agentes da Petrobras, para facilitar a obtenção da maior margem de lucro possível dentro da faixa de aceitabilidade das propostas, compensando-se, posteriormente, essas margens entre as integrantes do “clube”.*

7. *Diante do cenário de conluio entre empresas para fraudar licitações, a SeinfraOperações avaliou a situação das obras da Rnest no âmbito do Fiscobras 2019 e propôs, considerando a insuficiência de providências internas da Petrobras para assegurar o ressarcimento dos danos causados, sua oitiva quanto a vários contratos da refinaria, entre eles o de Edificações.*

8. *Todavia, o Acórdão 1.937/2019-Plenário determinou que os processos TC 029.544/2009-4, TC 029.545/2009-1 e TC 029.548/2009-3 fossem desarquivados e que fosse realizada nova análise da economicidade das contratações, examinando-se, inclusive, os eventuais acréscimos promovidos por meio de termos de aditamento contratual nos contratos da Cafor, dos Tanques Lote II e de Edificações da Refinaria Rnest.*

9. *A derradeira instrução do auditor da SeinfraOperações (peça 60) avaliou que os autos precisavam ser saneados por meio de diligência à Petrobras.*

10. *O diretor da unidade técnica endossou a proposta do auditor, mas, em acréscimo, entendeu que há nos autos evidências robustas que demonstram que o contrato de implantação das edificações da Rnest foi obtido mediante fraude à licitação, o que implica o chamamento em oitiva das empresas contratadas para que se pronunciem a respeito dessa irregularidade. Ademais, o diretor propôs diligenciar a Controladoria-Geral da União para a obtenção de informações acerca de valores de ressarcimento previstos e realizados, atinentes ao Contrato nº 0800.0049742.09-2 -*

Edificações da Rnest, e relativos a eventuais acordos de leniência firmados com as empresas componentes do Consórcio Rnest O. C. Edificações (peça 61).

11. Já o secretário da SeinfraOperações, em essência, acresceu alguns itens à lista de documentos e informações a serem solicitadas à Petrobras em diligência e propôs a inclusão da empresa Engeform Engenharia Ltda. nas oitivas alvitradas (peça 62). À época da licitação, o Consórcio Rnest O. C. Edificações era formado por três empresas (Engevix, EIT e Engeform), mas esta última se retirou antes da formalização do contrato. O dirigente da unidade considerou que pode restar caracterizada a participação da Engeform na fraude, por meio de “supressão de participação” (neste caso, a supressão se deu após a constatação de que a proposta foi a vencedora, o que seria ainda mais estranho, ou mesmo pela participação fictícia no consórcio por alguma razão também não esclarecida), sendo prevista na jurisprudência do TCU a possibilidade de sanção de inidoneidade entre um e três anos (para “proposta fictícia”, que é aquela que visa dar aparência de concorrência em uma licitação direcionada).

12. Em despacho à peça 63, o relator do feito, Ministro Benjamin Zymler, manifestou-se de acordo com a proposta de diligência efetuada pela unidade técnica. Conquanto tenha também acolhido a proposta de oitivas das empresas responsáveis, ponderou que, previamente a essa medida, deve a unidade técnica colher e apontar os elementos que indicam a existência de fraude na licitação em comento, por avaliar não ser suficiente a menção ao disposto em sentenças judiciais ou denúncias propostas pelo Ministério Público Federal, os quais não constituem prova de per si, devendo ser carreado aos autos os depoimentos e demais elementos probatórios que embasaram essas peças jurídicas. Além disso, aduziu que o prosseguimento da matéria deve ocorrer em processo apartado, de forma a garantir o bom andamento do feito.

13. Ademais, quanto a eventuais acordos de leniência firmados entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e algumas das empresas responsáveis, o relator registrou que se trata potencialmente de matéria de defesa a ser apreciada no momento oportuno, não sendo pertinente, nessa fase processual, a expedição de diligência ou comunicação ao órgão de controle interno. Cabe informar, em consulta ao titular da unidade técnica, que o acompanhamento do acordo da Engevix está sendo efetuado no TC 005.084/2015-6 (Ministro Relator Bruno Dantas). Não é possível trazer a estes autos qualquer informação sobre esse acompanhamento, em razão do sigilo gravado sobre os autos, à exceção do próprio número do processo. Após eventual conversão em TCE e a efetivação das citações, poderá a empresa carrear a estes autos, se assim o desejar, os elementos que permitam avaliar se a licitação/contrato objeto deste feito consta no escopo do acordo e quanto já foi efetivamente pago que possa porventura ser abatido do valor do débito. Tal entendimento se mostra coerente com as discussões constantes no item 47 do Voto condutor do recente Acórdão 965/2022-Plenário.

14. A diligência à Petrobras foi feita mediante o Ofício 14.320/2021-TCU/Seproc (peça 64). A estatal respondeu parcialmente o ofício (peça 66) e solicitou prorrogação de prazo por 15 dias para atender ao restante (peça 67), tendo o pleito sido deferido à peça 68. As informações pendentes foram enviadas pela empresa por meio da peça 69 (sigilosa), a qual contém itens não digitalizáveis.

15. O objetivo da presente instrução é fazer um exame percuriente da economicidade da contratação relativa ao Contrato n. 0800.0049742.09-2, utilizando-se das informações trazidas pela Petrobras na diligência realizada nestes autos e de outras fontes identificadas em outros processos de controle externo ou na própria internet, abordando, no exame técnico, os tópicos a seguir:

- I. Da Inocorrência de Prescrição no Caso Concreto;
- II. Contextualização: Operação Lava Jato;
- III. Atuação do “Clube das 16” e de empresas colaboradoras com o cartel na licitação que precedeu o Contrato nº 0800.0049742.09-2 - Edificações da Rnest e indicativos de fraude nos aditivos contratuais;
- IV. Cálculo do prejuízo mínimo decorrente da atuação do cartel na licitação da obra de Edificações e Urbanização da Rnest;



- V. *Análise da regularidade dos aditivos;*
- VI. *Possíveis prejuízos oriundos da ausência de conclusão da obra;*
- VII. *Aplicação da Teoria do Produto Bruto Mitigado;*
- VIII. *Montante consolidado do Débito;*
- IX. *Responsabilização e Individualização das Condutas.*

EXAME TÉCNICO

I. DA INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO NO CASO CONCRETO

16. *Ante a ausência de disposição específica, na Lei 8.443/1992, que regulamente o prazo prescricional aplicável à atividade de controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU), a jurisprudência desta Corte de Contas consolidou os entendimentos adiante reproduzidos, a respeito de suas pretensões ressarcitória e punitiva, respectivamente:*

As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. (Súmula TCU 282)

9.1. [...]

9.1.1. *a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;*

9.1.2. *a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;*

9.1.3. *o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;*

9.1.4. *a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;*

9.1.5. *haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;*

9.1.6. *a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;*

(Acórdão 1.441/2016 – Plenário. Red. Min. Walton Alencar Rodrigues)

17. *No entanto, a partir de 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF), mediante sucessivos julgamentos, imprimiu nova interpretação à expressão “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”, constante da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal/1988 (CF/1988), adotada como fundamento legal para a edição da Súmula 282 por este Tribunal.*

18. *Citam-se, nesse sentido, as decisões proferidas nos julgamentos dos Recursos Extraordinários (RE) 669.069, 852.475 e 636.886, com repercussão geral reconhecida, julgados, respectivamente, em 3/2/2016, 8/8/2018 e 20/4/2020.*

19. *Com efeito, no primeiro dos julgamentos acima mencionados, restaram excluídos da abrangência da ressalva constante do art. 37, § 5º, da CF/1988, os danos sofridos pela Fazenda Pública decorrentes de atos ilícitos de natureza civil.*

20. *Posteriormente, de acordo com o decidido pela Suprema Corte no julgamento do RE 852.475, somente estariam acobertadas pela imprescritibilidade prevista no referido dispositivo constitucional as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).*

21. *Por sua vez, a partir do julgamento do RE 636.886, confirmando o julgamento antecedente, o STF passou a entender, inequivocamente, que a expressão constante da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal não se aplica aos processos submetidos à jurisdição de contas, afastando do cenário jurídico brasileiro a tese da imprescritibilidade relativamente aos tribunais de contas.*

22. De outra parte, por ocasião de julgamentos recentes, proferidos em mandados de segurança impetrados em face de decisões proferidas por este Tribunal, vêm o STF, reiteradamente, manifestando o entendimento de que o regime prescricional aplicável à atividade de controle externo estaria integralmente subordinado ao prazo de 5 (cinco) anos previsto na Lei 9.873/1999, mediante aplicação analógica do referido diploma legal (MS 37.373, 36.523, 37.120, 37.475, 37.514 e 37.476).

23. A matéria foi revisitada por esta Corte de Contas por ocasião do julgamento do TC 000.006/2017-3, ocorrido em sessão de 9/3/2022. Nessa assentada, o Relator, Min. Raimundo Carreiro, em voto complementar proferido nos autos, defendeu a aplicação integral do regime prescricional previsto na Lei 9.873/1999 aos processos em curso no TCU.

24. Entretanto, prevaleceu, por ocasião do julgamento do feito, sugestão do Min. Vital do Rêgo, no sentido de que fosse constituído grupo de trabalho a fim de normatizar a questão, nos termos adiante transcritos:

9.8. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente a este Plenário projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, 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, devendo incluir, no estudo que fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade. (Acórdão 459/2022 – Plenário. Red. Min. Walton Alencar Rodrigues)

25. De seu turno, ao apresentar voto revisor, manifestou-se o Min. Walton Alencar Rodrigues em defesa da manutenção dos entendimentos jurisprudenciais consolidados pelo TCU até que seja aprovado o ato normativo em epígrafe:

Até que o Tribunal aprove projeto normativo com regulamentação da temática da prescrição, defendo seja mantido o entendimento consolidado nesta Corte de Contas quanto à imprescritibilidade (sic) ações de reparação de dano ao Erário, com base no Enunciado 282 da Súmula de Jurisprudência do TCU, bem como a prescrição decenal da pretensão punitiva, prevista no artigo 205 do Código Civil, segundo as diretrizes aprovadas pelo Acórdão 1441/2016-Plenário.

26. Embora a aludida proposta não tenha constado da parte dispositiva do Acórdão 459/2022-Plenário, observa-se, a partir de julgamentos posteriores, que tal orientação vem sendo adotada pelos diferentes Colegiados desta Corte de Contas.

27. Citam-se, nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 596/2022 – Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), 1.622/2022 – 1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 1.077/2022 – 2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia), proferidos entre 15 e 23/3/2022.

28. Isto posto, em conformidade com a orientação constante do voto revisor proferido no julgamento do TC 000.006/2017-3 e com as decisões que o seguiram, aplica-se ao caso concreto os entendimentos consolidados na Súmula 282 e no Acórdão 1.441/2016-Plenário, sem prejuízo de que a questão seja igualmente analisada sob a ótica da Lei 9.873/1999, de forma subsidiária.

29. Nessa linha de raciocínio, não há que se falar em prescritibilidade do dano discutido nestes autos, à luz do entendimento sumulado por este Tribunal no enunciado 282, cabendo avaliar, exclusivamente, a eventual ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, de acordo com os critérios dispostos no Acórdão 1.441/2016-Plenário.

30. Para tanto, considerando a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano (pagamentos de valores superfaturados decorrente de preços excessivos), a qual perdurou durante toda a vigência contratual, adota-se como termo a quo do prazo prescricional, na linha do decidido nos Acórdãos 1.298/2017 (Rel. Min. Sub. André Luís de Carvalho) e 2.861/2018 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), ambos do Plenário, a data do último pagamento em benefício do consórcio contratado, ocorrido em 17/12/2014, conforme relação fornecida pela Petrobras (Peça 69, itens não digitalizáveis – c.1).



31. Nessas condições, ante a ausência do decurso do prazo decenal estipulado no art. 205 do Código Civil, conclui-se pela inoccorrência de prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas em relação às irregularidades tratadas nos autos.

32. Inclusive, a eventual aplicação do regime prescricional previsto na Lei 9.873/1999 ao caso concreto, caso esta venha a ser a posição adotada por este Tribunal em um futuro próximo, em nada alteraria a conclusão de inoccorrência de prescrição nestes autos, consoante se passa a tratar.

33. Segundo disposto em seu art. 1º, caput, incide a prescrição em 5 (cinco) anos, sendo tal prazo contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

34. Já o § 1º do aludido dispositivo legal trata de hipótese de prescrição intercorrente, a qual incidirá no procedimento administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho.

35. De outra parte, o referido diploma elenca como causa interruptiva do prazo prescricional, entre outras, a prática de qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato (art. 2º, inc. II).

36. Consoante exposto anteriormente, a irregularidade ensejadora do dano discutido nestes autos possui natureza continuada, de forma que a aplicação dos preceitos previstos na Lei 9.873/1999 não modifica o termo a quo para a contagem do prazo prescricional (seja para a pretensão ressarcitória ou para a pretensão punitiva), no caso, a data de 17/12/2014.

37. Por sua vez, compulsados os autos, evidencia-se, em sessão de 21/8/2019, a prática, por este Tribunal, de ato inequívoco que importa apuração do fato, consubstanciado na prolação do Acórdão 1.937/2019-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

38. Entre outras providências, por meio da aludida decisão, proferida no TC 008.186/2019-7, trasladada à Peça 18 destes autos, foi determinado a esta unidade técnica que providenciasse o desarquivamento do presente processo, a fim de que fosse promovida nova análise da economicidade da contratação, de forma a que fossem avaliados, inclusive, eventuais acréscimos promovidos por meio de aditamentos (subitem 9.1.1).

39. Conforme se extrai do voto condutor da decisão, de lavra do Relator, Min. Benjamin Zymler, a medida foi fundamentada na necessidade de agregar às análises anteriormente realizadas por este Tribunal as informações descortinadas pela denominada “Operação Lava-Jato”, bem como avaliar o impacto dos valores acrescidos ao contrato por intermédio de aditamentos (destaques acrescidos):

46. Considerando a denúncia oferecida pelo MPF (Processo Penal 5023952-90.2018.404.7000) apontando ilícitos relacionados ao contrato firmado com a empresa Alusa Engenharia S/A., atualmente denominada Alumini Engenharia S.A. (peça 32), bem como o fato de que essa empresa foi declarada inidônea pela CGU por causa de irregularidades investigadas na Operação Lava Jato (peça 26), julgo que o TCU deva desarquivar o TC 029.544/2009-4 e **reanalisar a matéria à luz das novas informações descortinadas pela Operação Lava-Jato**. Sopesando que esta Corte de Contas dispõe da maior parte da documentação necessária para a quantificação de eventual dano e responsabilização dos envolvidos, tenho que a condução do feito pelo próprio TCU será a providência mais célere para a apuração dos fatos.

47. **Idêntica providência deve ser realizada para apurar eventual dano nos Contratos 0800.0049738.09-2 (Tanques Lote II) e 0800.0049742.02-2 (Edificações)**, que foram tratados nos processos arquivados **TC 029.545/2009-1 (Edificações)** e TC 029.548/2009-3 (Tanques Lote II).

48. **Embora os sobrepreços originalmente apontados pelo TCU em ambos os ajustes tenham sido afastados pela então Secob-3, tal exame não considerou o eventual impacto da celebração de termos de aditamento contratual nos ajustes, que elevaram consideravelmente os valores contratados.**

49. No contrato relativo aos Tanques - Lote II, há denúncia oferecida pelo MPF (Processo Penal 5083360-51.2014.404.7000) em que se apuram supostos ilícitos na obra. **Da mesma forma, no contrato referente às obras de Edificações e Urbanização da Rnest, que ficou a cargo da Engevix Engenharia e Projetos S.A. e da Empresa Industrial Técnica S.A. – EIT, há Processo Penal, de nº 5083351-89.2014.404.7000, tratando de fatos correlacionados com a referida avença.**

40. Como visto, trata-se de ato que se amolda, de forma precisa, à tipificação constante do art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999, praticado dentro do interregno legal de 5 (cinco) anos, considerada a data de 17/12/2014 como de cessação da irregularidade ensejadora do dano, nos termos do que preceitua a parte final do caput do art. 1º do diploma legal em epígrafe.

41. Afastada, portanto, a hipótese de prescrição, a qual foi interrompida em 21/8/2019, recomçando o prazo prescricional a fluir a partir desta data, sendo novamente interrompido em 26/3/2021, mediante despacho do Relator que autorizou a realização de diligência junto à Petrobras com o fito de subsidiar a apuração de eventual dano ao erário decorrente de sobrepreço na contratação tratada nestes autos (Peça 63).

42. Por fim, consigna-se que o presente processo foi desarquivado em 3/9/2019, restando igualmente excluída a hipótese de prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, seja pela ausência de decurso do prazo legal, no caso, 3 (três anos), seja por ter recebido diversas movimentações desde então.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO: OPERAÇÃO LAVA JATO

43. A Refinaria Abreu e Lima iniciou suas operações em 2014 com o primeiro conjunto de unidades (Trem I), 34 anos depois da Petrobras construir a sua última refinaria. Está localizada no Complexo Industrial Portuário de Suape, distante 45 km do Recife, em Pernambuco. Em 2005, quando o projeto foi lançado, a Petrobras anunciava que a refinaria seria a mais moderna já construída em território nacional. Tal empreendimento visava suprir o aumento da demanda nacional por diesel e outros derivados, sobretudo na Região Nordeste e, conseqüentemente, a redução do volume de importação desse combustível.

44. Com capacidade de processamento de 230 mil barris de petróleo por dia, a Rnest foi projetada com dois conjuntos de unidades de refino independentes para a flexibilidade na utilização de vários tipos de petróleo com maior confiabilidade operacional.

45. O TCU possui um histórico de fiscalizações nas obras de implantação da refinaria, que teve início no ano de 2008 e, a partir de então, contou com diversas auditorias anuais. Nesse período, diversas irregularidades foram apontadas, algumas delas ainda sendo tratadas em processos abertos nesta Corte. Dentre as irregularidades, destacam-se: sobrepreço/superfaturamento; projetos deficientes; adiantamento de pagamentos; obstrução à fiscalização; e critério de medição inadequado (“Verba de Chuvas”).

46. As irregularidades apontadas pelo TCU já resultaram na instauração de quatro tomadas de contas especial (TCE) referentes às obras de implantação das seguintes unidades da Rnest: Terraplenagem, Unidades de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Destilação Atmosférica (UDA) e Unidades de Hidrotratamento (UHDT) e Tubovias, por meio dos Acórdãos 1.990/2015 (TC 004.025/2011-3), 2.960/2015 (TC 004.025/2011-3), 2.733/2017 (TC 004.038/2011-8) e 2.735/2017 (TC 008.472/2008-3), todos do Plenário e de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

47. No âmbito desta Corte, ex-gestores da Petrobras e mais duas empresas construtoras foram condenados a devolverem R\$ 1,95 bilhão, solidariamente, aos cofres da estatal. O débito apurado no Acórdão 2.677/2018-TCU-Plenário (TC 000.168/2016-5), sob a relatoria do ministro Benjamin Zymler, refere-se a superfaturamento em obras de construção das UDA, UHDT e UHG, cujas empreiteiras consorciadas são a OAS (em recuperação judicial) e a Odebrecht (em recuperação judicial).

48. Com a eclosão da Operação Lava Jato, em 2014, aumentaram as denúncias dando conta de graves irregularidades na construção da refinaria, incluindo várias notícias de superfaturamento e de formação de cartel entre as empresas envolvidas nas licitações concernentes ao empreendimento.

49. No âmbito do Congresso Nacional foram instauradas seguidas comissões de inquérito para apurar desvios e irregularidades na condução de investimentos por parte da Petrobras. A Rnest foi um dos principais focos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) instaurada em 2014, destinada a investigar irregularidades ocorridas entre 2005 e 2014, com base nas operações deflagradas pela Polícia Federal (“Operação Lava-Jato”), em que apontaram pagamento de propinas

e respectiva lavagem de dinheiro por meio de contratos fraudulentos firmados em decorrência de procedimentos licitatórios dominados por um grupo de empresas que se cartelizaram, atuando em conluio com funcionários da estatal.

50. Nos tópicos seguintes serão apresentados os principais aspectos da Operação Lava Jato, incluindo detalhes da atuação dos agentes públicos e privados nos crimes investigados nas principais licitações e contratações das obras da Rnest. Essa contextualização está dividida nos subitens a seguir:

I.1. Atuação de cartel nas licitações de obras da Petrobras;

I.2. Vantagens indevidas obtidas pelo Cartel;

I.3. Regulamento do Cartel;

I.4. Dinâmica do Cartel;

I.5. Conluio entre licitantes e dirigentes da Petrobras; e

I.6. Pagamento de Propinas.

II.1. Atuação de cartel nas licitações de obras da Petrobras

51. No curso da denominada Operação Lava Jato (OLJ), deflagrada pela Polícia Federal em 17/3/2014, restou comprovado o funcionamento de uma grande organização criminosa dedicada à prática reiterada de ilícitos em licitações de obras da Petrobras no período pelo menos entre 2004 e 2014. Dentre os crimes praticados merecem destaque a formação de cartel, a frustração do caráter competitivo de licitações e o pagamento sistemático de propina, a mando de altos executivos de empreiteiras, por intermédio de operadores financeiros, a dirigentes da Petrobras e agentes políticos que possuíam influência na estatal.

52. Para o funcionamento desse cartel, foi praticada a corrupção de diversos empregados do alto escalão da Petrobras, notadamente dos então Diretores de Abastecimento e de Serviços, Srs. Paulo Roberto Costa e Renato Duque, e do Gerente Executivo de Engenharia, Pedro Barusco, assim como foram recrutados, para a concretização dos ilícitos e lavagem dos ativos, operadores financeiros, como Srs. Alberto Youssef e Bernardo Freiburghaus e os integrantes de seus grupos, além de outros grandes operadores e doleiros em atividade no mercado negro brasileiro e internacional, tamanha era a quantia de valores desviados a serem “lavados”.

53. O cartel funcionou de forma plena e efetiva nos processos licitatórios de grandes obras da Petrobras, a exemplo de: Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), Refinaria Abreu Lima (Rnest), Refinaria Presidente Vargas (Repar), Refinaria Alberto Pasqualini (Revap), Refinaria Presidente Bernardes (RPBC), Refinaria Gabriel Passos (Regap), Refinaria Duque de Caxias (Reduc), Refinaria de Paulínea (Replan), Terminal Barra do Riacho (TRBR), Terminal da Bahia (TRBA), Terminal de Cabiúnas, dentre outras (peça 98, p. 24).

54. A atuação do cartel foi descrita com detalhes pelo Cade na Nota Técnica 38/2015/ASSTEC/SG/SGA2/SG/CADE (peça 99, p. 44), no Acordo de Leniência 1/2015, firmado com empresas Setal Engenharia e Construções e Sog Óleo e Gás S.A., e nos Termos de Compromisso de Cessação celebrados com as empresas Odebrecht, UTC, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, por meio dos quais foi confirmada a existência de acordos colusivos, com o descritivo do modus operandi do cartel, bem como as condutas e demais pessoais jurídicas e físicas envolvidas (peças 99-108).

55. Segundo os signatários e compromissários dos instrumentos firmados com o Cade, o cartel de empreiteiras teve composição variável ao longo do tempo, com a participação de pelo menos 23 empresas. Em uma primeira fase, o cartel era batizado de “Clube das 9”, formado pelos seguintes grupos empresariais: 1) Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A; 2) Construtora Andrade Gutierrez; 3) Construtora Norberto Odebrecht; 4) Mendes Júnior Trading Engenharia; 5) MPE Montagens e Projetos Especiais S/A; 6) Promon S/A; 7) Setal/Sog Óleo e Gás; 8) Techint Engenharia e Construções S/A; e 9) UTC Engenharia S/A (peças 99-108).

56. Como não estavam contempladas algumas das grandes empreiteiras brasileiras, a partir do ano de 2006, admitiu-se o ingresso de outras companhias no denominado “Clube”, o qual passou a ser composto por dezesseis empresas, denominado assim de “Clube das 16”, com a entrada de mais

sete grandes grupos empresariais: 10) Construtora OAS S/A; 11) Engevix Engenharia; 12) Galvão Engenharia S/A; 13) GDK S/A; 14) Iesa Óleo e Gás; 15) Construtora Queiroz Galvão S/A; e 16) Skanska Brasil Ltda. (peças 99-108).

57. Outras empresas também participaram e venceram, de forma esporádica, determinadas licitações na Petrobras, mediante negociação com o “clube” e pagamento de propina para os funcionários da empresa estatal, como: 17) Alusa Engenharia S/A (atualmente Alumini Engenharia S/A; 18) Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A; 19) Construcap CCPS Engenharia; 20) Fidens Engenharia S/A; 21) Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda.; 22) Schahin Engenharia Ltda.; e 23) Tomé Engenharia S/A (peças 99-108).

58. Existia ainda um “Clube VIP”, criado por volta de 2008-2009 e formado por empresas que, ao tempo que participavam e atuavam ativamente nas reuniões do “Clube das 16”, exigiam primazia, considerando o seu grande porte para as grandes obras realizadas pela Petrobras. Segundo as informações provenientes do Cade, tais empresas seriam: a) Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A; b) Construtora Andrade Gutierrez S/A; c) Construtora Norberto Odebrecht S/A; d) Construtora Queiroz Galvão S/A; e e) UTC Engenharia S/A (peças 99-108).

59. O envolvimento das empresas no cartel, em maior ou menor grau, nas licitações públicas pode ser assim ilustrado no quadro a seguir, que traz a lista das empresas do “Clube” de acordo com as diferentes fases do cartel, informando em destaque a Engevix, empresa integrante do consórcio executor das obras de edificações da Rnest:

Quadro 1 - Empresas do “Clube” nas suas fases

Fase preliminar (final dos anos 90 / início 2000)	Clube das 9 (final 2005/início 2006)	Clube dos 16 (2006/2014)	Clube Vip (por volta de 2008/2009)
Enesa	Camargo Corrêa	Camargo Corrêa	Camargo Corrêa
Iesa Óleo e Gás	Andrade Gutierrez	Andrade Gutierrez	Andrade Gutierrez
Mendes Junior	Odebrecht	Odebrecht	Odebrecht
MPE	Mendes Jr.	Mendes Jr.	Queiroz Galvão
Setal	MPE	MPE	UTC
Techint	Promon	Promon	
Tenenge	Setal/SOG	Setal/SOG	
(comprada pela Ultratec (atual	Techint	Techint	
	UTC	UTC	
		OAS	
		Engevix	
		Galvão Engenharia	
		GDK	
		Iesa	
		Queiroz Galvão	
		Skanska	

Fonte: Cade – históricos de conduta -versão pública (peças 99-108).

60. A dinâmica temporal do cartel de empreiteiras também pode ser ilustrada a partir de sua linha do tempo, conforme imagem abaixo:

Figura 9 – Linha do Tempo do Cartel

...

Fonte: Nota Técnica 38/2015/ASSTEC/SG/SGA2/SG/CADE (peça 99, p. 44).

II.2. Vantagens indevidas obtidas pelo Cartel

61. A formação do cartel permitia que fosse fraudado o caráter competitivo das licitações de grandes obras da Petrobras, com a obtenção de benefícios econômicos indevidos pelas empresas

cartelizadas. Segundo a Força Tarefa da OLJ, o crime em questão conferia às empresas participantes do “Clube” ao menos as seguintes vantagens (peça 98, p. 19):

- a) os contratos eram firmados por valores superiores aos que seriam obtidos em ambiente de efetiva concorrência, ou seja, permitia a ocorrência de sobrepreço no custo da obra;
- b) as empresas integrantes do “CLUBE” podiam escolher as obras que fossem de sua conveniência realizar, conforme a região ou aptidão técnica, afastando-se a competitividade nas licitações dessas obras;
- c) ficavam desoneradas total ou parcialmente das despesas significativas inerentes à confecção de propostas comerciais efetivas nas licitações que de antemão já sabiam que não iriam vencer; e
- d) eliminação da concorrência por meio de restrições e obstáculos à participação de empresas alheias ao “CLUBE”.

62. Com efeito, as empresas cartelizadas lograram êxito em frustrar o caráter competitivo de licitações de grandes obras realizadas pela Petrobras, auferindo vantagens indevidas mediante a imposição de preços muito superiores àqueles que seriam obtidos em um ambiente de livre concorrência. Conseguiram também escolher as obras que lhes eram mais adequadas conforme a região ou por conhecimento técnico e, assim, tornar certa as contratações com a estatal em um volume determinado de obras. Conforme será registrado adiante, o produto desses crimes também servia em parte para os pagamentos de propina feitos aos empregados públicos da Petrobras e a terceiros (operadores, agentes políticos e partidos políticos).

II.3. Regulamento do Cartel

63. O cartel se caracterizava pela organização e coesão de seus membros com a finalidade de evitar a competição entre as empresas cartelizadas nas grandes obras da Petrobras. Para o desenvolvimento de suas atividades ilícitas, as empresas participantes do “Clube das 16” estabeleceram entre si uma espécie de roteiro com regras de funcionamento e divisão das licitações, intitulado dissimuladamente de “Campeonato Esportivo”, que prevê, de forma análoga a uma competição esportiva, as “regras do jogo” do cartel.

64. O Sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, ex-executivo da Toyo Setal Empreendimentos, nos autos da Representação Criminal de n. 5073441-38.2014.404.7000, em virtude de Acordo de Colaboração Premiada firmado com o MPF, apresentou em Juízo documento intitulado “Regras do Clube”, que trata de regras detalhadas do funcionamento do Cartel de empresas que atuavam nas licitações da Petrobras (peça 140).

65. No Histórico de Conduta do Acordo de Leniência das empresas Setal/Sog, firmado com Cade, os signatários demonstram detalhadamente os significados do regulamento, com base em documento apresentado pelo Sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (peça 100, p. 44 a 46):

118. Segundo os Signatários, no item 1 do documento de regras do Campeonato Esportivo (=cartel), da “Definição”, explica-se que as 16 equipes (= 16 empresas), estruturadas sob uma liga (= “Clube das 16”) participariam de uma competição anual (=licitações da Petrobras), enfrentando-se entre si e com terceiros (=em que concorrem empresas participantes do “Clube das 16” e outras que fossem convidadas paralelamente para as licitações pela Petrobras), cabendo ao vencedor uma premiação/troféu a cada rodada (vencer/escolher vencer uma licitação a cada rodada de negociações entre as empresas).

119. Já no item 2, os Signatários esclarecem que no “Objetivo” do Campeonato Esportivo (=cartel), observa-se que este visava sempre a obtenção de recordes e melhoria dos prêmios (**aumento dos valores das licitações contratadas e pagas pela Petrobras**).

120. No item 3, indicam os Signatários que as “Premissas/Regras da Competição” (=regras do cartel) esperavam das 16 equipes (= 16 empresas) que:

- As competições passadas (licitações anteriores da Petrobras, inclusive aquelas objeto de acordo pelo “Clube das 9”) seriam arquivadas e não mais usadas como referência (=deveriam ser desconsideradas para fins de negociação no “Clube das 16”);
- Todas as equipes (=empresas) teriam seus tempos (=quantitativo de licitações vencidas), recordes (=preços anteriores), etc., zerados (=não se consideraria parâmetros anteriores individuais das empresas em licitações pretéritas da Petrobras, inclusive aquelas objeto de acordo pelo “Clube das 9”);
- Um novo marco zero (=novo início de negociações entre as empresas) seria definido pelas equipes (=empresas);

- **Seriam necessários bom senso e confiança mútua entre as equipes** (=empresas);
- Caso uma equipe (=empresa) não concordasse com a sequência das competições (=ou seja, com a decisão do “Clube das 16” de quem seriam os vencedores/perdedores em cada licitação da Petrobras objeto de negociação), as demais equipes (=empresas) deveriam colaborar para que se chegasse a um consenso (=para viabilizar um acordo do cartel);
- Quando do encontro das equipes (=empresas) para a definição da tabela (“tabela de divisão de mercado das licitações da Petrobras”) e da apuração do resultado das competições (=verificação do resultado dos acordos entre as empresas nos certames da Petrobras), a equipe (=empresa) deveria ser representada apenas por um líder (=representante da empresa) com representatividade e poder para decidir e cumprir com o acordado;
- No primeiro encontro das equipes (=reunião entre as empresas do “Clube das 16”), o líder (=representante da empresa) deveria indicar o suplente, também com representatividade na equipe (=empresa), mas este suplente só poderia participar após a anuência da maioria das equipes (=concordância da maioria das empresas do “Clube das 16”);
- As competições (=licitações) seriam sempre disputadas por 16 equipes (=empresas), mas caso alguma empresa não fosse classificada para a competição (=não preenchesse os requisitos do edital para a participação no certame ou não fosse convidada pela Petrobras), estaria automaticamente fora da rodada (=não participaria das negociações no “Clube das 16”);
- Para competir em campeonatos paralelos (=em outras licitações fora as de obras “onshore” da Petrobras), deveria haver participação de no mínimo 2/3 das 16 equipes (empresas) da liga (=Clube das 16), ficando os pontos ganhos (=as licitações ganhas) contabilizadas na competição principal (ou seja, as licitações vencidas por empresas participantes do “Clube das 16”, ainda que não se tratassem de obras “onshore” da Petrobras também deveriam ser objeto de acordo entre as empresas, devendo haver participação de no mínimo 10 empresas nesse acordo paralelo, sendo que eventual vitória em outro certame deveria ser considerado quando da definição de quem seriam as empresas vencedores e perdedoras dos certames da Petrobras, possivelmente a fim de se ter certo equilíbrio entre as vitórias das empresas);
- A tabela da competição (=tabela de licitações objeto da divisão de mercado) deveria ser elaborada para no mínimo 2 (dois) anos e atualizada sempre que houvesse mudanças e/ou **incrementos nos jogos (mudanças ou novas licitações previstas ou lançadas pela Petrobras)**, sendo que para atualizar essa tabela deveriam ser eleitos 3 (três) dirigentes (=coordenadores do “Clube das 16”);
- Os 3 dirigentes (=coordenadores do “Clube das 16”) - que possivelmente seriam três pessoas físicas do escalão operacional da Queiroz Galvão, Odebrecht e UTC, - segundo a impressão dos Signatários - também deveriam controlar o placar (=atualizar o status de certames vencidos por cada empresa) e o resultado das competições (licitações da Petrobras);
- Seria necessário a previsão/planejamento de competições para categorias inferiores (=definição de regras a negociação do “Clube das 16” com empresas de menor porte);
- As equipes (=empresas) participantes de uma determinada rodada (negociações do “Clube das 16”) deveriam honrar as regras do certame, mesmo que não seja a vencedora (não deveriam apresentar propostas competitivas, mas sim propostas de cobertura, de modo a deixar com que a empresa definida internamente no “Clube das 16” vencesse de fato a licitação da Petrobras);
- Deveriam participar de cada rodada (=negociações do “Clube das 16”) no mínimo 6 equipes (=empresas), que terão que ter atuação extremamente ativa e competitiva (=ou seja, as empresas deveriam simular de maneira razoável a concorrência entre elas, para não levantar suspeitas);
- Nas rodadas anuladas e/ou canceladas (=licitações anuladas ou canceladas da Petrobras), a equipe (=empresa) prejudicada teria prioridade para a próxima rodada (=negociações do “Clube das 16”), desde que não colocasse em risco as competições (ou seja, desde que não colocasse em risco os acordos já previamente definidos para as licitações da Petrobras);
- Nas rodas perdidas (=licitações perdidas pelas empresas previamente definidas pelo “Clube das 16” como vencedores), as equipes (=empresas) prejudicadas teriam mais uma chance (=poderiam novamente ser definidas pelo “Clube das 16” como vencedora da licitação da Petrobras), desde que não colocasse em risco as competições (=ou seja, desde que não colocasse em risco os acordos já previamente definidos para as licitações da Petrobras) (grifos nossos).

66. A Nota Técnica 38/2015/ASSTEC/SG/SGA2/SG/CADE informa que documento com as regras do “Campeonato Esportivo” foi produzido entre 2009 e 2010 e foi distribuído pela UTC (peça

99, p. 96). No TCC firmado com o Cade, os compromissários da UTC confirmam a autoria do documento, que “visava a estabelecer as regras que garantissem um procedimento mais estável para as obras e pacotes do Comperj, zerando qualquer tipo de discussão ou conflito decorrente de obras e pacotes relacionados a outras refinarias” (peça 103, p. 44).

II.4. Dinâmica do Cartel

67. O funcionamento do cartel de empreiteiras que atuou nas licitações da Petrobras tinha uma dinâmica própria com reuniões periódicas em que eram feitos acordos prévios entre as empresas e alguns funcionários da Petrobras sobre quem seria vencedor, quem faria proposta de cobertura, quem se absteria de participar do certame, quem seria subcontratado.

68. Os aspectos principais dessa dinâmica foram relatados pelo Grupo Odebrecht no TCC firmado com o Cade (peça 101, p. 98-99), por meio do qual descreveu o objeto, a motivação, a periodicidade, o local e as tabelas e anotações relativamente às reuniões que ocorreram no âmbito do Cartel, conforme trechos reproduzidos abaixo:

150. Com relação às **reuniões** ocorridas no âmbito do cartel, os Compromissários esclarecem que:

Objeto: o objeto das reuniões era discutir principalmente a alocação das obras entre as empresas participantes do cartel, o que era feito em esquema de rodízio. Definidas as empresas que apresentariam a proposta vencedora, também eram definidas as empresas que apresentariam propostas de cobertura e em qual ordem. A partir disso, as empresas poderiam ajustar suas propostas para chegar aos valores desejados. Cálculos e ajustes não eram discutidos durante as reuniões. Antônio Carlos D’Agosto Miranda (“Cacá”) (Diretor Superintendente, UTC), quando já estava na UTC, era quem mantinha controle da alocação de obras futuras com vistas a manter certo equilíbrio entre as empresas, elaborando tabelas que frequentemente eram levadas às reuniões, de conteúdo similar às tabelas apresentadas na Nota Técnica de Instauração do Processo Administrativo.

- **Motivação:** a principal motivação das empresas participantes do cartel era suprimir a concorrência.
- **Periodicidade:** as reuniões do grupo ocorriam mais ou menos trimestralmente, podendo chegar a ocorrer mensalmente, se necessário. Na própria reunião era marcada a próxima reunião, de modo a evitar muitos contatos entre as empresas sobre esse assunto por e-mail e telefone. As reuniões eram canceladas apenas em situações extremas.

- **Local:** a maioria das reuniões era realizada na UTC, em seus endereços no Rio de Janeiro e em São Paulo, pois eram os representantes da UTC que geralmente convocavam os encontros e a empresa possuía boas salas para abrigar tais reuniões. Quando as salas da UTC estavam ocupadas ou não era possível realizar as reuniões na UTC por algum motivo, as reuniões ocorriam em outros lugares, como na Techint (São Paulo), na Queiroz Galvão (Rio de Janeiro), na Camargo Corrêa (São Paulo), e na Andrade Gutierrez (São Paulo e Rio de Janeiro). Em pelo menos uma ocasião foi realizada reunião na Odebrecht (São Paulo).

- **Tabelas e anotações:** os Compromissários M.F.S. e R.A.R. recordam que as tabelas com alocação de obras geralmente eram trazidas pela UTC para discussão. Os referidos Compromissários informam que não havia necessidade de fazer anotações e que saíram das reuniões sem anotações. Eles memorizavam apenas as informações que eram do interesse da Compromissária Odebrecht. No entanto, informam que representantes de outras empresas participantes do cartel que faziam anotações, principalmente quando tais anotações eram utilizadas para reportar a reunião internamente. Os Compromissários acreditam que isso tenha se tornado mais comum à medida que mais empresas passaram a participar do grupo, uma vez que tais empresas não costumavam enviar sempre os mesmos representantes às reuniões.

II.5. Conluio entre licitantes e dirigentes da Petrobras

69. Conforme amplamente divulgado no contexto da OLJ, a forma encontrada pelas empreiteiras de tornar a atuação do cartel mais eficiente foi através da corrupção de diretores e empregados do alto escalão da Petrobras. Esse mecanismo gerava recursos a políticos e a alguns empregados da Petrobras por meio de criação de benefícios mútuos, segundo informações contidas nas denúncias do MPF e sentenças judiciais.

70. A empresa ou consórcio escolhido para vencer uma licitação apresentava proposta de preço à Petrobras e as demais davam cobertura, apresentando propostas de preço maiores, ou simplesmente omitiam propostas. A propina aos diretores e empregados da estatal teria por objetivo facilitar o esquema criminoso, omitindo-se na adoção de providências contra o funcionamento do



“Clube” e para que estivessem à disposição sempre que fosse necessário para garantir que o interesse das cartelizadas fosse atingido. Não raro, os pagamentos de propina ensejavam facilitação de aprovação de aditivos contratuais, por muitas vezes questionáveis e excessivos.

71. De fato, o interesse das empresas participantes do cartel na atuação dos altos executivos da Petrobras, Srs. Paulo Roberto Costa, Renato Duque e Pedro Barusco, e outros empregados da estatal, pode ser extraído nas provas reunidas na denúncia oferecidas pelo MPF contra os funcionários da Estatal (peça 98, p. 54):

(...) i) a aceleração dos procedimentos licitatórios e de contratação de grandes obras, sobretudo refinarias, dispensando etapas necessárias a correta avaliação da obra, inclusive o projeto básico; ii) a aprovação de comissões de licitações com funcionários inexperientes; iii) o compartilhamento de informações sigilosas ou restritas com as empresas integrantes do Cartel; iv) a inclusão ou exclusão de empresas cartelizadas dos certames, direcionando-os em favor da(s) empreiteira(s) ou consorcio de empreiteiras selecionado pelo “CLUBE”; v) a inobservância de normas internas de controle e avaliação das obras executadas pelas empreiteiras cartelizadas; vi) a sonegação de determinados assuntos da avaliação que deveria ser feita por parte do Departamento Jurídico ou Conselho Executivo; vii) contratações diretas de forma injustificada; viii) a facilitação da aprovação de aditivos em favor das empresas, muitas vezes desnecessariamente ou mediante preços excessivos.

72. O Sr. Alberto Youssef, doleiro e empresário envolvido na OLJ, em seu interrogatório na Ação Penal 5026212-82.2014.404.7000 (peça 109, p. 38, linhas 37-49), deu maiores detalhes sobre como era acertado o vencedor do certame previamente a licitação:

Ministério Público Federal: - O senhor pode afirmar então que elas se reuniam? Os executivos dessas empresas confidenciaram alguma vez pro senhor essas reuniões?

Interrogado: - **Sim, com certeza.**

Ministério Público Federal: - E, e como funcionava daí, depois que elas definissem a empresa que seria a vencedora pra um determinado certame, elas passavam esse nome pro senhor ou ao senhor Paulo Roberto Costa?

Interrogado: - **Era entregue uma lista das empresas que ia participar do certame e nessa lista já era dito quem ia ser, quem ia ser a vencedora.** Essa lista era repassada pro Paulo Roberto Costa. (grifos acrescidos)

Ministério Público Federal: - Em qual momento era repassada essa lista?

Interrogado: - Logo que, que ia se existir os convites.

Ministério Público Federal: - Abriu o certame, a lista já era passada?

Interrogado: - Sim.

73. Conforme consignado no Termo de Declarações n. 1 do Sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, executivo da empresa Toyo Setal (peça 109, p. 2-3), in verbis:

(...) QUE um pouco antes da participação direta do declarante no “CLUBE”, durante o ano de 2004, esclarecendo que antes disso, a SETAL CONSTRUÇÕES já participava, mas por intermédio do sócio GABRIEL ABOUCHAR, o “CLUBE” **estabeleceu uma relação com o Diretor de Engenharia da PETROBRÁS, RENATO DUQUE (Fase 3)**, para que as empresas convidadas para cada certame fossem as indicadas pelo “CLUBE”, de maneira que o resultado pudesse ser mais efetivo (...) QUE o “CLUBE” tinha um articulador e coordenador, que na verdade era quem organizava as reuniões e fazia o contato com RENATO DUQUE, para estabelecer quem seriam os convidados para cada licitação (...) (grifos no original).

74. Cabe ressaltar que o ajuste prévio entre as empreiteiras propiciava a apresentação de proposta, sem concorrência real, de preço “inflado”, frustrando o propósito da licitação de, através de concorrência, obter o menor preço (Ação Penal 5083351-89.2014.4.04.7000/PR, peça 23, p. 39). A Petrobras tem como padrão admitir a contratação por preço no máximo 20% superior à sua estimativa e no mínimo 15% inferior a ela. Acima de 20%, o preço é considerado excessivo; abaixo de 15%, a proposta é considerada inexecutável. Esses patamares, normais em suas licitações à época, poderiam ser diferentes, a depender do grau de maturidade do projeto adotado. Porém, em algumas licitações, a Petrobras alterava o valor estimado, normalmente para cima, e nos Rebids (relicitações), o preço se enquadrava na faixa, sendo aceito para contratação.

II.6. Pagamento de Propinas

75. Diante desse contexto, tornou-se sistemático o pagamento de propina a ex-executivos da Petrobras por empresas cartelizadas nas licitações em contratos de grandes obras da estatal, com a finalidade de obtenção de favorecimentos ilícitos. O pagamento de valores indevidos ocorria em todos os contratos e aditivos celebrados com a Petrobras sob o comando da Diretoria de Abastecimento, por uma ou mais empresas integrantes dos consórcios que venciam as licitações, segundo relatos extraídos do Termo de Interrogatório dos Srs. Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef, relativo à Ação Penal 5026212.82.2014.404.7000 (peça 109, p. 5, linhas 3-20, e p. 34, linhas 19-21).

76. Conforme revelado por meio de colaborações e apurado no curso das investigações da OLJ, os principais empregados da Petrobras corrompidos pelo “Clube” foram os Srs. Paulo Roberto Costa, ex-Diretor de Abastecimento da Petrobras, Renato Duque, ex-Diretor de Serviços da Petrobras, e o então Gerente Executivo de Engenharia, Pedro Barusco. Nesse sentido, reproduz-se abaixo seguintes trechos extraídos das provas emprestadas no âmbito da OLJ:

Alberto Youssef – Termo de Interrogatório (peça 109, p. 37):

Juiz Federal: - O senhor Paulo Roberto, que foi ouvido, ele mencionou que esse percentual seria de 3%, sendo 1% destinado ao PP. É 3% ou o senhor mencionou 1% mais 1%, o senhor pode me esclarecer?
Interrogado: - Sempre se teve um entendimento que a Diretoria de Abastecimento era 1%, se a Engenharia cobrava mais que 1%, pra mim é novidade. Pra mim a Diretoria de Engenharia e Serviços também cobrava 1% e não 2. Se o doutor **Paulo Roberto** está dizendo que era 2, pode ser que ele soubesse mais do que eu. Eu sempre entendi que era 1% pra Diretoria de Engenharia e 1% pra Diretoria de Abastecimento. (grifos no original)

Augusto Ribeiro de Mendonça Neto - Termo de Colaboração n. 1 (peça 44, p. 7):

(...) QUE indagado sobre como se sustentava este esquema criminoso no âmbito da PETROBRÁS, se havia pagamento de propinas, afirma que existia **“um acerto de comissões” entre as empresas do “CLUBE”**, vencedoras das licitações da PETROBRÁS, e os **Diretores PAULO ROBERTO COSTA e RENATO DUQUE**; (grifos acrescidos)

Paulo Roberto da Costa – Termo de Colaboração n. 1 (peça 111, p. 3):

(...) QUE as empresas se reuniam normalmente em São Paulo, ou eventualmente na sede da ABEMI no Rio de Janeiro, para decidir com quem ficaria cada uma das obras, **definindo os percentuais de pagamento de propinas e os responsáveis por cada uma das obras e contratos**; (...) QUE portanto, a **propina sai de um percentual do lucro da empresa**, previamente estabelecido, que devido a falta de concorrência efetiva fica sempre no limite daquele admitido pela empresa contratante; (...) QUE como dito anteriormente a média de **percentual pago a título de propina para os grupos políticos era em regra de 3% do valor total da obra**, podendo ser reduzido a 2% ou 1,5% dependendo do andamento obra; (grifos acrescidos)

Paulo Roberto Costa - Termo de colaboração n. 21 (peça 113, p. 2):

QUE esclarece, como dito anteriormente, acerca da **sistemática de repasse de propinas na PETROBRAS** para políticos, que **todos os grandes contratos** desta entidade participavam empresas (empreiteiras) cartelizadas; QUE tais empresas fixavam em suas propostas uma margem de sobrepreço de cerca de 3% em média, a fim de gerarem um excedente de recursos a serem repassados aos políticos, sendo que desse percentual competia ao declarante fazer o controle dos valores dentro do montante de 1 % (um por cento), enquanto Diretor de Abastecimento direcionando os recursos na maior parte ao PP; QUE, em relação aos outros dois por cento (2%) relativos aos contratos e destinados a finalidades políticas, o controle ficava a cargo de **RENATO DE SOUZA DUQUE**, Diretor de Serviços, encarregado da licitação e execução de todos os contratos de grandes investimentos da empresa (superiores a vinte milhões de reais); (grifos acrescidos)

Pedro José Barusco Filho - Termo de Colaboração n. 2 (peça 115, p. 2):

(...) QUE durante o período em que trabalhou com RENATO DE SOUZA DUQUE, principalmente as empresas do **chamado “cartel” pagavam propina** e o declarante gerenciava o pagamento de tais propinas também **em favor RENATO DE SOUZA DUQUE**; QUE dentre as empresas do “cartel” o declarante cita a título exemplificativo a CAMARGO CORREA, a ANDRADE GUTIERREZ, a ODEBRECHT, a OAS, a QUEIROZ GALVÃO, a ENGEVIX, a IESA, a MENDES JUNIOR, a MPE, a SETAL, a SKANSKA, a UTC, a PROMON e a GALVÃO ENGENHARIA; QUE essas empresas comporiam o “núcleo duro”, sendo que havia



outras também que eventualmente pagaram propina em contratos firmados com a PETROBRAS; (grifos acrescidos)

77. Para que se tenha uma noção da ordem de grandeza dos altíssimos valores de propinas pagos aos referidos agentes, o Sr. Pedro José Barusco Filho, depois de firmar acordo de colaboração com o MPF, admitiu que recebeu em torno de **97 milhões de dólares de propina** em decorrência do cargo que ocupava na Diretoria de Serviços da Petrobras e dos contratos que foram celebrados pelas empresas cartelizadas com a estatal ([https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/483027-EM-DEPOIMENTOS-A-JUSTICA,-BARUSCO-ADMITIU-TER-RECEBIDO-US\\$-97-MILHOES-EM-PROPINA.html](https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/483027-EM-DEPOIMENTOS-A-JUSTICA,-BARUSCO-ADMITIU-TER-RECEBIDO-US$-97-MILHOES-EM-PROPINA.html), acesso em 4/9/2021).

78. As provas obtidas foram tão consistentes que a própria Petrobras reconheceu, em alguma medida, o prejuízo da corrupção em seus balanços. Em abril de 2015, a estatal assumiu em suas demonstrações contábeis a existência de pagamentos indevidos identificados no âmbito da OLJ, de R\$ 6,194 bilhões (peça 127). De acordo com o Relatório da Administração de 2015 da Petrobras, já teriam retornados aos cofres da estatal em função das investigações da OLJ, como ressarcimento dos danos, cerca de R\$ 229,7 milhões, referentes à parte do montante repatriado pelas autoridades responsáveis (www.investidorpetrobras.com.br/download/3852).

79. No tópico seguinte será demonstrado o **modus operandi** do cartel nas licitações das grandes obras da Rnest, em específico nas licitações das obras de Edificações e Urbanização.

III. ATUAÇÃO - DO “CLUBE DAS 16” E DE EMPRESAS COLABORADORAS - NO CARTEL DA LICITAÇÃO QUE PRECEDEU O CONTRATO Nº 0800.0049742.09-2 - EDIFICAÇÕES DA RNEST

80. Antes de adentrar nos ilícitos relativos à licitação que antecedeu o contrato das obras de edificações da Rnest, convém apresentar o **modus operandi** da atuação do cartel de empreiteiras e seus ajustes fraudulentos em relação às principais licitações de obras da Rnest, como a divisão das obras entre concorrentes, por meio da formação de consórcios, supressão de propostas e apresentação de propostas de cobertura.

III.1. Divisão de mercado das licitações da Rnest

81. Os documentos juntados aos autos evidenciam que o cartel de empreiteiras se organizou para fraudar as grandes obras da Rnest mediante acordos prévios dentro do “Clube”, por meio de propostas fictícias ou de cobertura (“cover bidding”); supressão de propostas (“bid suppression”); propostas rotativas ou rodízio (“bid rotation”) e divisão do mercado (“market allocation” ou “market division”), conforme **modus operandi** usualmente adotado por cartéis em licitações públicas, tal como descrito pela Secretaria de Direito Econômico – SDE/MJ na cartilha “Combate a cartéis em licitações” (2008, p. 9-10 – Disponível em: http://antigo.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/documentos-da-antiga-lei/cartilha_licitacao.pdf/view - acesso em 4/9/2021).

82. A empresa Odebrecht relata no TCC firmado com o Cade que a reunião em que ocorreu a definição das empresas que teriam prioridade nas conquistas dos contratos para as obras de UDA, UCR, HDT/UGH e Tubovias da RNEST foi convocada por Ricardo Ribeiro Pessoa (Presidente, UTC) e foi realizada no primeiro semestre de 2008 (peça 101, p. 172). Segundo as provas coletadas no curso da OLJ, as empresas cartelizadas se reuniam e, de acordo com os seus exclusivos interesses, definiam quais delas iriam vencer determinados certames. Nesse sentido, citam-se as alegações do Sr. Pedro José Barusco Filho consignadas nos Termos de Colaboração n. 3 e 5:

Termo de Colaboração n. 3 (peça 116, p. 4):

QUE indagado pelo Delegado de Polícia Federal sobre quais foram os **principais contratos no âmbito da Diretoria de Abastecimento que geraram os valores pagos a título de propina**, afirma que foram os contratos de grandes pacotes da **REFINARIA ABREU E LIMA – RNEST** e do **COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO – COMPERJ**, além de pacotes de grande porte em algumas refinarias como a REPLAN, a REVAP, a REDUC, a RELAN e a REPAR;

Termo de Colaboração n. 5 (peça 118, p. 2-3):

83. (...) QUE basicamente, no tocante ao cartel, a ação era no sentido de haver um direcionamento em favor de determinadas empresas ou, além do direcionamento, também praticar preços excessivos, como se deu de modo mais evidente na RNEST; QUE no período em que ocupou a Gerência Executiva de Engenharia na PETROBRÁS, **percebeu claramente a ação do cartel, bastante forte, na contratação das obras da RNEST - REFINARIA ABREU E LIMA, sendo que o cartel, além de direcionar os contratos, quis impor preços “muito além do orçamento” da Petrobras, tanto no bid (primeira tentativa de licitação) e no rebid (segunda licitação); QUE neste caso da RNEST houve claro superfaturamento;** QUE indagado sobre como concluiu que havia cartel na PETROBRAS, afirma que a ação das empresas “era orquestrada” no sentido de que havia uma organização entre elas acerca de qual licitação seria vencida por cada uma delas; QUE quase sempre as mesmas empresas eram convidadas;

84. De forma semelhante, reproduzem-se as afirmações do Sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (SOG) no Termo de Colaboração n. 1 (peça 44, p. 3):

(...) QUE isso fez surgir uma nova fase (fase 9), que se iniciou a partir das obras da RNEST – REFINARIA ABREU E LIMA, em Pernambuco, onde **as grandes companhias, o “CLUBE VIP”, excluíram as demais dos certames realizados no âmbito da RNEST;** QUE as refinarias são contratadas por pacotes, de modo que **todos os “pacotes” da RNEST, pacotes de obras, foram contratados pelas grandes companhias, à exceção de algumas empresas, que conseguiram por alguma razão se impor ao “CLUBE”;** QUE havia pressão da PETROBRÁS, pedidos motivado por diversas razões, para a entrada de outras empresas no “CLUBE” (Fase 5), de forma esporádica; (grifos acrescidos)

85. O Sr. Ricardo Ribeiro Pessoa, presidente da UTC, apontado pela Polícia Federal como coordenador do “clube” de empreiteiras que formaram cartel para fraudar as licitações das grandes obras de Petrobras, afirma que as reuniões do cartel estabeleciam as prioridades entre as empresas, conforme trecho abaixo transcrito do seu Termo de Colaboração n. 28 (peça 128, p. 2):

(...) **indagado** acerca dos fatos constantes do **anexo 21 (PACTO DE NÃO AGRESSÃO E FIXAÇÃO DE PRIORIDADES)** afirmou: QUE, havia acordos entre as empresas que disputavam licitações nos grandes pacotes da PETROBRAS, como REPLAN, Paulínia São Paulo, REVAP, São José dos Campos, REPAR, Araucária Paraná, RPBC, Cubatão, REFAP, Canoas, **RNEST** e COMPERJ; QUE, essas foram algumas das licitações de que participou; QUE, esses fatos se deram entre 2007 e 2014; QUE os grandes pacotes de obras da PETROBRAS foram definidos no plano de negócios da PETROBRAS, do qual as grandes empresas tinham ciência com antecedência e, desse modo, se reunir para conversar sobre a estratégia de divisão dessas obras; QUE, essas reuniões eram feitas geralmente 3 a 4 vezes ao ano, e se faziam a partir do plano de negócios e envolvia as empresas cadastradas na PETROBRAS; QUE detectavam com base no cadastro da PETROBRAS quem estaria em condições de participar; QUE as conversas entre os executivos das empresas, ocorriam com empresas de todos os tamanhos, grandes e empresas de menor porte com tradição, e empresas médias com tradição no cadastro da PETROBRAS; QUE, no COMPERJ houve mais de setenta contratos, dentre os quais contratos acima de 500 milhões de reais e de 1 bilhão de reais; QUE, sempre que se refere a grandes pacotes se refere a obras com valor acima de 500 milhões de reais; **QUE essas reuniões eram para estabelecer as prioridades que as empresas teriam na contratação e que isso de algum modo se justificava porque sabiam que essas empresas seriam convidadas pela PETROBRAS;** (grifos acrescidos)

86. Na Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE e nos Históricos de Condutas do Acordo de Leniência 1/2015 da Setal/Sog e dos TCC das empresas Odebrecht, UTC, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez (peças 99 a 108), os acordos colusivos das principais licitações da Petrobras fraudadas pelas empresas do cartel, incluindo os certame da Rnest, estão evidenciados de forma consistente por meio de mensagens eletrônicas, tabelas e planilhas de divisão de preferência de obras, além de anotações manuscritas entregues por colaboradores ou obtidas em buscas e apreensões (provas autônomas).

87. As evidências demonstram que, nas reuniões do cartel, eram apresentadas planilhas com a divisão das licitações da Petrobras para fins de monitoramento das licitações partilhadas entre seus participantes e, assim, conhecer com exatidão a composição de carteira de cada empresa (peça 99, p. 70-77). Essa divisão de mercado das obras da empresa estatal restou evidenciada com as planilhas

apreendidas pela PF no âmbito da OLJ nas dependências da sede da empresa Engevix, em 14/11/2014 (peça 55).

88. No Histórico de Conduta da Setal/Sog e na Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE, verifica-se que as empresas Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão informaram, durante reunião do cartel, que as licitações dos principais pacotes da Rnest – HDT/UGH, UDA, Off-sites e UCR – seriam divididas entre elas, cabendo às demais empresas a formação de consórcios para apresentação de propostas de cobertura (peça 99, p. 133).

89. O Plano de Antecipação da Refinaria do Nordeste (PAR) foi aprovado em 8 de março de 2007 e, naquele mesmo ano, já há indicações de que as empresas do “G6” haviam iniciado o processo de exigirem a alocação prioritária das licitações da Rnest. Veja-se, por exemplo, a “Lista de novos negócios (Mapão)”, apreendida na Engevix (peça 55, p. 7).

Figura 10 - Lista de novos negócios (Mapão) – Inquérito Policial nº 5053845-68.2014.404.7000 – Evento 38 – Apreensão 9

...

Fontes: peça 99, p. 133, e peça 55, p. 7.

90. Dentre os diversos empreendimentos da Petrobras descritos, há a linha relativa ao empreendimento “RENEST” (sic), para o qual são listados cinco “pacotes” (ON SITE 01, ON SITE 02, ON SITE 03, ON SITE 04 e OFF SITE). Segundo o Cade, é interessante destacar os seguintes aspectos (peça 99, p. 133-136):

(i) a anotação manuscrita “4 pacotes”, exatamente o número de pacotes de obras principais da Rnest que foram alocados para as empresas do “G6”;

(ii) que as células da tabela foram preenchidas de forma a indicar que tais pacotes seriam alocados para “CN”, “CC” e “GQ” (siglas relativas a Odebrecht, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão, exatamente as empresas que, juntamente com a OAS, sagrar-se-iam vencedoras dos principais pacotes da Rnest em 2009, dois anos após);

(iii) e, principalmente, que a legenda traz o texto “GQ, CC e CN se posicionaram na RENEST em prol do restante”, a indicar que as referidas empresas lideravam a divisão das licitações da Rnest e conduziam as discussões com as demais empresas integrantes do cartel.

91. Três documentos apreendidos na Engevix, que contêm, em seu cabeçalho a mesma data, 11 de junho de 2008, mostram a evolução do processo de divisão das licitações para os pacotes de implantação da Rnest, confirmando que Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão – no âmbito do “G6” – lideraram a atuação concertada do cartel, de forma a garantirem para si as principais obras da Rnest.

92. O documento intitulado “Lista Novos Negócios ‘Renest + Comperj’” – traz tabela com a lista dos pacotes da Rnest cujas licitações haviam sido planejadas pela Petrobras, com um dos campos (última coluna) informando a data prevista do envio das cartas-convite. Interessante notar que a tabela encontrava-se em branco, tendo sido preenchidas apenas algumas de suas células, manualmente. As células preenchidas referem-se às licitações dos quatro principais pacotes da Rnest, revelando os estágios iniciais das negociações para sua divisão. Aqui, o desenho da divisão já passa a incorporar a OAS, em um desenho que implicaria a formação de dois consórcios – de um lado, Odebrecht e OAS, de outro, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão, conforme anotações manuscritas – que ficariam, respectivamente, com os pacotes da UDA+HDT-UGH e COQUE+OFFSITE. Ainda que tal não tenha sido efetivamente a estratégia implementada, o documento evidencia a liderança das empresas do “G6” no que se referia à destinação dos principais pacotes da Rnest – haja vista que a tabela fora elaborada antes do envio das cartas-convite pela Petrobras, o que ocorreria apenas em julho de 2008 – corroborando as informações prestadas pelos Signatários e Compromissários (peça 99, p. 137).

Figura 11 - Planilha “Lista de Novos Negócios RENEST COMPERJ” - Inquérito Policial nº 5053845-68.2014.404.7000 – Evento 38 – Apreensão 9

Fontes: peça 99, p. 110, e peça 55, p. 16.

93. Outro documento apreendido na sede da Engevix, dedicado apenas à divisão das licitações da Rnest, é intitulado “Lista Novos Negócios - RNEST”, o qual também traz a data de 11 de junho de 2008. Dele podem ser extraídas as seguintes informações:

(i) em relação à licitação para a Casa de Força (CAFOR) da Rnest, a última coluna indica “Proposta para 07.08.2008-Alusa/Galvão”, sendo que as propostas foram, de fato, recebidas pela Petrobras em 07 de agosto de 2008, tendo se sagrado vencedora a Alusa;

(ii) em relação aos quatro pacotes principais da Rnest (OFFSITE, UDA, COQUE e HDT-UGH), a última coluna da planilha indica “Convite na rua”, sendo que as cartas-convites haviam sido enviadas entre 17 e 28 de julho de 2008.

94. Nesta planilha já é possível verificar que o acordo entre as 15 empresas então integrantes do cartel – Promon, Odebrecht, UTC, Techint, Mendes Jr., Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, SOG/Setal, MPE, Queiroz Galvão, Iesa, OAS, Skanska, Engevix e GDK – avançara para outros pacotes da Rnest.

95. O desenho inicial para divisão dos principais pacotes entre as empresas do “G6” – Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão – permanecera, prevendo a formação de dois consórcios, cada qual vencendo dois pacotes: o que na Figura 3 era uma anotação manuscrita, agora já fora digitado diretamente na planilha. Mas a tabela também passara a indicar a preferência das outras empresas do cartel pelos demais pacotes da Rnest, cujos convites ainda não haviam sido enviados. Por exemplo, Andrade Gutierrez (AG) e Engevix (VX) manifestaram interesse no pacote de ETDI, enquanto que a Iesa (EI) indicou que os dois pacotes de Tanques a interessavam:

Figura 12 - Planilha “Lista de Novos Negócios RENEST COMPERJ” - Inquérito Policial nº 5053845-68.2014.404.7000 – Evento 38 – Apreensão 9

...

Fontes: peça 99 e peça 55, p. 12.

96. Outra evidência apreendida na Engevix, intitulada “Lista Novos Negócios – RENEST”, também traz a data de 11 de junho de 2008, mas foi atualizada em momento posterior à elaboração do documento da Figura 4. Isso porque, além de trazer a informação de que o consórcio Alusa/Galvão vencera de fato a licitação para a Casa de Força (Cafor) da Rnest – as propostas foram entregues apenas em 07 de agosto de 2008 –, informa que os quatro principais pacotes da Rnest (destinados a Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão) tratavam-se de “pedidos confirmados”, conforme legenda inserida na planilha, e que se encontravam em “negociação”, a indicar que as propostas já haviam sido apresentadas pelas empresas, o que ocorreu apenas em dezembro de 2008:

Figura 13 - Planilha “Lista de Novos Negócios RENEST” - Inquérito Policial nº 5053845-68.2014.404.7000 – Evento 38 – Apreensão 9

‘

Fontes: peça 99 e peça 55, p. 23.

97. Segundo o Cade, a Camargo Corrêa e a Queiroz Galvão – que, inicialmente, constituiriam consórcio para apresentarem propostas para COQUE e OFFSITE da Rnest – dividiram os trabalhos de estudos prévios para elaboração das propostas técnicas e de orçamento, de modo que a Camargo Corrêa se concentrou nas unidades de coque (dada sua experiência em obras semelhantes realizadas na Repar), e a Queiroz Galvão, juntamente com a Iesa, ficaram incumbidas dos estudos de Off-sites. Assim, após decisão comercial consensual das empresas, entendeu-se que seria mais adequado que elas atuassem separadamente: a Camargo Corrêa ficaria com as unidades de coque (em parceria com a CNEC, empresa do grupo Camargo Corrêa), e a Queiroz Galvão com Off-sites, ficando definido que quaisquer desequilíbrios em relação ao montante de faturamento seria compensado em licitação futura.

98. A Queiroz Galvão realizou cobranças reiteradas, nos anos seguintes, devido ao desequilíbrio no faturamento advindo da divisão dos pacotes. A solicitação de reunião com Dalton

dos Santos Avancini (ex-Presidente da Camargo Corrêa) por parte de André Gustavo (então Diretor da Queiroz Galvão), datada de 30 de novembro de 2010, é evidenciada na figura a seguir:

Figura 14 - compromisso de outlook.

Fonte: peça 99, p. 141.

99. Ainda que tais mudanças tenham sido observadas, é interessante notar, que, de fato, a estratégia para destinação dos quatro principais pacotes para empresas do “G6” foi exitosa, corroborando o relato dos Signatários e Compromissários, bem como o teor das evidências apresentadas.

100. O consórcio formado pela Odebrecht e pela OAS, de fato, sagrou-se vencedor dos pacotes UDA e HDT/UGH da Rnest, como já estava previsto nas evidências supramencionadas, elaboradas entre 2007 e 2008, antes, portanto, dos resultados finais dos certames:

101. Tanto para o bid quanto para o rebid da UDA e do HDT/UGH da Rnest, a Petrobras convidou 15 (quinze) empresas (peça 99, p. 133) – Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS, Odebrecht, Queiroz Galvão, Engevix, Iesa, Mendes Jr., MPE, SOG/Setal, Skanska, Techint, UTC, GDK e Promon – exatamente as empresas que constavam das planilhas constantes nas evidências apreendidas na sede da Engevix, que consolidavam os acordos para divisão das licitações da Petrobras e que integravam o cartel à época dos fatos.

102. O consórcio formado entre Odebrecht e OAS venceu os pacotes de UDA e de HDT/UGH, totalizando contratos no valor aproximado de R\$ 4,7 bilhões (ou seja, aproximadamente R\$ 2,3 bilhões para cada empresa).

103. Da mesma forma, a Camargo Corrêa, consorciada a empresa do mesmo grupo (CNEC), venceu a licitação para as unidades de Coque (UCR) – como já estava previsto nas evidências supracitadas, elaboradas entre 2007 e 2008, antes, portanto, dos resultados finais dos certames – sendo apoiada com propostas de cobertura da Engevix/UTC, OAS/Odebrecht e MPE. Contudo, o preço ofertado pelo consórcio foi considerado extremamente alto pela Petrobras, o que provocou o cancelamento da licitação e lançamento do rebid. Ainda assim, a empresa sagrou-se vencedora da licitação, tendo as demais empresas respeitado o acordo quando do rebid.

104. Novamente, tanto para o bid quanto para o rebid do Coque (UCR) da Rnest, a Petrobras convidou 15 (quinze) empresas (peça 99, p. 134) – Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS, Odebrecht, Queiroz Galvão, Engevix, Iesa, Mendes Jr., MPE, SOG/Setal, Skanska, Techint, UTC, GDK e Promon – exatamente as empresas que constavam das planilhas constantes nas evidências retromencionadas – que consolidavam os acordos para divisão das licitações da Petrobras – e que integravam o cartel à época dos fatos.

105. Finalmente, conforme acordo prévio entre os integrantes do “G6” e as demais empresas participantes do cartel, o consórcio formado por Queiroz Galvão e Iesa ficaram com o contrato de Off-sites, sendo apoiadas na licitação por propostas de cobertura de OAS/Odebrecht e da GDK.

106. Neste caso, para o bid dos Off-sites da Rnest, a Petrobras convidou 15 (quinze) empresas (peça 99, p. 134) – Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS, Odebrecht, Queiroz Galvão, Engevix, Iesa, Mendes Jr., MPE, SOG/Setal, Skanska, Techint, UTC, GDK e Promon – exatamente as empresas que constavam das planilhas constantes nas evidências apreendidas na sede da Engevix – que consolidavam os acordos para divisão das licitações da Petrobras – e que integravam o cartel à época dos fatos. Para o rebid, foram convidadas as mesmas empresas, com exceção da MPE, que à época encontrava-se suspensa do cadastro de fornecedores da Petrobras.

107. Note-se que para todos os quatro principais pacotes da Rnest foi realizado o rebid, devido aos valores inicialmente propostos pelas empresas designadas para vencê-los serem “manifestamente excessivos frente ao orçamento da Petrobrás”, consoante assevera Pedro José Barusco Filho, o que levou ao cancelamento do bid (peça 118, p. 4-5):

(...) posteriormente foi realizada uma nova licitação, dando oportunidade para que as mesmas empresas oferecessem novas propostas dentro desses 4 (quatro) grandes pacotes do RNEST, sendo que as empresas apresentaram propostas também acima do limite de 20% do orçamento interno da PETROBRÁS; QUE apesar disso, houve negociação e os contratos foram fechados um pouco abaixo do limite de 20% do orçamento interno; QUE desses pacotes da RNEST, antes de iniciar a licitação, o declarante não sabia qual a empresa que iria ganhar cada pacote, mas sabia “sem dúvida” que as empresas do cartel fariam uma divisão entre si de cada um dos pacotes.

108. Segundo o Cade, o acordo colusivo passara a ter um desenho mais complexo, haja vista a agregação de novas empresas ao cartel, exigindo estratégias mais elaboradas para proceder efetivamente à divisão das licitações e ao monitoramento dos termos do acordo. Tal conjuntura implicou, portanto, o aprofundamento da institucionalização do acordo colusivo – via realização de reuniões mais frequentes e da troca reiterada de informações comerciais sensíveis entre as empresas –, em sua perenização e, finalmente, na consolidação de estratégias de monitoramento, por intermédio da estipulação de recompensas e punições intertemporais (peça 99, p. 150).

109. O Relatório de Análise de Polícia Judiciária, produzido com base nos materiais apreendidos na Engevix - documentos das licitações e contratos da Petrobras e depoimentos realizados em colaboração premiadas - concluiu pela existência do cartel (“Clube”), cujas empresas participantes realizavam o rateio entre si das obras da estatal, incluindo as da Rnest, onde as escolhas das obras indicadas nas planilhas como preferenciais para determinada empresa eram confirmadas nos procedimentos licitatórios (peça 139).

110. Cumpre registrar ainda que o Relatório Final da Comissão Interna de Apuração DIP DABAST 71/2014, constituída especificamente para analisar procedimentos de contratação adotados na implantação da Rnest, apurou que, dentre os 23 processos licitatórios analisados, em quatro deles houve fragilidade na seleção das empresas, devido à inclusão, durante os certames, de 13 licitantes que não atendiam aos critérios definidos. Ademais, a referida comissão aduziu que houve ausência de parecer jurídico quanto ao resultado de quatro processos licitatórios da RNEST (ETA, CGE, CGA, Edificações), ao serem encaminhados à aprovação da Diretoria Executiva, sob argumentação de que havia a participação de representante do JURIDICO/JSERV/ENG como membro das comissões de licitação. Tal procedimento não se ampara em norma interna. Dentre as apurações, também se constatou que os processos para contratação dos serviços de construção e montagem de unidades foram “relicitados” (UDA, UCR, UHDT/UGH e Tubovias de interligações), e os contratos assinados no “topo” ou limite superior da estimativa. Tais contratos totalizaram R\$ 10,8 bilhões (valores originais). A Comissão identificou, analisando o comportamento dos resultados destes processos licitatórios (primeira e segunda rodadas de licitação), que o valor das melhores propostas se aproximou do “teto” (valor de referência mais 20%) das estimativas elaboradas pela ENGENHARIA/SL/SCP. Por fim, concluiu-se que os fatos apurados, associados às declarações do Sr. Paulo Roberto Costa, indicavam a possibilidade da existência de um processo de cartelização relativo às empresas apontadas nos processos analisados (peça 141, p. 22 a 24).

III.2. Licitação das obras de edificações e urbanização da Rnest

111. As provas carreadas da OLJ e outras juntadas aos autos, oriundas de processos que tramitam nesta Corte, registram que a atuação do cartel de empreiteiras ocorreu em diversas obras da Rnest, incluindo as de edificações, como será demonstrado a seguir.

112. Na esfera penal, houve reconhecimento de que os contratos de implantação de edificações e urbanização da Rnest foram obtidos mediante ajuste fraudulento das licitações, consoante se extrai do seguinte excerto da **sentença proferida na ação penal** n. 5083351-89.2014.4.04.7000 (peça 23, p. 62):

378. Muito embora esteja abaixo da estimativa inicial realizada pela Petrobras, o que sugeriria que não teria sido objeto de ajuste fraudulento prévio no cartel das empreiteiras, o próprio Gerson de Almada declarou, em seu interrogatório, que a preferência da Engevix para este contrato foi definido no cartel das empreiteiras, o que levou pelo menos à eliminação da concorrência pelas demais empresas componentes do grupo (item 319). A proposta competitiva apresentada pela Engevix pode ser explicada pelo fato de terem também

participado do certame outras empresas que não faziam parte dos ajustes das preferências. Assim, pelo menos em parte, o contrato foi obtido mediante o cartel e ajuste fraudulento das licitações, uma vez que afastadas do certame, por combinação ilícita, pelo menos as demais empresas componentes do cartel.

113. A Engevix, por meio do Consórcio Rnest, ganhou os contratos de implantação de Edificações e Urbanização da Rnest (contratos n. 8500.0000037.09.2 e 0800.0049742.09.2), assinados em 30/4/2009, com execução iniciada em 30/4/2009 e finalizada em 20/11/2014, como pode ser verificado da tabela apresentada no relatório final da sindicância realizada pela Petrobras (peça 141, p. 4):

Tabela 7 – contratos analisados - Rnest.

...

Fonte: relatório final da Sindicância da Rnest realizada pela Petrobras.

114. Foram convidadas vinte e duas empresas, mas apresentaram propostas somente oito delas, houve restrição de participação de convidadas, entre as quais cinco contestaram sua exclusão (peça 23, p. 60):

365. A Gerência de Estimativa de Custos e Prazo da Petrobrás estimou os custos da contratação em cerca de R\$ 614.007.362,58, admitindo variação entre o mínimo de R\$ 521.906.258,19 e o máximo de R\$ 736.808.835,09.

366. Oportuno lembrar que a Petrobrás tem como padrão admitir a contratação por preço no máximo 20% superior a sua estimativa e no mínimo 15% inferior a ela. Acima de 20% o preço é considerado excessivo, abaixo de 15% a proposta é considerada inexequível.

367. Foram convidadas vinte e duas empresas, mas apresentaram propostas somente oito delas. A menor proposta, do Consórcio RNEST O.C. Edificações, composto pela Engevix, EIT, e à época Engeform que se retirou antes da formalização do contrato, foi de R\$ 591.324.228,09. Em seguida, nessa ordem, as propostas do Consórcio Construcap/Progen, formado pela Construcap e pelo Progen (R\$ 677.979.996,03), da Egesa Engenharia (R\$ 683.429.586,75), da Paranas Engenharia e Comércio (R\$ 699.287.073,00), do Consórcio Santa Barbara, formado pela Santa Barbara Engenharia e DM Construtora de Obras (R\$ 716.772.617,75), pela Fidens Engenharia (R\$ 760.207.654,12), pelo Consórcio Schahin/Serveng, formado pela Schahin Engenharia e pela Serveng (R\$ 772.679.673,39), pelo Consórcio Obras Civis/RNEST, formado pela Construções e Comércio Camargo Correa, pela Construtora Norberto Odebrecht, pela Construtora Queiroz Galvão e pela Galvão Engenharia (R\$ 806.878.264,43).

368. Foram então celebrados dois contratos entre a Petrobras e o Consórcio RNEST O.C. Edificações, ambos na data de 30/04/2009, o de n.º 8500.0000037092, no valor de R\$ 591.324.228,09, e o de n.º 0800.0049742092, inicialmente no valor simbólico de R\$ 0,01.

(...)

377. O valor do contrato a ser levado em consideração é, portanto, de R\$ 591.324.228,09.

115. Também constou no Relatório Final da Comissão Interna de Apuração DIP DABAST 71/2014 a contestação das cinco empresas (peça 141, p. 13-14):

Edificações de obras civis – Posteriormente à aprovação da relação das convidadas e à emissão do convite, em 01/08/2008, cinco empresas (Construcap CCPS Engenharia e Comércio, Egesa Engenharia, Engeform Construções e Comércio, Fidens Engenharia e Santa Barbara Engenharia) enviaram correspondências ao Srs. Pedro José Barusco Filho e Glauco Legatti, reivindicando sua participação no processo licitatório, sob o argumento de possuírem as condições necessárias. Estas empresas não foram selecionadas inicialmente por não atenderem à pontuação mínima requerida.

Em 22/08/2008, por meio do DIP ENGENHARIA 677/2008, assinado em conjunto pelo Sr. Pedro José Barusco Filho e Sra. Venina Velosa da Fonseca, foi solicitado ao DSERV e ao DABAST a aprovação da inclusão das empresas no processo licitatório e posterior encaminhamento à Diretoria Executiva, quando do resultado final do certame, para homologação. A aprovação se deu em 04/09/2008 pelos Srs. Paulo Roberto Costa e Renato Duque – Anexo 19. O Consórcio Engevix/EIT sagrou-se vencedor do processo.

116. Além disso, a referida sindicância identificou ainda, acertadamente, a falta de emissão de parecer jurídico independente nesse processo licitatório (peça 141, p. 22):

Falta de emissão de parecer jurídico em quatro processos licitatórios – Orteng (CGE); Invensys (CGA); Engevix (Edificações); Consórcio Enfil/Veolia (ETA); Nos processos licitatórios da RNEST, houve a participação de advogados do Jurídico de Serviços, procedimento não usual nos processos licitatórios

conduzidos na Companhia. Ademais, ao serem encaminhados à Diretoria Executiva, para aprovação, em quatro destes processos (Edificações, ETA, CGA, CGE) foi registrado que “tendo em vista a participação efetiva de representante do JURIDICO/JSERV/ENG como membro da Comissão de Licitação e os ritos processuais foram todos respeitados conforme instruções normativas, não se faz necessário o envio do Relatório da Comissão para parecer jurídico”.

A Comissão observou que tal procedimento (ausência de parecer jurídico quanto aos resultados dos processos licitatórios), não foi observado, quando da finalização dos processos licitatórios, pelo Srs. Pedro José Barusco Filho e Sra. Venina Velosa de Fonseca.

117. Ao final do certame, sagrou-se vencedor o Consórcio Rnest O.C Edificações, composto por Engevix, EIT e Engeform, com responsabilidade da ENGEVIX 99% e da EIT 1%, não tendo a Engeform assinado o contrato.

118. Na sentença proferida na ação penal n. 5083351-89.2014.4.04.7000, Gerson Almada, Vice-Presidente da Engevix, envolvido no referido esquema de corrupção, trouxe informações relevantes sobre a preferência dessa empresa em relação à obra de edificações da Rnest. O depoimento, na íntegra, pode ser verificado no Termo de Transcrição à peça 45. O executivo confessou os seguintes fatos:

I.a participação da Engevix no cartel, fraudando licitações de contratos da RNEST (peça 23, p. 53):

319. Gerson de Mello Almada, confrontado com os referidos documentos apreendidos na Engevix, também confirmou a sua autenticidade e admitiu que a Engevix ganhou licitações da Petrobras através dos prévios ajustes de preferências realizados entre as empreiteiras. Citou especificamente os contratos ganhos da URC da RBPC, da RNEST e da unidade de destilação atmosférica e a vácuo (U2100) do COMPERJ.

II. que a Engevix Engenharia S/A obteve sucesso em licitações referentes a obras da RNEST, mediante combinação de preços (peça 23, p. 54 e 105):

Juiz Federal: - E alguma obra que o senhor mencionou.. essas duas foram malsucedidas. Teve alguma coisa que foi bem sucedida?

Gerson: - **Bem sucedida foi a URC e a RNEST.** Porém, ambas essas obras não estavam dentro desse grupo, mas eu **demonstre o meu maior interesse nessas obras.** Então ficou eu brigando contra o resto que inclusive tinha mais convidados de fora do que do grupo.

Juiz Federal: - Do grupo? Mas dentro do grupo houve alguma definição da preferência da Engevix ou não?

Gerson: - **Aceitaram a preferência da Engevix para essas obras.**

(...)

Juiz Federal: - Mas porque faziam essa escala então? Essas propostas de fechamento aqui? Não significava que as outras iriam dar preferência a essas apontadas aqui como ganhadoras? Não era isso?

Gerson: - Sim, sim.

Juiz Federal: - Era isso?

Gerson: - Era isso, preferência, sim, confirmo.

Juiz Federal: - Mas dariam preferência como? Não participariam da licitação ou **participariam oferecendo propostas maiores?**

Gerson: - **Segunda alternativa.**

Juiz Federal: - Participaria oferecendo propostas maiores?

Gerson: - Sim.

(...)

Juiz Federal: Depois eu tenho aqui: **Engevix, E & T Engiform, indicações (sic) Abreu e Lima**, esse que o senhor mencionou?

Gerson: - Sim.

Juiz Federal: - Esse é o da RNEST?

Gerson: - **Este é o da RNEST.**

(iii) que houve a participação de dirigentes da Petrobrás para facilitar a obtenção dos contratos da RNEST pela Engevix (p. 109):

Juiz Federal: - Um caso específico, o senhor pode me ilustrar, por exemplo, que ele tenha atuado pra auxiliar a Engevix em ganhar um contrato ou não ter dificuldade com o contrato ou pra ser convidado?



Gerson: - Desculpa. Vamos pegar as concorrências que tiveram dentro da área de, nesse programa de refino que teve bastante forte, ele teve uma atuação bastante boa. Em cartas-convite, nem todas as cartas convites eu ganhei, ele perdia, não ganhava nada, então tinha o trabalho de risco. E teve trabalhos em que ele [Pedro Barusco] participou bastante, ajudando, podemos dizer é o caso da RNEST, que ele teve uma participação." (grifos acrescentados)

III. o pagamento de propina a dirigentes da Petrobras pela Engevix Engenharia S/A para obtenção de contratos (peça 23, p. 102):

509. Gerson Almada, também admitiu, em síntese, o pagamento de valores em decorrência da obtenção de contratos da Petrobrás. Argumentou, porém, que os pagamentos foram feitos a "lobistas", como Alberto Youssef, que intermediariam repasses a partidos políticos, no caso o Partido Progressista, e que na época desconhecia que eles eram também direcionados aos Diretores da Petrobrás. Ainda admitiu que, de forma semelhante aos pagamentos a Alberto Youssef e ao Partido Progressista, remunerava também outros "lobista", Milton Pascowitch, desta feita para que a Engevix "ficasse conhecida" pelo Partido dos Trabalhadores.

IV. que a Engevix manteve relacionamento estreito com o doleiro Alberto Youssef e com a empresa de fachada MO Consultoria para emissão de notas frias nas obras da RNEST (peça 23, p. 42, 102 e 110):

286. Para efetuar o pagamento, os dirigentes da Engevix Engenharia teriam utilizado os recursos provenientes dos próprios contratos, submetendo-o a prévias condutas de ocultação e dissimulação executadas por Alberto Youssef, antes do pagamento.

(...)

Juiz Federal: - E depois o senhor mencionou o senhor Alberto Youssef, isso? Ele lhe procurou?

Gerson: - Exatamente. Que depois o **Alberto Youssef, em dois contratos ele atuou bastante forte comigo, que foi o caso da URC e da RNEST**. Após ganho vieram..., vieram fazer essa oferta de mesmo trabalho que eu tinha na Diretoria de Serviços com a Diretoria de Abastecimento.

(...)

Juiz Federal: - Esse, um outro contrato aqui, evento 25 do inquérito 5044866, do **consórcio RNEST**, vou mostrar aqui ao senhor.

Gerson: - Correto.

Juiz Federal: - **Esse contrato também é um daqueles, feito com Alberto Youssef?**

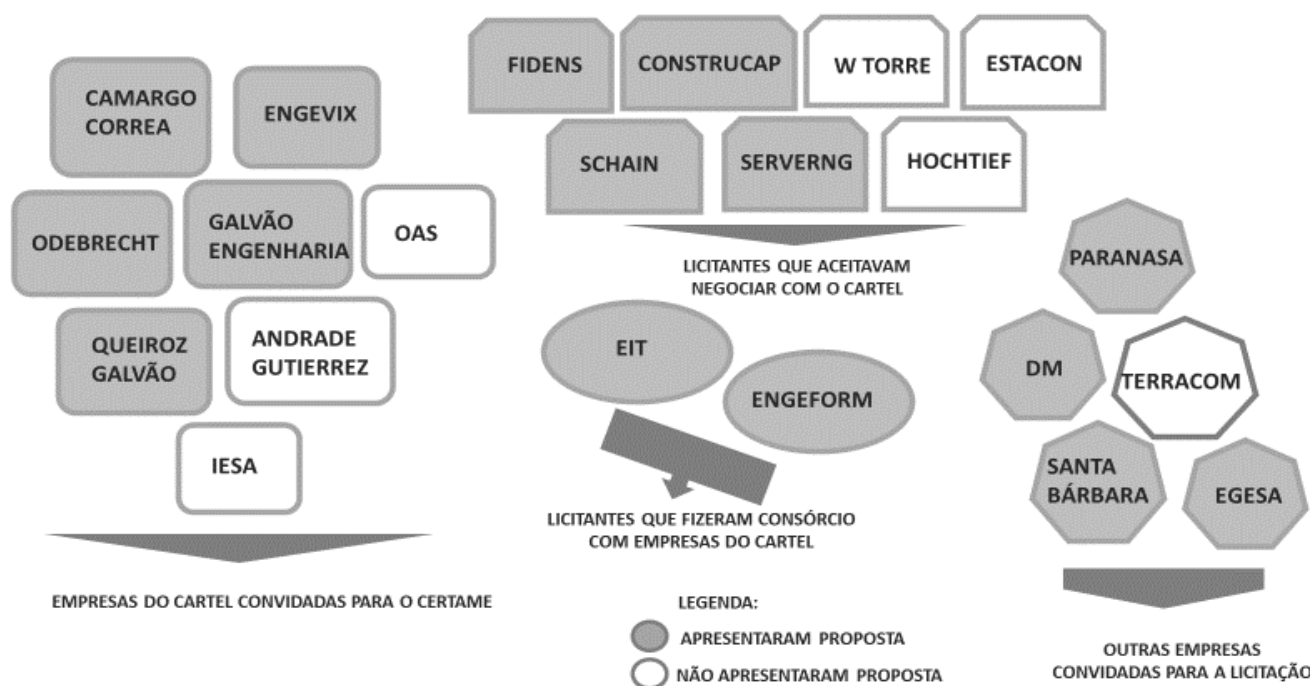
Gerson: - **Exato, e aí ele indicou a empresa MO.**

Juiz Federal: - O valor aqui é de R\$ 5.790.000,00. Esses serviços da MO Consultoria na verdade era esse lobby do senhor Alberto Youssef?

Gerson: - Exato. E como nem tudo são rosas, né, tanto nesse contrato quanto no outro, como tivemos grandes problemas nos contratos, eles não chegaram a ser pagos integralmente. (grifos acrescentados)

119. Conforme já mencionado, apesar de terem sido convidadas 22 empresas, houve apenas 8 propostas no certame em apreço (algumas não apresentaram proposta e outras se consorciaram). Para facilitar a análise, seguem duas tabelas com tais informações:

Figura 15 – Empresas convidadas para a licitação das obras de edificações e urbanização da Rnest.



Fonte: elaboração própria, com base na Ação Civil Pública em desfavor da Engevix, agentes públicos e privados e outras empresas (peça 24, p. 35).

120. Na tabela acima, observa-se que: (i) três empresas do cartel deixaram de apresentar propostas; (ii) quatro empresas do cartel participaram do certame com prováveis propostas de cobertura (como se verá na tabela seguinte); (iii) e nove empresas se consorciaram com membros do cartel ou aceitavam negociar com o cartel, inclusive para fins de supressão fraudulenta de propostas. Desse modo, fica bastante evidente o fato de que essa licitação foi manipulada pelo cartel de empreiteiras e não apresentou uma disputa justa com propostas vantajosas para a Administração Pública. Logo, o prejuízo à competitividade e, por conseguinte, à economicidade da contratação, pode ser depreendido a partir da comparação entre dois cenários. No primeiro, considerando o agrupamento das empresas em consórcios, constariam duas propostas efetivas do cartel, 3 de empresas que negociavam com o cartel e 3 de outras empresas de fora do grupo (total de 7 propostas), sem contar as supressões de propostas de empresas que igualmente negociavam com o cartel. Já no segundo, figurariam 22 empresas licitantes, com possíveis 3 propostas não maculadas (4 empresas).

121. A Petrobras estimou os custos da contratação em cerca de R\$ 614.007.362,58, admitindo variação entre o mínimo de R\$ 521.906.258,19 e o máximo de R\$ 736.808.835,09.

122. Cinco das empresas mencionadas na tabela anterior reivindicaram sua participação no processo licitatório sob o argumento de possuírem as condições necessárias, uma vez que a estatal avaliou, a priori, que elas não apresentavam os requisitos mínimos para participarem.

Tabela 8– Licitação das obras de edificações e urbanização da Rnest – descontos oferecidos nas propostas.

Consórcio licitante	Empresas	Valor da proposta R\$	Reivindicou a participação?	Desconto oferecido em relação ao orçamento base %	Fazia parte do cartel?
Consórcio RNEST O.C. Edificações	Engevix, EIT e Engeform	591.324.228,09	Engeform – sim	3,69	Engevix sim

<i>Consórcio licitante</i>	<i>Empresas</i>	<i>Valor da proposta R\$</i>	<i>Reivindicou a participação?</i>	<i>Desconto oferecido em relação ao orçamento base %</i>	<i>Fazia parte do cartel?</i>
Consórcio Construcap/Progen	Construcap e Progen	677.979.996,03	Construcap – sim	-10,42	Construcap – negociava com o cartel
-	Egesa Engenharia	683.429.586,75	Sim	-11,30	
-	Paranasa Engenharia e Comércio	699.287.073,00	Não	-13,89	
Consórcio Santa Barbara	Santa Barbara Engenharia e DM Construtora de Obras	716.772.617,75	Santa Bárbara -sim	-16,74	
-	Fidens Engenharia	760.207.654,12	Sim	-23,81	Negociava com o cartel
Consórcio Schahin/Serveng	Schahin Engenharia e Serveng	772.679.673,39	Não	-25,84	Ambas negociavam com o cartel
Consórcio Obras Civas/RNEST	Construções e Comércio Camargo Correa, Construtora Norberto Odebrecht, Construtora Queiroz Galvão e Galvão Engenharia	806.878.264,43	Não	-31,41	Todas sim

Fonte: elaboração própria.

123. Analisando-se a tabela anterior é provável que as propostas oferecidas pela Fidens, Consórcio Schahin/Serveng e Consórcio Obras Civas/RNEST, cujas empresas eram participantes do cartel de empreiteiras ou aceitavam negociar com ele, foram de cobertura e por isso mesmo superaram o limite máximo de 20% estabelecido pela Petrobras. A proposta vencedora foi a única a oferecer um pequeno desconto, de apenas 3,69% em relação aos custos estimados pela estatal. As demais propostas não ofereceram descontos, mas estavam dentro da margem aceitável pela Petrobras (até 20% acima do valor estimado). Inclusive, é tecnicamente pertinente se cogitar que haveria outras propostas mais vantajosas – com maiores descontos – não fosse a atuação do cartel.

124. Entre a data de início do procedimento licitatório (17/7/2008) e o dia de início de execução do objeto contratual (30/4/2009) foram celebrados dois contratos:



1) o de número 0800.0049742.09.2, entre a Petrobras e o Consórcio RNEST O.C. Edificações, no valor de R\$ 591.324.228,09;

2) o de número 8500.0000037.09.2, entre a Petrobras e a Rnest, cujo objeto foi a cessão dos direitos e obrigações decorrentes do Contrato 0800.0049742.09-2 em favor da refinaria.

125. No que tange à execução contratual, entre os 14 aditivos ao contrato 8500.0000037.09.2, houve quatro, nas datas de 15/3/2012 (R\$ 61.794.587,63), 4/6/2013 (R\$ 12.594.900,06), 2/7/2013 (R\$ 2.370.728,45) e 22/10/2013 (R\$ 117.076.897,68), que majoraram o seu valor em R\$ 193.387.113,82. Como houve também redução contratual, no montante de R\$ 10.246.723,64, o valor final do contrato ficou em R\$ 774.914.618,27, conforme planilha apresentada pela Petrobras (peça 69, “itens não digitalizáveis”).

126. Em dezembro de 2014, o MPF ofereceu denúncia contra executivos da empresa Engevix por corrupção ativa em razão do oferecimento e promessa de pagamento de vantagens econômicas indevidas ao Sr. Paulo Roberto da Costa, então Diretor de Abastecimento da Petrobras, dentre outros, apuradas pelo Parquet na proporção da participação da empresa no consórcio vencedor do certame em apreço (cota parte de 99%) e em percentual incidente sobre o valor do contrato firmado com a Petrobras para execução das obras de edificações e urbanização da Rnest (**Processo 5083351-89.2014.404.7000**; peça 43, p. 56-60).

127. Em sentença condenatória proferida no nominado processo, o então juiz titular da 13ª Vara da Justiça Federal em Curitiba/PR julgou comprovada a existência de um esquema criminoso envolvendo a empresa Engevix, seus executivos e dirigentes da Petrobras, dentre outros. Consta da sentença a participação fraudulenta da referida empresa especificamente quanto à licitação das obras de edificações e urbanização da Rnest, sagrando-se vencedora do certame em razão de prévios ajustes de preferências realizados entre as empreiteiras (Ação Penal 5083351-89.2014.4.04.7000/PR, peça 23, p. 60-62 e 67).

128. O MPF ajuizou ainda ação de improbidade administrativa (Processo 5006694-72.2015.4.04.7000) contra a empresa Engevix em virtude de pagamento de vantagens indevidas em todos os contratos firmados entre a empresa e a Petrobras, incluindo o contrato das obras em tela (peça 24, p. 29-39). Nesta ação, pede-se a condenação da Engevix (e outros) por enriquecimento ilícito, a aplicação da sanção de proibição de contratar com o Poder Público e a cobrança de valores por danos materiais (R\$ 38.489.299,90), danos morais coletivos (R\$ 384.892.999,00) e multa civil (R\$ 115.467.89,70).

Figura 16 – Dados dos contratos das obras de edificações e urbanização da Rnest.

Fonte: Docs 17, 20 e ICJ 8500.0000037.09.2 - ação de improbidade administrativa MPF.

129. Demonstra-se, assim, que a contratação das obras em apreço e a celebração de aditivos contratuais foram cercadas por um ambiente corrompido e fraudulento, com competitividade severamente comprometida, que impôs gastos adicionais à Petrobras, utilizados para pagamentos indevidos de propinas a agentes públicos e privados, e enriquecimento ilícito por parte das empresas contratadas ao aferirem lucros extraordinários decorrentes de sobrepreço.

130. Portanto, os prejuízos ocorridos em decorrência do esquema criminoso devem ser imputados solidariamente aos agentes da contratante e da contratada que agiram em conluio e de forma dolosa dando causa a tais prejuízos. O cálculo do dano será demonstrado em tópico específico mais adiante.

III.3. Indícios de fraude em aditivos contratuais das obras de edificações e urbanização da Rnest

131. Revela-se oportuno, ainda, registrar que há evidências de que não apenas os processos de contratação eram maculados, mas também, nas negociações de aditamentos contratuais, as empresas buscavam capturar a maior margem de lucro possível, indo além dos preços de mercado. Com efeito, tão logo se iniciava a execução do contrato com a empresa cartelizada, a Petrobras era pressionada a realizar aditamentos onerosos, no mais das vezes, justificados mediante supostas questões de

complexidade técnica, de suposto desequilíbrio econômico-financeiro ou, ainda, de supostas falhas de projeto indevidamente imputadas à Petrobras, no intuito de conferir uma legitimidade a todos esses pleitos.

132. Nesse sentido, cabe reprisar trechos da Denúncia do MPF em que a facilitação para a aprovação de aditivos contratuais era também uma das providências adotadas pelos dirigentes da Petrobras em troca de vantagens indevidas (peça 98, p. 53-54):

Paralelamente, era do interesse das empresas cartelizadas que PAULO ROBERTO COSTA, RENATO DUQUE, PEDRO BARUSCO e outros empregados corrompidos, quando necessário, praticassem atos de ofício, regulares e irregulares, no interesse da otimização do funcionamento do Cartel.

A título de exemplo, é possível apontar que PAULO ROBERTO COSTA, RENATO DUQUE e PEDRO BARUSCO adotavam as providências necessárias, por si próprios ou influenciando os seus subordinados, para promover: (...) viii) a facilitação da aprovação de aditivos em favor das empresas, muitas vezes desnecessariamente ou mediante preços excessivos.” (grifos acrescidos)

133. O colaborador Sr. Alberto Youssef, um dos principais operadores do esquema de criminoso que envolvia os contratos da Petrobras, segundo as investigações da OLJ, ressalta o pagamento de propinas em aditivos contratuais das obras executadas pelas empreiteiras do cartel, conforme trecho abaixo extraído do Termo de Colaboração n. 1 (peça 131, p. 4):

QUE, segundo sabe era raro uma empresa oferecer propostas abaixo do limite de +20%; QUE, competia também ao declarante fazer o assessoramento junto as empreiteiras para a realização de aditivos, sendo que no caso das refinarias, os mesmos foram uma regra eis que antes da contratação das empresas para a execução das obras o projeto executivo não estava concluído; (...) QUE, o mesmo se aplicava no caso dos aditivos todavia, via de regra a comissão dos aditivos era maior do que 1%, podendo chegar até 5%, sendo tais percentuais negociados nas reuniões anteriormente mencionadas das quais o declarante participava, juntamente com JANENE e PAULO ROBERTO COSTA; (grifos acrescidos)

134. A Estatal, premida de tempo para conclusão das obras, mesmo questionando a legitimidade, acabava por anuir aos pleitos sob o comum argumento do dano reverso que a interrupção contratual provocaria (há que se lembrar que as obras eram integrantes de projetos de investimento, que deveriam gerar receitas para a estatal petroleira). Desta feita, a empresa cartelizada responsável pela execução de determinado contrato continuaria a pagar propinas para agilizar aditamentos onerosos e, desse modo, auferir ainda maiores lucros excessivos.

135. Tal fato foi evidenciado pelas provas obtidas no âmbito da OLJ e pelo TCU em obras de unidades industriais para as quais se fez possível auditar a razoabilidade dos valores de termos aditivos, a exemplo das obras da Refinaria do Paraná (Repar) tratadas nos TC 010.546/2009-4, 021.479/2009-8, 021.481/2009-6, 021.482/2009-3 e 023.597/2009-0. A questão também foi tratada no TC 015.193/2018-7, em que restou demonstrada a utilização de aditivos em obras de grande vulto da Petrobras para o pagamento de vantagens indevidas por parte das empresas integrantes do mencionado Cartel.

136. Abaixo segue trecho da instrução da Unidade Técnica produzida no âmbito do TC 015.193/2018-7, peça 126, itens 135 a 137:

(...) consta na Ação Penal 5012331-04.20154.04.7000 que as empresas Setal Óleo e Gás S.A (SOG), Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A e a MPE Montagens e Projetos Especiais S.A formaram o Consórcio Interpar. A execução do serviço, envolveu o oferecimento de vantagem indevida de 2% sobre o valor do contrato e dos aditivos à Diretoria de Serviços e Engenharia da Petrobras, especificamente a Renato Duque e a Pedro Barusco, em um montante de R\$ 56.437.448,75.

Segundo ainda a referida Ação Penal, o contrato com o Consórcio Interpar, sofreu pelo menos dez aditivos que implicaram a elevação do preço em R\$ 569.166.904,05, sendo que um deles, no valor de R\$ 316.138.786,64 (Aditivo nº 14 tratado na presente instrução), teria envolvido o pagamento de propina em percentual maior, de 3%, desta feita à Diretoria de Abastecimento.

Os detalhamentos acerca dos valores das propinas e formas de repasse tiveram por base as declarações do Sr. Augusto Mendonça, colaborador da OLJ.

137. Em sede de colaboração premiada, Pedro Barusco informou o nome e as funções desempenhadas pelos principais operadores financeiros – autênticos representantes dos interesses das

empresas corruptoras nos pagamentos das vantagens indevidas – com os quais transacionou e manteve contato: Mario Frederico Mendonça Goes, Zwi Skornicki, Guilherme Esteves de Jesus, **Milton Pascowitch**, **Shinko Nakandakari**, Luis Eduardo Campos Barbosa da Silva, Atan de Azevedo Barbosa, Bernardo Schiller Freiburghaus, Augusto Amorim Costa, Cesar Roberto Santos Oliveira e João Vaccari Neto (peça 142, p. 4).

138. Mediante denúncia apresentada em 22 de outubro de 2019, o MPF aduziu que: o aprofundamento das investigações demonstrou que o colaborador **Shinko Nakandakari** (recentemente falecido) atuou, no interregno de 2008 a 2010, em complexo **estratagem de lavagem de capitais capitaneado pelos executivos da Empresa Industrial Técnica S/A – EIT [EIT] Marcus Pinto Rola [Marcus Pinto], Paulo Cesar Almeida Cabral [Paulo Cabral] e Tanel Abbud Neto [Tanel Abbud]**, com o criminoso propósito de promover o **repasso de vantagens indevidas** ao então Diretor de Serviços da Petrobras **Renato Duque e a Pedro Barusco**, Gerente de Engenharia ligado à Diretoria de Serviços, em razão da **atuação ilícita destes últimos em favor da empresa em contratos firmados com a Petrobras, diretamente ou por meio do Consórcio Rnest O.C. Edificações [Consórcio Rnest], formado pelas empresas EIT e Engevix**” (peça 142, p. 4 e 5, grifos acrescidos).

139. Tais apontamentos são corroborados por depoimentos de Pedro Barusco e, em específico, pelo Termo de Colaboração n. 4, mediante tabela a ele anexada, intitulada “Quadro Explicativo Contratos Petrobras/Propina”, em que o colaborador trouxe as seguintes informações sobre o esquema criminoso (peça 117, p. 12):

Tabela 9 – Trecho da tabela “Quadro Explicativo Contratos Petrobras/Propina”.

EMPRESA		NOME DO PROJETO	DATA	VALOR	%	DIVISÃO	AGENTE	CONTACTO EMPRESA	DATA DOC
EIT	C	Armazenamento de Tubos do Gascac	16/2/07	R\$ 83.509.265,71	1	1 casa	Shinko Nakandakari	Marco Pinto Rola	4/5/10
Engevix	C	ECOMPs Campos Elíseos Vale do Paraíba e Taubaté	10/7/08	R\$ 348.459.626,16	1	0,5Part 0,5casa	Milton Pacovitch	Gerson Almada	10/7/08
ENGEXIX	C	8 CASCOS do PRÉ-SAL	26/2/10	US\$ 3.748.000.968,98	1	0,5Part,0,5casa	Milton Pascovitch	Gerson Almada	26/2/10
ENGEXIX	C	UTGC- CACIMBAS	14/2/07	R\$ 1.377.035.922	2	1Part 1casa (0,4 MW,0,3SAB,0,3Mi)	Milton Pascovitch	Gerson Almada	14/2/07
ENGEXIX	C	UTGC Cacimbas II	9/9/05	R\$ 438.483.750	2	1Part 1casa	Milton Pascovitch	Gerson Almada	14/6/07
Engevix EIT	C	Edificações Abreu e Lima	10/2/09	R\$ 591.324.228,09	2	1PR 0,5PART 0,5casa	Milton Pascovitch Shinko Nakandakari	Gerson Almada Marco Pinto Rola	10/2/09
Engevix Galvão	C	Carteira de Diesel da Rlam	21/7/08	R\$ 909.448.100,48	2	1PR 0,5PART 0,5casa	Milton Pacovitch Idelfonso Colares	Gerson Almada Idelfonso Colares	21/7/08
Engevix Skanska	C	Propeno da Repar	15/3/07	R\$ 224.989.477,13	2	1PR,0,5Part,0,5casa	Milton Pascovitch	Gerson Almada	19/3/10

140. No referido termo de colaboração, Pedro Barusco também informou que Milton Pascowitch atuava como operador da empresa Engevix, cujo representante era Gerson Almada, presidente da empresa. Segundo o colaborador, a Engevix firmou sete contratos com a Petrobras sobre os quais houve pagamento de propinas.

141. No que tange ao modus operandi criminoso das empresas em conluio com funcionários da Petrobras para a aprovação facilitada de pleitos por aditivos contratuais, cabe transcrever trecho da mesma denúncia do MPF, que aborda o tema de forma detalhada (peça 142, p. 14 a 20):

Em datas não precisadas, mas compreendidas entre os anos de 2008 a 2010, durante a execução do contrato celebrado entre a Petrobras e o Consórcio Rnest (EIT/Engevix) para a construção das obras civis e de arruamento da área administrativa da Refinaria Abreu e Lima, os denunciados Marcus Pinto Rola, Paulo Cesar Almeida Cabral e Tanel Abbud Neto orientaram e determinaram o operador Shinko Nakandakari, por eles contratado, para que oferecesse e promettesse, em seu benefício, o pagamento de vantagem indevida para Renato Duque e Pedro Barusco, respectivamente Diretor e Gerente de Engenharia da Diretoria de Serviços da Petrobras, no importe de R\$ 1.378.020,00, para que estes praticassem ou deixassem de praticar atos de ofício que favorecessem os interesses do Consórcio Rnest (EIT/Engevix). **Em consequência da vantagem indevida recebida, Renato Duque e Pedro Barusco efetivamente praticaram e deixaram de praticar atos de ofício no interesse do Consórcio Rnest (EIT/Engevix), para a efetivação de aditivos contratuais na forma pretendida pelo consórcio.**

Dando seguimento à sua atuação criminoso em benefício de diversas empreiteiras contratadas pela Petrobras, entre elas a EIT, e **em razão do sucesso de sua intermediação ilícita com agentes públicos da Petrobras no âmbito do Gasoduto Cacimbas-Catu (GASCAC), em 2008, Shinko Nakandakari foi novamente contratado**

por Marcus Pinto e Paulo Cabral, desta vez por meio do Consórcio Rnest. Tal consórcio, integrado à época pela EIT, Engeform e Engevix, sagrou-se vencedor de procedimento licitatório aberto pela Petrobras para a construção das obras civis e de arruamento da área administrativa da Refinaria Abreu e Lima – Rnest [Rnest]. Nesse ínterim, a Engeform comunicou a desistência de participar do consórcio, o qual passou a ser integrado apenas pela Engevix e pela EIT, possuindo, cada uma, 50% de participação no negócio, tendo esta última como líder e representante do consórcio.

Após o início das obras na Refinaria Abreu e Lima, as empresas consorciadas constataram a necessidade de celebrar aditivo contratual em relação aos valores licitados anteriormente, em situação análoga à do contrato firmado diretamente entre a EIT e a Petrobras no âmbito do Gasoduto Cacimbas-Catu (GASCAC). Assim, Marcus Pinto, Paulo Cabral e Tanel Abbud, nas funções de dono, diretor da EIT e gestor do consórcio, respectivamente, instruíram Shinko Nakandakari para que oferecesse novamente vantagens indevidas a Pedro Barusco e a Renato Duque, a fim de garantir a aprovação da celebração do aditivo no âmbito da Diretoria de Serviços da Petrobras na forma esperada e pretendida pelos executivos.

A necessidade da realização de pagamento de vantagens indevidas pela EIT a Pedro Barusco e a Renato Duque decorria, ademais, da própria dinâmica da organização criminosa estruturada no âmbito da Petrobras, vez que, conforme esclareceu Shinko Nakandakari, a Engevix já havia efetuado o pagamento de propina a Paulo Roberto Costa (Diretor de Abastecimento da estatal), em nome do consórcio, cabendo a EIT o pagamento de propina ao Diretor e Gerente de Engenharia da Diretoria de Serviços.

Em contrapartida ao recebimento das vantagens indevidas pagas pela EIT, caberia a Pedro Barusco e a Renato Duque a atuação ilícita no âmbito da Diretoria de Serviços da Petrobras para beneficiar o consórcio e aprovar a celebração do aditivo contratual na forma esperada pelas empresas consorciadas, no cumprimento de seus papéis específicos no concerto criminoso estruturado em desfavor da Petrobras. A contratação de Shinko Nakandakari pela EIT, portanto, não ocorreu em razão de sua expertise profissional ou mesmo para a prestação de serviços reais de consultoria, tratando-se, na verdade, de contratação fraudulenta utilizada para ocultar a real atividade do colaborador, consistente na articulação e na intermediação de vantagens indevidas entre empreiteiras e agentes públicos da Petrobras.

Destaca-se, nesse sentido, que após a bem-sucedida intermediação ilícita em favor dos interesses da EIT, a principal razão pela qual Shinko Nakandakari foi novamente contratado para desempenhar tal função não foi em virtude de seu conhecimento técnico de engenharia – vez que nenhum serviço de consultoria foi efetivamente prestado – mas apenas em razão de, por ser ex-diretor da empreiteira Odebrecht, ter um bom relacionamento com Pedro Barusco, Renato Duque e Glauco Legatti (ex-Gerente ligado à Área de Engenharia da Petrobras), detendo facilidade de acesso e de trânsito na estatal.

(...)

Cabe dizer, nesse sentido, que também durante a realização de busca e apreensão no endereço da empresa LSFN Consultoria, de Shinko Nakandakari, após a deflagração da 9ª Fase da Operação Lava Jato, denominada “My Way”, foram apreendidas as notas fiscais fraudulentas emitidas pela LSFN Consultoria para dissimulação e ocultação da origem ilícita dos valores recebidos do consórcio para o pagamento das vantagens indevidas, nas quais consta que a parte tomadora dos supostos serviços era justamente o Consórcio Rnest, conforme se observa da planilha abaixo (Tabela nº 5).

Nº da Nota Fiscal	Folha	Tomador do Serviço	Prestador do Serviço	Data Emissão da NF	Referência/ Obs.	Contrato/ Fls	Valor Total da NF
01	052	Consórcio RNEST O.C. Edificações	LFSN	21/12/2009	Serviços prestados conforme subcontrato	Contrato CEE 050/09 (fls. 97 a 105)	R\$ 386.000,00
02	053	Consórcio RNEST O.C. Edificações	LFSN	21/12/2009	Serviços prestados conforme subcontrato	Contrato CEE 050/09 (fls. 97 a 105)	R\$ 386.000,00
03	054	Consórcio RNEST O.C. Edificações	LFSN	22/01/2010	Serviços prestados em Dezembro de 2009 conforme contrato de prestação de serviços 050/09	Contrato CEE 050/09 (fls. 97 a 105)	R\$ 386.000,00
05	055	Consórcio RNEST O.C. Edificações	LFSN	22/02/2010	Serviços prestados em Janeiro de 2010 conforme contrato de prestação de serviços 050/09	Contrato CEE 050/09 (fls. 97 a 105)	R\$ 386.000,00
07	056	Consórcio RNEST O.C. Edificações	LFSN	19/03/2010	Serviços prestados em Fevereiro de 2010 conforme contrato de prestação de serviços 050/09	Contrato CEE 050/09 (fls. 97 a 105)	R\$ 386.000,00
08	057	Consórcio RNEST O.C. Edificações	LFSN	26/04/2010	Serviços prestados em Março de 2010 conforme contrato de prestação de serviços 050/09	Contrato CEE 050/09 (fls. 97 a 105)	R\$ 386.000,00

Da análise de tal planilha, verifica-se que foram emitidas ao menos seis notas fiscais no importe de R\$ 386.000,00 cada, totalizando R\$ 2.316.000,00, tendo por fato gerador dos pagamentos o **Contrato de Prestação de Serviços CEE nº 050/09, firmado entre a LFSN Consultoria e o Consórcio Rnest**. Tal negócio tinha por objeto “serviços de Engenharia na Assessoria Técnica e Gerenciamento de Obras de Construção Civil”, com preço total ajustado de R\$ 5.790.000,00, dividido em 15 parcelas mensais de R\$ 386.000,0027.

Tal contrato foi assinado, pelo Consórcio Rnest, por Tanel Abbud e Claudio Roberto Martinez, representantes do consórcio, tendo sido assinado por Shinko Nakandakari em prol da LFSN Consultoria, bem como pelas testemunhas Alex Machado Santana e Max Lany Stival Vieira.

Assim foi que, **para operacionalizar os pagamentos, Shinko Nakandakari recebeu de Tanel Abbud, à época, cópia de uma nota fiscal e de contrato celebrado entre a Engevix e a empresa MO Consultoria – notória empresa de fachada controlada por Alberto Youssef, por meio da qual eram operacionalizados os pagamentos de vantagens indevidas por aquele doleiro – para que Shinko Nakandakari pudesse, a partir de tais documentos, saber a quantia a ser posteriormente repassada a Pedro Barusco e a Renato Duque, além de viabilizar a confecção de contrato e notas fiscais idênticas aquelas já feitas por Alberto Youssef no âmbito do mesmo esquema criminoso.**

(...)

Tendo em vista as nove notas fiscais emitidas pelo M.O Consultoria em face do consórcio, bem como as outras seis notas fiscais emitidas pela LFSN Consultoria, todas no mesmo valor, observa-se que tais notas somadas totalizam quinze notas fiscais, justamente o número de parcelas compactuadas nos contratos. De acordo com Shinko Nakandakari, o colaborador recebeu do consórcio apenas a quantia equivalente a seis parcelas de R\$ 386.000,00.



Diante destes fatos, **sobejam indícios de que foram realizados mais de um contrato com as empresas laranjas M.O. Consultoria e LSFN Consultoria, tendo por objetivo a divisão da propina devida aos agentes públicos, visto que no caso em exame Shinko Nakandakari, enquanto responsável pela parte dos recursos inerentes a Pedro Barusco e a Renato Duque, agia de modo concomitante a Alberto Youssef, a quem cabia o repasse da propina para o Partido Progressista (PP).**

Foram apreendidas, ainda, anotações pessoais de Shinko Nakandakari contendo quadro demonstrativo da destinação dos valores pagos nestas 6 notas fiscais emitidas pela LSFN Consultoria para o Consórcio Rnest, conforme encartado na fl. 410 dos autos do IPL. A partir do exame de tal quadro, constata-se que, dos valores líquidos, foram destinados, ao final, R\$ 1.378.020,00 a Pedro Barusco e a Renato Duque, tendo Shinko Nakandakari retido R\$ 590.580,00 para si (Tabela nº 6):

410

CONSORCIO RNEST O.C.
EDIFICAÇÕES

VALORES BRUTOS (V.B.)			VALORES LÍQUIDOS = V.B. - 15%		
EM R\$ 1000,00					
	AVD	AUM.		AVD	AUM.
21/12/2009	386	386	386	328,1	328,1
21/12/2009	386	772	772	~~328,1~~	656,2
22/1/2010	386	386	1158	328,1	328,1
22/2/2010	386	772	1544	328,1	656,2
19/3/2010	~~386~~	1158	1930	328,1	984,3
26/4/2010	386	1544	2316	328,1	1312,4
PB/RD			—	1378,02	
SN			—	590,58	

Os valores tabulados acima demonstram que parte da quantia destinada a Pedro Barusco e a Renato Duque por meio do colaborador refere-se ao contrato de nº 8500.0000037.09-2, celebrado entre a Petrobras e o Consórcio Rnest, englobando, ainda, futuros aditivos e outras vantagens indevidas prometidas e oferecidas para os agentes públicos da Petrobras em razão de sua atuação ilícita em favor do consórcio no âmbito de tal contratação.

Tem-se, assim, que Shinko Nakandakari recebeu, em função de sua contratação pelo Consórcio Rnest, a quantia de R\$ 396.000,00 em 6 parcelas, emitindo as respectivas notas fiscais para conferir aparência de licitude à transação e promovendo, posteriormente, o pagamento periódico das propinas aos agentes públicos da Petrobras.

Tais pagamentos também foram registrados nas Tabelas nº 1.1 e 1.2:


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RESUMO													
Paulo Cabral – PC – Diretor da EIT Daniel Escola – DE – Diretor geral da Contreras no Brasil													
(*) Valores líquidos c/ desconto de 15% (impostos)													
Empresas	PB/RD			Shinko			TOTAL						
	Valores fornecidos diretamente pelas empresas	Valores a partir de pagamentos de NFs de LFSN empresa de Shinko pelas empresas (*)			Valores fornecidos diretamente pelas empresas	Valores a partir de pagamentos de NFs de LFSN empresa de Shinko pelas empresas (*)							
EIT	1.000.000 (PC)	–			–	1.711.670	2.711.670						
Consórcio RNEST	–	1.378.020				590.580	1.968.600						
Galvão	–	(PB) 4 410 335 (RD) 1 000 000 5 410 335				2.318.715	7.729.050						
Contreras	1.500.000 (DE)	–			750.000 (DE)	734.400	2.984.400						
Sub-total	2.500.000	6.788.355			750.000	5.355.365							
TOTAL	9.288.355			6.105.365			15.393.720						
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
2008	PB*					200*			200*			200*	
2009	PB* PB**		200*			200*				200**		200**	
2010	PB** PB **** PB✓	230 ****	200** 230 ****	200**	230 ****	200**	230 ****	200** 220✓	230 ****	200** 220✓	228 ****	100**	
2011	PB✓ ■	200✓	200✓				■		■	200✓	■	200✓	
2012	■ PB✓	■ 200✓	■	200✓	200✓	200✓	200✓	200✓	200✓	200✓	200✓	200✓	
2013	PB✓			200✓					200✓		200✓	200✓	
2014	PB✓	200✓			200✓	200✓							

PB* – PC (EIT) deu os valores p/ entregar a PB (cor alterada para facilitar leitura)

PB** – Daniel (Contreras) deu os valores p/ entregar a PB

■ – [RASURADO]

PB**** – Relativo a 70% do valor líquido pago a LFSN, empresa de Shinko que repassou a PB (Origem: Consórcio RNEST-O.C. Edificações)

PB✓ – Relativo a 70% dos valores líquidos pagos pela Galvão a LFSN, empresa de Shinko, descontados R\$ 1.000.000 pago diretamente a RO

Nesse cenário, observa-se que o importe total recebido do consórcio pela LFSN Consultoria foi de R\$ 2.316.000,00, do qual foi descontado o percentual de 15% para o pagamento de impostos, restando uma quantia líquida de R\$ 1.968.600,00. Desse valor, portanto, foi repassada a quantia de R\$ 1.378.020,00 para Pedro Barusco e Renato Duque (correspondente a 70% do valor líquido recebido do consórcio), enquanto que o valor remanescente, no importe de R\$ 590.580,00 (correspondente ao percentual de 30% restante) foi mantido por Shinko Nakandakari, tudo conforme as declarações do colaborador e corroborado pelos elementos de prova independentes obtidos pela autoridade policial e pelo Ministério Público Federal durante as diligências investigatórias.

Destaca-se que, após o ajuste criminoso do pagamento de propina, foram firmados um total de 14 (quatorze) aditivos contratuais no âmbito da contratação do Consórcio Rnest, conforme pretendido e esperado pelos denunciados.” (grifos acrescidos)



142. No Termo de Declarações prestado em 13/9/2016, Shinko Nakandakari trouxe as seguintes informações precisas acerca do esquema criminoso envolvendo os aditivos do contrato em tela e os agentes envolvidos (peça 148, p. 5 a 7):

QUE quanto à empresa EIT EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA, confirma suas declarações prestadas no âmbito do acordo de colaboração; QUE confirma que **foram MARCO PINTO ROLA e PAULO CABRAL quem lhe pediram que fizesse os pagamentos a PEDRO BARUSCO e RENATO DUQUE para os contratos Gasene e Rnest; (...) QUE quanto ao contrato que EIT teve em consórcio com ENGEVIX nas obras da RNEST, o declarante foi contratado em razão de conhecer BARUSCO, DUQUE e GLAUCO LEGATTI, isto é, seu trânsito junto Petrobras, além do seu conhecimento nas questões técnicas, demonstrado nas obras do gasoduto; QUE pelo bom serviço que TANEL ABBUD NETO teve frente da obra anterior com Petrobras, EIT decidiu mantê-lo também como gestor do contrato relacionado obras na RNEST; QUE MARCO ROLA e PAULO CABRAL conversaram com o declarante sobre pagamento de incentivos a DUQUE e BARUSCO para que não houvesse problemas com contrato; QUE acredita que nessa época a ENGEVIX, pelo consórcio, já havia pago alguma propina a PAULO ROBERTO COSTA, pela área de abastecimento da Petrobras; QUE então a EIT deveria fazer pagamento à área de serviços, de RENATO DUQUE; QUE a decisão de fazer os pagamentos foi feita em uma reunião que declarante teve com MARCO ROLA e PAULO CABRAL no escritório da EIT em São Paulo/SP; QUE para operacionalizar pagamento, o declarante recebeu de TANEL uma cópia de uma nota fiscal da ENGEVIX com a MO CONSULTORIA também de um contrato da ENGEVIX com a MO, para que declarante visse quais seriam os valores devidos mensalmente a PEDRO BARUSCO e RENATO DUQUE; QUE todos sabiam que PEDRO BARUSCO representava também RENATO DUQUE; QUE apresenta cópia de tais documentos neste ato; QUE então o declarante sacava os valores que eram depositados pelo consórcio na conta de um de seus filhos, recolhia os impostos e, do valor líquido, **setenta por cento ia para PEDRO BARUSCO, restante ficava para declarante; QUE o declarante, por meio da sua empresa LFSN, emitiu nota fiscal de prestação de serviços para todos esses pagamentos; QUE o declarante nega as informações prestadas pela empresa EIT às fls. 133 no sentido de que teria sido o declarante quem procurou empresa propondo um contrato para assessoria técnica; QUE isso jamais ocorreu; QUE o que ocorreu foi que a EIT embora estivesse preparada para fazer obra, não tinha expertise em administração contratual, o que levou à série de problemas que estavam enfrentando; QUE também nega que tenha pedido à EIT que lhe fizesse pagamentos em espécie; QUE não se recorda de ter prestado assessoria para EIT em obra no município de Anchieta-ES; QUE quanto às obras da RNEST, EIT pagou seis parcelas ao declarante pelo contrato de consultoria e encerrou contrato; QUE o declarante foi chamado por MARCO ROLA e PAULO CABRAL entre a data da concorrência e a data da assinatura do contrato com a Petrobras; QUE obteve com TANEL os detalhes da obra e então se reuniu com GLAUCO LEGATTI para tentar evitar os descontos que a Petrobras queria que houvesse no contrato; QUE quando o declarante foi dispensado dos serviços na obra da RNEST, a explicação que recebeu da EIT, nas pessoas de MARCO ROLA e PAULO CABRAL, em uma reunião em São Paulo/SP, foi que a EIT estava entrando em recuperação judicial e sairia do consórcio, e que a ENGEVIX já tinha seu próprio esquema com Petrobras.** (grifos acrescidos)**

143. Como visto, nas contratações da Petrobras no período de atuação do cartel de empreiteiras (2004 a 2014), houve expressivos aditivos contratuais, principalmente envolvendo acréscimos de prazo e custos, durante a execução contratual. Nesse período, incidiam também sobre os valores decorrentes de aditivos contratuais o percentual de propinas de 3%, uma vez que muitos aditivos, mesmo desnecessários, eram autorizados pelas diretorias executivas, cujos titulares, à época, figuravam no polo passivo da corrupção envolvendo estas contratações.

144. No caso da obra de Edificações e Urbanização da Rnest, verifica-se que foram firmados 14 aditivos contratuais, com acréscimo de valor total de R\$ 193.387.113,82, o que representa um acréscimo de 32,7% em relação ao valor originalmente contratado (sempre a valores históricos), sem considerar as supressões de serviços.

145. Na seção seguinte será apresentada metodologia de cálculo do dano considerando somente o Contrato de Edificações e Urbanização da Rnest (sem inclusão de aditivos contratuais) e a responsabilização das sociedades empresariais, dirigentes da Petrobras e dos administradores das empresas contratadas pelo cometimento das irregularidades apuradas neste processo, que antecede eventual conversão em TCE. Na sequência, será feita a análise dos aditivos em tópico específico,

mediante exame da documentação fornecida pela Petrobras em resposta à diligência constante da peça 64.

IV. CÁLCULO DO PREJUÍZO MÍNIMO DECORRENTE DA ATUAÇÃO DO CARTEL NA LICITAÇÃO DA OBRA DE EDIFICAÇÕES E URBANIZAÇÃO DA RNEST

146. O Contrato da obra de Edificações e Urbanização da Rnest foi firmado em 30/4/2009 entre a Petrobras e o Consórcio Rnest O. C. Edificações, formado pelas empresas Engevix Engenharia S/A - atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. - e a Empresa Industrial Técnica S/A (EIT). O valor original foi de R\$ 591.324.228,09 (valor histórico), tendo atingido R\$ 774.914.618,27 após a celebração de quatorze aditivos, o que representa um acréscimo de 32,7%. A tabela a seguir apresenta o resumo da situação o contrato segundo informações enviadas pela Petrobras em resposta à diligência promovida por esta Unidade Técnica (item “a” do Ofício 14.320/2021-TCU/Seproc):

Tabela 10 – Dados do contrato relativo às obras de edificações e urbanização da Rnest.

Dados do contrato		
Nº do contrato	8500.0000037.09.2 0800.0049742.09.2	
Situação do contrato	O litígio (procedimento arbitral CAM-CCBC 79/2014) encontra-se encerrado. A Sentença Final foi emitida em setembro/2020.	
Valor original do contrato	R\$ 591.324.228.09	
Aditivos	Quantidade	14
	Valor suprimido	-R\$ 10.246.723.64
	Valor acrescido	R\$ 193.387.113.82
Valor total do contrato (contrato + aditivos)	R\$ 774.914.618.27	
Medições	Quantidade	68
	Medições de Serviço	R\$ 563.243.941.89
	Medições de Bens	R\$ 128.401.306.94
	Valor dos respectivos reajustes	R\$ 101.354.830.87
%Avanço do contrato como razão para utilização da econometria	Físico	93.41%
	Financeiro	89.25%
Quantidade de pleitos da empresa na busca de aditivos	63	

Fonte: Petrobras (peça 69, “itens não digitalizáveis”).

147. No que tange à solicitação deste Tribunal de informações detalhadas sobre todas as medidas judiciais e extrajudiciais relacionadas à contratação de Edificações da Rnest (item “d” do Ofício 14320/2021-TCU/Seproc), a Petrobras informou que:

I. requereu atuação como co-autora nas seguintes ações de improbidade administrativa que têm por objeto a reparação de danos relacionados, dentre outros, ao Contrato nº 0800.0049742.09-2:

1. **Ação de Improbidade Administrativa nº 5006628-92.2015.4.04.7000**, proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) em face de Paulo Roberto Costa, Jackson Empreendimentos S/A, Engevix Engenharia S/A, Gerson de Mello Almada, Carlos Eduardo Strauch Alberro, Newton Prado Junior e Luiz Roberto Pereira, em trâmite perante a 2ª Vara Federal de Curitiba/PR, cujo objeto é o ressarcimento de **vantagens ilícitas** destinadas ao ex-diretor de abastecimento, Paulo Roberto Costa. Os valores líquidos pleiteados são de R\$ 59.631.787,81, a título de danos materiais, e R\$ 178.895.636,43, a título de multa. A Petrobras atua como coautora em conjunto com o MPF e a União;

2. **Ação de improbidade administrativa n. 5011396-27.2016.4.04.7000**, proposta pela União em face de Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque, Engevix Engenharia SI A, Jackson Empreendimentos S/A, Construtora Queiroz Galvão S/A, Niplan Engenharia S/A, NM Engenharia e Construções L tda., Gerson de Mello Almada, Carlos Eduardo Strauch Alberro, Newton Prado Junior e Luiz Roberto Pereira, em trâmite perante a 2ª Vara Federal de Curitiba/PR e na qual se pleiteia o ressarcimento de valores decorrentes do **sobrepreço** oriundo da formação de cartel nas diretorias de



abastecimento e de serviços da Petrobras; ou a devolução dos valores dos contratos com exclusão dos custos lícitos. Os valores líquidos pleiteados são de R\$ 661.682.462,76, a título de danos materiais, e R\$ 1.985.047.385,94, a título de multa;

- II. o Juízo negou o pedido de ingresso da Petrobras no feito como coautora da União, tendo a Companhia interposto Agravo de Instrumento objetivando a reforma da decisão em pauta. Dito recurso está pendente de julgamento pela 3ª Turma do Tribunal Regional da 4ª Região;
 - III. em razão da celebração de **Acordo de Leniência pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Advocacia-Geral da União (AGU) com empresas do Grupo Engevix**, a União requereu a exclusão da Engevix Engenharia S/A do polo passivo da lide em ambas as ações de improbidade administrativa supracitadas;
 - IV. no tocante à ação de improbidade n. 5011396-27.2016.4.04.7000, em que o ingresso da Petrobras foi negado, tem-se notícia de que o juízo acolheu o pedido da União para exclusão da Engevix do polo passivo. Já no que concerne à ação de improbidade administrativa n. 5006628-92.2015.4.04.7000, o pedido de exclusão da Engevix ainda não foi apreciado pelo Juízo;
 - V. **o referido contrato também foi objeto de arbitragem**, cujas informações foram prestadas com maior detalhamento no âmbito do processo TC 015.809/2019-6;
 - VI. **o Contrato 0800.0049742.09-2 é objeto de tomada de contas especial instaurada pela Petrobras** em atendimento às determinações constantes dos itens 9.2.1 e 9.2.2 dos Acórdãos nº 2.007/2017-Plenário e 2.191/2017-Plenário, e do item 9.4.1 do Acórdão nº 275/2020-Plenário, todos proferidos no processo TC 009.758/2009-3, que versa sobre achado de auditoria relacionado à adoção de critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido no âmbito dos chamados Anexos de Chuvas dos contratos celebrados para a execução das obras da Rnest. Referida TCE teve por **objetivo quantificar, com base em metodologia aprovada pelo TCU, os valores a serem ressarcidos à Petrobras em decorrência de pagamentos incorretos relativos a chuvas e suas consequências**. Destacou que a TCE em pauta já foi concluída no âmbito da Petrobras, tendo sido encaminhada à CGU para emissão do Certificado de Auditoria, na forma prevista no artigo 10, II da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.
148. Os exames atinentes à arbitragem e aos aditivos contratuais serão tratados em tópico específico desta instrução (IV. Análise da regularidade dos aditivos).
- IV.1. Sobrepço apurado na Fiscalização de 2009:
149. O Relatório de Fiscalização 105/2009 (peça 1, pp. 58 a 128 do TC 009.758/2009-3), à época da análise de sobrepreço dos contratos da Rnest, apontou a ocorrência de indício de sobrepreço de 5,86% (R\$ 34,64 milhões) do valor do contrato em uma amostra estudada de apenas 23,63% (R\$ 139,73 milhões). Considerando o indício de sobrepreço em relação à amostra estudada, teve-se o percentual de 24,79%.
150. A metodologia de cálculo do sobrepreço adotada no Relatório de Fiscalização 105/2009 compreendeu o uso do Demonstrativo de Formação de Preços (DFP), que é o documento apresentado pelas licitantes como forma de demonstrar a composição de seus preços ofertados nas licitações de obras realizadas pela Petrobras, e constitui parte integrante dos contratos de obras firmados pela Estatal. No presente caso, os itens analisados foram os apresentados no DFP do Consórcio contratado, Rnest O. C. Edificações (Engevix/EIT).
151. Adotou-se como referencial principal o SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), e subsidiariamente o Sicro2 e a Revista Construção da PINI.
152. Contudo, R\$ 217.819.610,01 (ou 37%) do total do DFP representavam itens cotados em forma de verba (VB), ou seja, sem as quantidades que amparavam os respectivos valores globais, o que impossibilitou a análise desses valores e a consistência com o valor global constante no DFP da contratada.
153. Assim, considerando-se as limitações impostas pela não disponibilização dos documentos solicitados com o detalhamento necessário para uma avaliação mais apurada, a então Secob efetuou análise dos preços em uma amostra reduzida, identificando indícios de sobrepreço.

IV.2. Mudança da metodologia de análise em 2010 e afastamento do sobrepreço apurado na Fiscalização de 2009:

154. Em 2010, logo após a constituição dos presentes autos, a então Secob-3 analisou documentação apresentada pela Petrobras, em sede de diligência, que consistiu nas estimativas de custos da contratação das Edificações (peça 1, pp. 20 a 43). As estimativas para esse contrato dividiam-se em várias planilhas, que representavam histogramas de mão de obra, materiais e equipamentos.

155. Com base nelas, efetuou-se análise dos preços unitários dos insumos, comparando-se os valores adotados nas estimativas de custos da Petrobras com valores referenciais, usualmente praticados no mercado, conforme determinava a Legislação específica (LDO/2009), além do BDI.

156. Foram comparados os valores da mão de obra direta e indireta, custos de instalação de canteiro de obras, custos com transporte e alimentação de pessoal, custos de equipamentos e BDI (Serviços e Fornecimento), constatando-se que a estimativa de custos da Petrobras encontrava-se R\$ 23 milhões superior ao referencial paradigma (mercado).

157. A estatal estimara o custo da obra em torno de R\$ 602 milhões. A Secob-3 estimou que esses custos deveriam ser reduzidos em R\$ 23 milhões, de forma que a estimativa da Petrobras estaria sobreavaliada em 4,15%. Essa análise da unidade técnica está a seguir sintetizada:

Tabela 11 – Análise por estimativas de custos do Contrato de Edificações feita pela Secob-3 em 2010.

CONTRATO	EDIFICAÇÕES	
	Amostra analisada (%)	Redução na Estimativa de Custos (R\$)
Equipamentos	80,81	4.472.102,69
Construção Civil - Insumos	59,59	6.317.564,35
Logística (Alimentação, Transporte e Canteiro)	100,00	6.105.549,93
MOD	100,00	-
MOI	77,19	6.003.478,68
BDI Fornecimento Bens	100,00	8.794.194,24
BDI Serviços (ETA)		
Dif BDI Serviços-máx Ac 325	100,00	(7.956.926,19)
Total	68,01	23.735.963,71

Fonte: Acórdão 3.069/2010-Plenário – item IV do Voto.

158. Acerca da metodologia dos parâmetros de custos adotados pela Petrobras, a Secretaria de Fiscalização de Obras fez as seguintes ponderações ao ressaltar que “a estimativa de custos efetuada pela Petrobras abrange, além das obras civis, demais serviços que não são considerados típicos de construção civil. Portanto, a metodologia adotada pela Petrobras para a estimativa de custos das Edificações Administrativas é similar às demais edificações industriais.”

159. Foi analisada a aplicabilidade da faixa de variabilidade para aceitabilidade de preços da Petrobras, adotada pela companhia como sendo de -15% a +20%, quando da utilização de projeto básico no nível FEL-3, bem como a adoção do nível deste projeto básico nas licitações das unidades de obras da Petrobras. A metodologia empregada pela unidade técnica considerou o normativo da Petrobras PG-12-SL/ECP-001 - Estimativas de Custos de Investimentos. Portanto, adotou-se a faixa de variabilidade prevista no referido normativo.

160. Verificou-se que o preço contratado se encontrava R\$ 25 milhões acima das estimativas de custos da Petrobras ajustadas pela unidade técnica, mas dentro da faixa de variabilidade da aceitabilidade das propostas da estatal, de modo que o achado relacionado ao indício de sobrepreço, inicialmente levantado na fiscalização de 2009, foi considerado saneado pelo Acórdão 3.069/2010-Plenário.

161. No que tange à faixa de variabilidade adotada pela Petrobras em suas licitações, cabe tecer algumas considerações. A estatal segue o disposto na Internacional Recommended Practice - IRP nº 18R-97 – “Cost Estimate Classification System – As Applied in Engineering, Procurement, and

Construction for the Process Industries", a qual trata da elaboração de estimativas de custos de empreendimentos da indústria de processos (no qual estão inseridas as obras da Petrobras referentes à fabricação de produtos químico-petroquímicos ou o processamento de hidrocarbonetos). Essa norma internacional foi editada pela AACEI (The Association for the Advancement of Cost Engineering International), entidade de classe de profissionais que atuam nas áreas de Engenharia de Custos, Gerenciamento de Projeto, Administração de Contratos e de Riscos, fundada em 1956 e com sede nos Estados Unidos.

162. O Acórdão 571/2013-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), ao promover a análise dos procedimentos adotados pela Petrobras para elaboração de estimativas de custos e aceitabilidade das propostas de preços em suas licitações para contratação de investimentos em obras, concluiu que a estatal não adotava de forma sistêmica as recomendações da AACEI para a definição dos custos de seus empreendimentos, comprometendo os resultados da aplicação da norma. Esse fato foi reconhecido pela própria empresa quando ela assumiu a necessidade de aprimorar os seus procedimentos e aduziu que estava elaborando nova metodologia para o cálculo de custos.

163. Segundo a AACEI, a faixa de precisão de uma estimativa de custos é a indicação, com certo nível de confiança pré-estabelecido, do grau em que o custo real/final do empreendimento poderá variar em relação ao seu custo estimado, sendo expressa como uma variação percentual positiva e negativa em torno desse custo. Conforme o nível de detalhamento, o projeto é identificado a partir do seu grau de maturidade. Assim, as estimativas de custo classificam-se de 1 a 5, sendo a Classe 1 relativa a projetos de maior maturidade (menor imprecisão) e a Classe 5 referente a projetos de menor maturidade (mais imprecisão). Nas licitações, a Petrobras adota, em regra, a Classe 2, que é a mínima recomendada pela norma para tanto. Essa classe possui um intervalo de precisão superior entre +5% a + 20% e inferior de -5% a -15%. O intervalo adequado deve ser obtido considerando as características secundárias do empreendimento: nível de tecnologia não familiar no projeto; complexidade; qualidade dos dados de referência da estimativa de custos; qualidade dos pressupostos usados na elaboração da estimativa; experiência e nível de habilidade do estimador; técnicas de estimativa empregadas; e tempo e nível de esforço adotado para preparar a estimativa. Todavia, a Petrobras adota, indistintamente, os limites máximos previstos na norma. Para os projetos de classes 2, por exemplo, é adotada sempre a faixa de -15% a +20%, quando é possível que os limites se situem entre -5% e +5%, de modo que, nas contratações orçadas de acordo com a norma internacional, podem ter sido utilizados limites inadequados.

164. A análise supra, ao evidenciar a distorção na aplicação da referida norma internacional, afasta a possibilidade de que a oscilação de preços das propostas variando entre -15% e +20% do valor orçado pela Petrobras esteja dentro dos limites estabelecidos pelo estado da arte internacional da Engenharia de Custos.

IV.3. Limitação das informações apresentadas no DFP do Contrato de Edificações e Urbanização da Rnest

165. Diante do cenário de conluio entre empresas para fraudar licitações, descortinado pela OLJ, a SeinfraOperações reavaliou a situação das obras da Rnest no âmbito do Fiscobras 2019 e propôs, considerando a insuficiência de providências internas da Petrobras para assegurar o ressarcimento dos danos causados, sua oitiva quanto a vários contratos da Refinaria, entre eles o de Edificações.

166. Nesse sentido, o Acórdão 1.937/2019-Plenário determinou que os processos TC 029.544/2009-4, TC 029.545/2009-1 e TC 029.548/2009-3 fossem desarquivados e que fosse realizada nova análise da economicidade das contratações, avaliando, inclusive, os eventuais acréscimos promovidos por meio de termos de aditamento contratual nos contratos da Cafor, dos Tanques Lote II e de Edificações da Refinaria Rnest.

167. Como visto na análise do item IV.1 supra, apenas 23,63% (representando R\$ 139,73 milhões) do valor total contratado (R\$ 591,32 milhões) foram passíveis de análise, resultando no sobrepreço de R\$ 34,64 milhões (5,86% em relação ao valor inicialmente contratado).



168. Essa limitação do espaço amostral do DFP está relacionada à existência de número elevado de itens que não apresentam referenciais de mercado, embora exista preço de mercado para os mesmos. A exemplo disso são os equipamentos “tagueados” (orig. do inglês, tag, que significa etiqueta), fornecidos pelas contratadas, tais como equipamentos, bombas, torres e vasos. Além disso, boa parte dos itens apresentados no DFP (37%) estão cotados como verba, tornando a análise dos preços inviável.

169. As limitações das análises com base nos DFP dos contratos de obras da Petrobras, em decorrência da falta de detalhamento, já foram objeto de apontamentos neste Tribunal. No relatório do Acórdão 397/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André de Carvalho, que contempla discussões sobre a execução das obras das unidades UHDTI, UGH e UDEA da Refinaria Presidente Vargas no Paraná (Repar), as limitações do DFP dos contratos também foram apontadas nos seguintes termos:

35. Os dados acima deixaram claro, como já mencionado, da importância da ampliação da amostra dos itens contidos nos Demonstrativos de Formação de Preço. Essa questão envolveu dois problemas que dificultam em muito as ações de controle empreendidas pelo TCU na Petrobras, que são: a absoluta falta de transparência adequada no que diz respeito aos custos orçados para a obra; e a carência de referenciais de mercado dos equipamentos ditos ‘tagueados’ (equipamentos que recebem uma etiqueta de identificação e ficam fazendo parte do ativo imobilizado da empresa) e materiais específicos fornecidos pelas contratadas. Além disso, muitos itens dos DFPs apresentam-se cotados como Verba.

170. As fragilidades dos procedimentos de orçamentação das obras da Petrobras foram expostas por ex-dirigentes da estatal e de empreiteiras integrantes do cartel (“Clube”). Nesse sentido, convém citar trechos dos depoimentos dos Srs. Mendonça Godoy, ex-presidente da Toyo-Setal, Júlio Gerin de Almeida Camargo, ex-executivo da Toyo-Setal, Eduardo Leite e ex-executivo da Camargo Corrêa, por meio dos quais relatam que a falta de detalhamento dos DFPs entregues pelas empreiteiras nos certames favorecia a prática de ilícitos, a saber:

Termo de Depoimento do Sr. Mauricio Mendonça Godoy (peça 132, p. 6):

QUE o depoente pode dizer que, após o acerto [entre as empreiteiras supostamente atuando em cartel], a empresa que havia sido escolhida para vencer a licitação fazia seu estudo de custos, definia seu preço de venda e informava às demais quais preços elas deveriam apresentar; QUE a informação sobre o preço era posteriormente repassada às outras empresas; (...) QUE a formação do preço de uma proposta de forma adequada envolvia consultar vários fornecedores para o mesmo equipamento, discussões sobre a estrutura de custos indiretos, análise mais minuciosa dos custos previstos; enfim, um melhor refino da proposta para excluir as incertezas; (...) QUE quando se sabia que a proposta não seria vencedora, eram feitas propostas superficiais (...); QUE somente é apresentada à PETROBRAS a planilha de preços e o demonstrativo de formação de preços (DFP), os quais não permitem avaliar o grau de detalhamento utilizado para se chegar àqueles preços; QUE talvez seja possível identificar se uma proposta de preços foi feita de forma detalhada mediante a análise da memória de cálculo da proposta; QUE esse material não é entregue à PETROBRAS, e o depoente não sabe se fica guardado nas empresas; (grifos acrescidos)

Termo de colaboração n. 7 do Julio Gerin de Almeida Camargo (peça 130, p. 6):

QUE somente é apresenta[da] à PETROBRAS a planilha de preços e o demonstrativo de formação de preços (DFP), os quais não permitem avaliar o grau de detalhamento utilizado para se chegar àqueles preços; QUE talvez seja possível identificar se uma proposta de preços foi feita de forma detalhada mediante a análise da memória de cálculo da proposta; QUE esse material não é entregue à PETROBRAS... (grifos acrescidos)

Termo de colaboração n. 20 do Eduardo Hermelino Leite (peça 133, p. 3):

QUE indagado pelo Delegado de Polícia Federal se era fácil ou difícil inserir os 2% nas propostas da CAMARGO CORREA para cobrir o custo da propina, afirma que era fácil porque, em primeiro lugar, os volumes dos contratos junto à PETROBRAS eram significativos, de muitos milhões ou bilhões de reais, a variabilidade do preço inicial versus o preço final do empreendimento, motivada pela má qualidade da orçamentação inicial da contratante da PETROBRAS; QUE por exemplo, se a PETROBRAS assina um contrato de R\$ 1 bilhão e ela não elabora um orçamento preciso, isso gera um sobrecusto a ser discutido e, na discussão desse sobrecusto, a propina é marginal à questão do sobrecusto; (...) Que indagado pelo Delegado de Polícia Federal sobre o que poderia ser feito no aspecto preventivo para evitar essa possibilidade, afirma

que deveria ser aumentada a precisão orçamentária pelo contratante PETROBRAS previamente à contratação e a forma seria a elaboração de projetos de engenharia mais detalhados. (grifos acrescidos)

171. Nesse sentido, convém mencionar que o Sr. Paulo Roberto Costa, ex-Diretor de Abastecimento da estatal, ao esclarecer a forma como era incluído nos orçamentos o custo das vantagens indevidas pagas aos funcionários e aos políticos envolvidos nas fraudes, afirmou que ocorria por meio da inclusão de valores no BDI, o que, segundo ele, não viabiliza “um rastreamento pelos órgãos de controle” e, assim complementou (Termo de Colaboração 2, peça 117, p. 4):

QUE por exemplo, um tubo de 18 polegadas é estimado por determinada construtora em sua planilha pelo valor “1,2 x” e a construtora vencedora fixa o mesmo tubo pelo valor de “x”, realizando jogo de planilha; QUE afirma que a detecção da fraude por meio do sobrepreço nestas grandes obras de engenharia é extremamente difícil uma vez que o volume de determinados itens como por exemplo tubos permite que uma pequena variação do valor, como R\$ 5,00 (cinco reais) possa gerar valor final bastante expressivo considerando a quantidade tubos, mas uma grande dificuldade em comparar o valor cobrado pela construtora em relação a outras empresas que fornecem no mercado, levando-se em consideração ainda aspectos como preço no mercado nacional e no mercado internacional; (grifos acrescidos)

172. Diante da falta de detalhamento adequado das propostas de preços das empresas contratadas, a fim de possibilitar uma análise mais satisfatória acerca da aderência dos preços contratados aos valores de mercado para a execução das respectivas obras, tanto por parte da estatal como por órgãos de controle, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 621/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, determinou à Petrobras importantes aprimoramentos nos modelos de DFP a serem exigidos em contratações de obras para tornar o processo mais transparente e reduzir o risco de práticas de fraude e sobrepreço.

173. Cabe ressaltar, por fim, que a dificuldade de apurar o valor real do sobrepreço, a partir da análise individualizada de cada contrato, foi reconhecida pela própria Petrobras, quando promoveu uma baixa contábil nos demonstrativos da companhia de 2014. Conforme o relatório de resultados consolidados do quarto trimestre de 2014, a Petrobras apresentou uma nota explicativa específica para o caso Lava Jato, informando de forma explícita que a atuação de “um cartel que, entre 2004 e abril de 2012, sistematicamente impôs gastos adicionais nas compras de ativos imobilizados pela Companhia” (peça 127, p. 3).

174. No documento, a Petrobras quantificou os danos causados pelo cartel com base em um percentual de 3% equivalente ao que teria sido pago aos agentes da companhia a título de propina para facilitar a cartelização, nos seguintes termos: “(...) os valores que foram pagos a mais em decorrência do referido esquema de pagamentos indevidos não deveriam ter sido incluídos no custo histórico do seu ativo imobilizado”. Todavia, ponderou que não conseguia “(...) identificar especificamente os valores de cada pagamento realizado no escopo dos contratos com as empreiteiras” (peça 127, p. 3).

175. Diante das dificuldades encontradas quanto à falta de detalhamento dos preços no DFP, tendo em vista a possibilidade da prescrição da pretensão desse Tribunal em cobrar o débito, será efetuada uma análise indireta, mas devidamente fundamentada, do mais provável dano decorrente dessa contratação com indícios de fraude, a seguir detalhada.

176. Importante mencionar que o dano a seguir detalhado não se refere ao dano integral, mas uma parte dele.

IV.4. Técnica Econométrica para apuração do sobrepreço

177. Conforme visto nos tópicos precedentes, há grande dificuldade de quantificação do dano pelos métodos tradicionais de cálculo de sobrepreço, tendo em vista as poucas perspectivas de se ampliar o espaço amostral de forma a obter um resultado confiável na apuração de sobrepreço por meio do DFP do contrato na forma que foi aceito na licitação. Isso porque o DFP apresentado não se apresenta com a devida transparência, contém inúmeros itens não detalhados e/ou cotados de forma global ou em verba, e não se configura, desta forma, como um documento hábil a balizar o devido cálculo do sobrepreço por meio do instrumental típico da Engenharia de Custos.



178. Sobre as dificuldades encontradas pelas equipes de auditoria desta Corte de Contas para se apurar os valores de sobrepreço com base em uma amostra mais representativa ou com resultados precisos, vale citar trecho do voto do Exmo. Ministro Benjamin Zymler no âmbito do Acórdão 2.005/2017-TCU-Plenário:

*É imperioso observar que, em alguns casos, os atos de corrupção abrangem obras extremamente complexas, com serviços de elevada especificidade, o que causa demasiada dificuldade para se estabelecer o preço paradigma de mercado para os itens avaliados. Há impossibilidade de quantificação do dano pelos métodos tradicionais, pois, além de se tratar de obras industriais com a previsão de **serviços específicos e o emprego de equipamentos especiais, os quais não contam com sistemas de referência de custos, o grande volume de dados a ser analisado demandaria elevado tempo de análise**, com risco de ineficácia processual. É exatamente essa a situação do ajuste ora examinado. (grifos acrescidos)*

179. Situação similar enfrenta o Fisco quando, em trabalhos de fiscalização, se depara com operações comerciais lastreadas em documentos inidôneos ou muito discrepantes de valores usuais. O método é autorizado pelo Código Tributário Nacional (CTN), Lei 5.172/1966, in verbis:

Art. 148. Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.

180. Com efeito, nos presentes autos, optou-se por apurar o sobrepreço do contrato de Edificações e Urbanização da Rnest com o emprego da técnica econométrica aprovada no âmbito do Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, considerando as especificidades da situação concreta, em que a apuração do sobrepreço a partir dos métodos tradicionais, com a comparação dos preços praticados com os obtidos nos sistemas de custos oficiais, mostra-se ineficaz para a quantificação do sobrepreço global auferido pelos integrantes do cartel (peças 134 a 138).

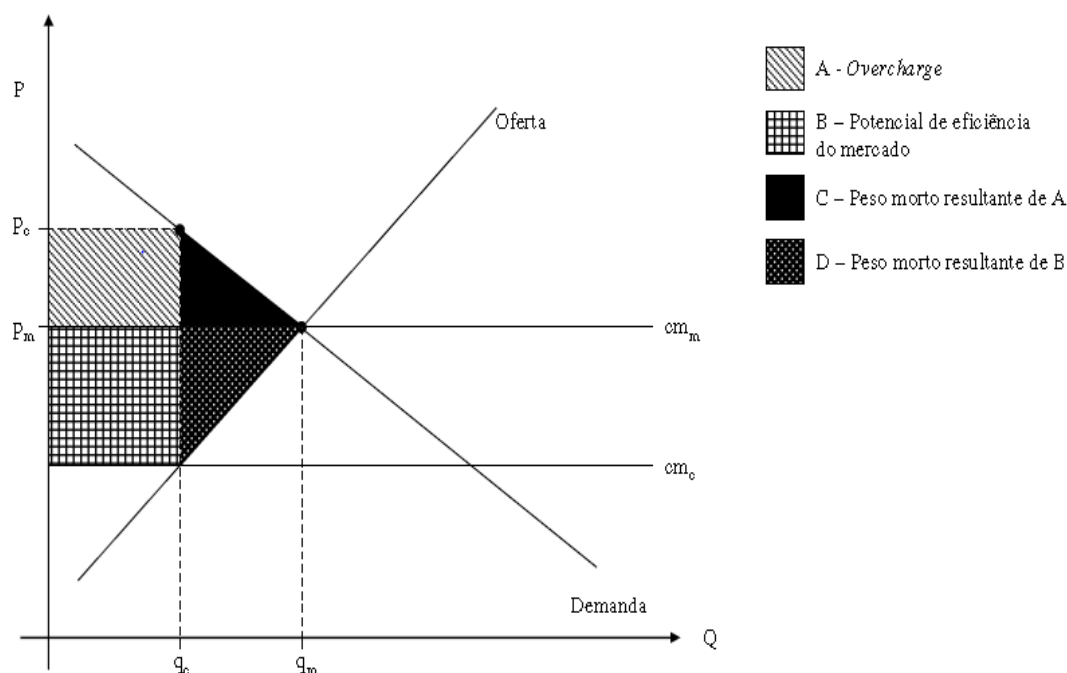
181. Convém assinalar que a existência de condutas anticompetitivas, como a formação de cartéis, leva a situações de preços e lucros altos, prejudicando a concorrência e a sociedade de forma geral. De fato, as empresas participantes do conluio se beneficiam indevidamente mediante a obtenção de lucros adicionais resultantes da ausência de competição efetiva nos certames licitatórios e da cobrança de preço acima do valor normal de mercado.

182. Os efeitos danosos da atuação do cartel não impactam apenas os consumidores, mas também a sociedade em geral, em virtude das ineficiências provadas pela má alocação de recursos, ocasionando prejuízos à inovação e à melhora da qualidade dos produtos no mercado, o que resulta em perda de bem-estar do consumidor e, também, perda da competitividade da economia como um todo. O estudo produzido pelo TCU destacou esse importante efeito decorrente das práticas anticompetitivas, que é denominado pela doutrina econômica de peso morto, conforme trechos reproduzidos abaixo:

71. Note-se que, no caso dos contratos analisados da Petrobras, o peso morto poderia ser facilmente representado por baixos índices de produtividade, atrasos nos cronogramas de execução, desperdício de materiais e onerações contratuais subsequentes. Não foi objeto dos presentes estudos, mas o universo de contratos de construção e montagem na área de refino já fiscalizados pelo TCU demonstram um grande número de aditamentos com importantes impactos em prazo e em custo, chegando – inclusive – a dobrar as expectativas iniciais da Estatal em alguns casos.

72. De forma a ilustrar o overcharge e o peso morto, segue abaixo um gráfico que demonstra as perdas decorrentes da prática de conluio, no qual podem ser identificadas as áreas correspondentes a cada uma das situações descritas acima (gráfico elaborado por Maggi, 2010, p. 103):

Figura 3 – O cartel e seus efeitos no âmbito da responsabilidade civil



Fonte: Maggi, 2010, p. 103

73. A área “A” corresponde aos prejuízos decorrentes de overcharge; a área “B” refere-se ao potencial de eficiência do mercado, em conjunto; e as áreas “C” e “D” correspondem à perda geral ao mercado. Observa-se que as ações do cartel trazem uma perda geral ao mercado, identificada pelo dano social e que aparece no gráfico acima como as áreas “C” e “D”. Os prejuízos decorrentes de “A” e “B” são individuais e os decorrentes de “C” e “D” são coletivos e difusos. Portanto, o poder do mercado cartelizado provoca a diminuição do bem-estar econômico.

183. Diante da complexidade de dimensionar o sobrepreço em contratos da Petrobras, o estudo técnico realizado pela Unidade Técnica produziu análises econométricas com base em dados fornecidos pela Petrobras referentes a contratações realizadas entre 2002 e 2015, principalmente da Área de Abastecimento da Companhia. O estudo calculou a diferença entre o valor cobrado por licitações públicas em um ambiente com cartel e o respectivo valor que seria esperado em um ambiente competitivo. Foram incluídas na amostra do estudo econométrico obras da **Rnest**, Comperj, Revap, Refap, Replan, Rlam, Regap, dentre outros importantes empreendimentos licitados pela estatal no período de 2004 a 2014 (peças 134 a 138).

184. Importante frisar que mesmo nas licitações da Petrobras em que não houve a identificação da atuação existosa do cartel, ou até mesmo nas estimativas de custos da Petrobras dos empreendimentos que entraram na amostra do estudo econométrico podem conter valores com sobrepreço, dado que os bancos de dados utilizados pela estatal, que embasavam essas estimativas de custos, eram por vezes alimentados com dados de licitações pretéritas, as quais já continham sobrepreço (dados oriundos de DFP de contratos fraudados, por exemplo).

185. Com a prolação do Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário, esta Corte de Contas firmou o entendimento de que, quando caracterizada a atuação de cartel em processos de contratação pública, o prejuízo causado à Administração poderia ser avaliado pela diferença entre o preço praticado no ambiente cartelizado e o preço que seria esperado em ambiente competitivo (sem a existência de cartel), estimada mediante utilização de técnicas de econometria (análises de regressão e outros métodos consagrados internacionalmente).

186. Os resultados estatísticos desse estudo indicaram que licitações promovidas no período 2002 a 2015 vencidas pelas empresas não cartelizadas apresentaram desconto, ou seja, valores inferiores às licitações vencidas pelas empresas cartelizadas, em 17%, comparativamente aos valores

estimados pela Estatal para as respectivas licitações. Esses resultados foram embasados nas melhores técnicas, sob o ponto de vista estatístico e econômico, e nas melhores práticas internacionais de responsabilização de cartéis.

187. O sobrepreço (overcharge) identificado nas licitações da Petrobras selecionadas no estudo econométrico foi de 17%, sendo considerado na deliberação apreciado pelo TCU como uma informação confiável e adequada para indicar o dano produzido pelo cartel à Petrobras. Segundo o estudo econométrico, o overcharge é entendido como a diferença entre o valor cobrado por um determinado produto em um ambiente com cartel e o valor esperado caso este produto fosse vendido em um ambiente competitivo.

188. A metodologia do estudo econométrico apreciado no Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário baseou-se no chamado “cenário contrafactual” para a quantificação de danos dos cartéis, que considera a estimação do preço que provavelmente seria cobrado pelo produto se a conduta anticompetitiva não tivesse ocorrido. No estudo econométrico foi adotada, ao final, amostra de 136 licitações da Petrobras acima de R\$ 100 milhões, referentes às contratações on shore realizadas pela Diretoria de Abastecimento, entre 2002 e 2015.

189. Para estabelecer o cenário “contrafactual”, a modelagem econométrica usou de variável denominada dummy para indicar a atuação exitosa do cartel e, assim, quantificar os danos a partir da seleção dos contratos em que havia dados confiáveis de que o cartel atuou, a partir de provas e evidências obtidas pelas investigações das OLJ, comparando-se com contratos de um mesmo mercado e um mesmo período de tempo em que não foi comprovada a atuação do cartel. Essa variável dummy, de cunho qualitativo, teve por objetivo montar o cenário “contrafactual” descrito pela literatura técnica internacional

190. Conforme ressaltado pelo Relator em seu voto, o parâmetro assim obtido está alinhado com prática reconhecida na Comunidade Europeia e nos Estados Unidos, em que a Suprema Corte americana já decidiu que aproximações são suficientes para demonstrar a extensão dos danos antitrustes com base em uma inferência justa e razoável, ainda que o resultado seja apenas aproximado. Dessa forma, o subitem 9.1.1. do Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário assim concluiu:

9.1.1. o “valor mais provável” do potencial prejuízo causado na Petrobras na redução dos descontos nas licitações, no período de 2002 a 2015, em razão da existência dos cartéis na Diretoria de Abastecimento, é de 17% em relação à estimativa das licitações tomando por base metodologia econométrica e dados de regressão consagrados internacionalmente e fartamente aceito pelas cortes americanas (Harkrider e Rubinfeld - 2005; e Korenblit - 2012) e brasileiras (Supremo Tribunal Federal (STF), RE 68.006-MG);

191. O Relator destacou ainda que se trata de um leading case no TCU, por reunir um aparato procedimental contendo estratégias inéditas, estatisticamente robustas e de grande relevância prática e por ter uma aplicabilidade direta no caso do cartel das obras da Petrobras. Destaca-se que foram ajuizadas ao menos quatro ações civis públicas por atos de improbidade administrativa com base nos robustos resultados alcançados, a exemplo do processo 5011396-27.2016.4.04.7000, perante a 2ª Vara Federal do Paraná, em que a AGU, em litisconsórcio ativo com a Petrobras, imputou como dano mínimo causado à Petrobras o montante de R\$ 23 bilhões (peças 137 e 138).

192. A possibilidade de aplicação do método econométrico para quantificar os prejuízos em licitações da Petrobras com comprovação da atuação do cartel foi ratificada no Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, o qual determinou à SeinfraOperações que, quando da instrução de TCE, utilizasse estudos econométricos para quantificar os prejuízos ao erário, nas hipóteses em que a utilização de outros métodos se mostre ineficaz e com reduzidas perspectivas da necessária robustez no resultado (subitem 9.5).

193. No voto que conduziu o acórdão supracitado, o Ministro-Relator reiterou que, nos casos de obras com altíssima especialidade e que apresentam sérias limitações quanto à apuração de prejuízos aos cofres públicos, o ordenamento jurídico brasileiro permite a utilização de técnicas econométricas e que, no caso específico do controle externo exercido por esta Corte de Contas, o próprio Regimento Interno do TCU admite, em seu art. 210, § 1º, inciso II, que a apuração do débito

pode se dar mediante “estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido”.

194. Pareceres de especialistas que tentaram contestar a modelagem feita pelo TCU contribuíram para robustecer sua validade, na medida em que: i) reconheceram sua replicabilidade; ii) não se mostraram aptos a refutar as premissas de conhecimento do negócio, e; iii) indicaram o atendimento a uma série de testes estatísticos. No voto que conduziu o Acórdão 2.619/2019-TCU-Plenário (relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler), o Relator assim consignou acerca da validação do estudo econométrico:

43. Inicialmente, insta salientar que o parecer de especialistas contratados pelos dependentes replicou as análises econométricas e os testes estatísticos realizados pela unidade técnica, obtendo resultados idênticos ou extremamente similares, de modo a validar, sob o ponto de vista de replicação matemática, todas as conclusões acerca dos respectivos aspectos testados.

44. Nesse sentido, foram reproduzidos os modelos de mínimos quadrados ordinários e o propensity score matching¹ para as amostras ampliada e reduzida, alcançando-se aproximadamente os mesmos resultados para os coeficientes estimados, desvio-padrão, coeficientes de determinação (R² e R² ajustado), o que atestou a significância estatística dos resultados e a relevância explicativa do modelo econométrico utilizado pelo estudo que embasou a citação dos responsáveis.

45. Consoante explicitado pela unidade técnica, além de validarem os modelos econométricos inicialmente desenvolvidos pela unidade técnica, os especialistas contribuíram para o robustecimento dos seus resultados, ao realizarem novos testes estatísticos, os quais demonstraram que esses modelos não possuem autocorrelação residual, são homocedásticos e não possuem quebras estruturais que poderiam explicar variações nos descontos das licitações. Trata-se, portanto, de aprimoramentos trazidos pelos próprios responsáveis que fortalecem a validade e a confiabilidade do estudo realizado pelo TCU. (grifos acrescidos)

195. Recentemente, por meio da prolação do Acórdão 1.568/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, esta Corte de Contas quantificou os danos estimados em cada um dos contratos com indícios de atuação do cartel, os quais foram apropriados às empresas contratadas, individualmente ou em consórcio, conforme preconizado no subitem 9.2.11 do Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário. De acordo com o trabalho do TCU, as 24 empresas que comprovadamente participaram do cartel causaram prejuízos à Petrobras da ordem de R\$ 12,3 bilhões, sem incluir os valores de aditivos contratuais. Esse valor atualizado e com juros é hoje (meados de XXX) superior a R\$ 18 bilhões.

196. No trabalho que resultou no Acórdão 1.568/2020-TCU-Plenário, a quantificação dos danos baseou-se em informações sobre os pagamentos ocorridos nos contratos com indícios de participação do cartel, expurgados os valores relativos aos aditivos, com a aplicação do percentual equivalente de overcharge de 14,53%, o qual é obtido pela razão entre 17% e 117%, ou seja, pela divisão entre o sobrepreço e o valor do contrato, ambos referenciados sobre o orçamento base, conforme a seguinte expressão matemática, simplificada naquilo que se mostrou necessário:

$$\text{Overcharge(s/ o contrato)} = \frac{\text{Sobrepreço}}{\text{Valor do Contrato}} = \frac{17\% \times \text{orçamento base}}{117\% \times \text{orçamento base}} = \frac{17}{117} = 14,53\%$$

197. Este Tribunal ressalva que a aplicação do overcharge resulta em estimativas conservadoras do prejuízo causado pela atuação do cartel, quando analisados os contratos de forma individual, e que os valores dos danos estimativos apurados a partir do estudo econométrico correspondem aos montantes devidos exclusivamente em função da atuação colusiva, ou seja, eles não captam eventuais superfaturamentos decorrentes, por exemplo, de aditivos indevidos ou com sobrepreço, de excessos de custos na estimativa de preços da Petrobras, bem como os danos referentes ao denominado peso morto, conforme mencionado anteriormente, tais como: prejuízos à inovação e à melhora da qualidade dos produtos no mercado e perda de bem-estar do consumidor e de competitividade.

198. Conforme bem ressaltado pelo Ministro Benjamin Zymler, no voto que proferiu no Acórdão 1.568/2020-TCU-Plenário, a aplicação do método econométrico pode resultar em estimativas conservadoras do prejuízo causado pela atuação do cartel, considerando que, quando foi

possível a aplicação dos métodos tradicionais, os sobrepreços apurados nos contratos afetados por indícios de irregularidades apontados pela OLJ têm sido significativamente superiores aos 17% utilizados como parâmetro pelo método econométrico, conforme trechos transcritos abaixo:

72. Tanto isso é verdade que, no Acórdão 2.677/2018-Plenário, foram apurados sobrepreços de 17,39% e de 21,74%, respectivamente, nos contratos de construção da Unidade de Destilação Atmosférica (UDA) e na Unidade de Hidrotratamento (UHDT) da Rnest, a partir da metodologia tradicional de comparação com os custos contidos nos sistemas oficiais de referência, complementada com o uso de notas fiscais.

73. O mesmo ocorreu no Acórdão 2.396/2018-Plenário, que tratou do contrato de implantação das Unidades de Coqueamento Retardado (UCR) da Rnest e verificou um superfaturamento total de 31,13% em relação ao total contratado, seguindo a metodologia tradicional aplicável a auditorias de obras.

199. Considerando o viés conservador do estudo econométrico, o TCU concluiu que os seus resultados podem ser usados pelas diversas instâncias do Estado, na busca do ressarcimento dos prejuízos causados pela atuação do cartel. Com isso, o Acórdão 1.568/2020-TCU-Plenário encaminhou cópia da deliberação para servir de suporte à negociação de eventuais acordos de leniência ainda em curso, no âmbito da CGU e da AGU; ao ingresso com ações de improbidade administrativa com base na competência concorrente da Petrobras, da AGU e do MPF; e à instrução de processo administrativo específico de reparação integral do dano por parte da Petrobras e da CGU, por força do art. 13 da Lei 12.846/2013 (subitem 9.3.2).

200. No âmbito do TCU, a deliberação supra encaminhou também o seu inteiro teor à SeinfraOperações para avaliar, a depender do estágio processual, a adoção do estudo econométrico para estimar o valor do dano estimado quando da instrução das TCEs em curso, que tenham como objeto contratações com indícios significativos de participação do cartel identificado pela OLJ, submetendo eventual proposta nesse sentido aos respectivos relatores (subitem 9.4.1).

201. Por último e não menos importante, toda essa validação em sede de Direito Administrativo Sancionador da metodologia econométrica encontra guarida em recente publicação de prestigiado periódico nacional intitulado “Danos de cartel em contratos com a Petrobras” (2021), de Pereira, Terra, Zoghbi e Gomes (disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/HMbtJ8bvbrxyRk5Yh6gXG5D> – acesso em: 2/5/2022). No ponto, interessa saber que, após rigoroso processo de revisão cega por pares, por convergência de resultados, acolheu-se a procedência dos mesmos 17% utilizados nos Acórdãos 3.089/2015 e 1.568/2020, ambos do Plenário.

IV.4.1. Aplicação da técnica econométrica para apuração do sobrepreço

202. A metodologia de quantificação de dano com base no estudo econométrico apreciado pelo TCU (Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário) já foi aplicada na TCE instaurada em razão de indício de superfaturamento verificado na execução das obras de Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria do Vale do Paraíba (Revap), em São José dos Campos, referente ao Contrato 0800.0037911.07.2 (Carteira Gasolina-EPC), firmado entre a Petrobras e o Consórcio Gasvap (Odebrecht, UTC e Promon), no valor original de R\$ 764.000.000,00 (ref. setembro/2007).

203. O Acórdão 2.005/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, determinou a citação dos responsáveis pelos robustos indícios de prejuízo ao erário das obras da Carteira Gasolina da Revap decorrente da atuação do cartel de empreiteiras na licitação promovida pela Petrobras, cujo contrato estava incluso na amostra do estudo econométrico do TCU, com indicativo de atuação exitosa do cartel (dummy com valor unitário). O posicionamento deste Tribunal foi ratificado com a rejeição, no mérito, dos embargos de declaração opostos pelos responsáveis, conforme Acórdão 2.736/2017-TCU-Plenário (relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler).

204. Naquele caso concreto, o valor de prejuízo decorrente de sobrepreço no contrato da Carteira de Gasolina da Revap, que trata o Acórdão 2.005/2017-TCU-Plenário, foi apurado da forma indicada no estudo econométrico, considerado como o valor resultante da multiplicação do percentual demonstrado de 17% (overcharge) pelo valor da estimativa da Petrobras, ou seja: R\$ 108.417.300,31 (R\$ 637.748.825,34 x 17%).

205. Conforme ressaltou o Relator no voto que conduziu o Acórdão 2.005/2017-TCU-Plenário, a natureza jurídica do prejuízo apurado pela equipe de auditoria difere do conceito de sobrepreço que usualmente é apontado nos processos ordinários do TCU de fiscalização de obras, em que se realiza o confronto dos preços contratados com os referenciais de mercado:

In casu, o dano apurado é uma perda econômica decorrente da redução do desconto na licitação, oriunda da atuação cartelizada de licitantes nos certames da Petrobras. Nos termos do tópico V deste voto, os responsáveis pelo suposto prejuízo não são os orçamentistas da Petrobras, e sim os agentes da Estatal que propiciaram e facilitaram a colusão de licitantes, os quais devem ser citados em solidariedade com as empresas integrantes do Consórcio Gasvap.

206. Os prejuízos apurados nas obras da Carteira Gasolina da Revap com base no estudo econométrico foram confirmados quando do julgamento do mérito, após apresentação das alegações de defesa. Por meio do Acórdão 2.619/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, esta Corte de Contas decidiu julgar irregulares as contas dos responsáveis, com imputação de débito e da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

207. Por fim, destaca-se que a quantificação de danos com base na técnica econométrica também está sendo aplicada no TC 015.818/2018-7, que trata de TCE instaurada para apurar indícios de sobrepreço no Contrato 0800.0029655.07.2, celebrados entre a Petrobras e o consórcio composto pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Promon Engenharia Ltda. e MPE Montagens e Projetos Especiais S.A., para a execução de obras das unidades denominadas EPC1 da Revap, no valor de R\$ 727.931.775,88. Este processo encontra-se em face de análise de alegações de defesa.

IV.4.2. Apuração do dano ao erário – Contrato de Edificações e Urbanização da Rnest

208. Diante da validação do estudo econométrico e das sólidas evidências de que a contratação das obras em tela ocorreu em um ambiente de cartelização e corrupção, conluio entre empresas licitantes e dirigentes da Petrobras para criação de benefícios mútuos indevido, resultando em prejuízos aos cofres da Petrobras, passa-se, a seguir, a quantificar o dano com base na metodologia de cálculo de sobrepreço apreciado pelo TCU nos Acórdãos 3.089/2015, 1.583/2016, 2.619/2019 e 1.568/2020, todos do Plenário.

209. Como visto, no âmbito do estudo aprovado por este Tribunal, a constatação estatística de aumento de preços nas contratações em que atuou o cartel de empreiteiras descrito na OLJ, no caso das licitações da Petrobras conduzidas pela Diretoria de Abastecimento, aponta que o valor mais provável do potencial prejuízo causado à Estatal - ocasionado pela redução dos descontos nas licitações em razão da existência dos cartéis é de 17% em relação à estimativa de custo das licitações ou 14,49% sobre o valor do contrato.

210. Ressalta-se que a metodologia econométrica para quantificação de prejuízos prováveis causados pela atuação de cartel em licitações da Petrobras não se aplica aos aditivos contratuais, visto que ocorrem em um ambiente de livre negociação entre as partes, sem a ocorrência de competição, ou seja, os aditivos não enfrentam, em tese, os efeitos “concorrenciais”, conforme restou expressamente consignado no subitem 9.1.6 do Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário.

211. Essa conclusão foi ratificada no Acórdão 1.568/2020-TCU-Plenário, em que os valores dos aditivos contratuais foram excluídos da base de cálculo da quantificação global dos danos causados pelo cartel, tendo em vista que tais ajustes eram objeto de negociações particulares, envolvendo tratativas apenas entre a Petrobras e cada empresa/consórcio contratado, não decorrente, assim, do mesmo *modus operandi* da atuação do cartel relativamente à fase de licitação (anteriormente à contratação).

212. Assim, a quantificação do sobrepreço no caso das obras de Edificações e Urbanização da Rnest, calculado da forma indicada no estudo econométrico (Acórdãos 3.089/2015, 1.583/2016 e 1.568/2020, todos do Plenário), considerado como o valor resultante da multiplicação do percentual demonstrado de 14,49% (overcharge) pelo valor inicial do Contrato 0800.0049742.09.2, pode ser apontado em R\$ 85.682.880,65 (R\$ 591.324.228,09 x 14,49%). Tais valores estão a preços de

dezembro de 2008. Como o contrato original não foi pago em sua integralidade, o valor devido a título de superfaturamento apurado por essa metodologia resultou em **R\$ 76.347.556,33** (R\$ 526.898.249,34 x 14,49%). A memória de cálculo se encontra à peça 146.

213. Importante reprimir que o sobrepreço apurado acima decorre de uma metodologia que produz resultados conservadores dos prejuízos atribuídos à atuação do cartel nas licitações da Petrobras, podendo tal percentual (14,49%) não representar, efetivamente, o percentual de sobrepreço existente no contrato das obras de Edificações e Urbanização da Rnest, tendo em vista que os métodos tradicionais, quando aplicados em amostras ampliadas, resultam em sobrepreços significativamente superiores aos percentuais utilizados como parâmetro pelo método econométrico.

214. Destaca-se que o sobrepreço supra não abrange os aditivos, de modo que esses serão analisados em tópico específico.

V. ANÁLISE DA REGULARIDADE DOS ADITIVOS

215. O subtópico II.3. tratou dos “Indícios de fraude em aditivos contratuais das obras de edificações e urbanização da Rnest”, de modo a evidenciar o contexto de corrupção em que estava inserido o referido ajuste. As empresas contratadas pagavam propina a determinados agentes da Petrobras para “agilizar” a aprovação de aditivos contratuais em desfavor da estatal.

216. No que tange à rescisão do contrato, conforme mencionado na carta ENG-AB/IERENEST/IEOCV – 058/2014, o Consórcio RNEST O. C. Edificações comunicou sua decisão de encerrar suas atividades na Refinaria Abreu e Lima a partir de 30/11/2014 sem a conclusão do escopo contratual. Segundo a Petrobras, houve descumprimento de obrigações contratuais por parte das empresas contratadas, consoante discriminado na referida carta e na notificação de rescisão emitida por meio da carta ENG-AB/IERENEST/IEOCV – 062/2014 (item “e.1” – peça 69 – itens não digitalizáveis).

217. A seguir são reproduzidos trechos dos referidos expedientes que detalham em que medida houve o descumprimento de compromisso contratual e mencionam a instauração, pelo Consórcio, de processo de arbitragem, em 18/11/2014, perante o Centro de Arbitragem e Medição da Câmara de Comércio Brasil - Canadá:

Carta ENG-AB/IERENEST/IEOCV – 058/2014

2. Item contratual 11.1.1 - “Não cumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos.”

2.1 Desde dezembro/2013 a PETROBRAS tem verificado uma **forte queda na produtividade** das atividades do Consórcio RNEST O. C. Edificações em campo e, por conseguinte, um **severo e injustificado atraso no avanço físico do contrato**, gerado por **constantes interrupções nas obras**, uma vez que o **fornecimento de materiais, serviços e equipamentos vem sendo constantemente interrompido**.

2.2 Além disso, foram registradas **dificuldades do Consórcio RNEST O. C. Edificações para pagamento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e de depósito do FGTS que levaram à notificação de aplicação de multa pela Contratante**.

3. Item contratual 11.1.2 - “Paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento sem justa causa e prévia comunicação à CONTRATANTE.”

3.1 O Consórcio RNEST O. C. Edificações, **ao longo da execução dos Contratos, paralisou diversas atividades pela falta de insumos em obra, sem justa causa e prévia comunicação à PETROBRAS**, conforme registrado na ata de reunião 049742-PGV/GJZ-AR-ESP-GER-0387/2014.3.2 Em 17/10/2014 o Consórcio RNEST O. C. Edificações comunicou sua decisão **derradeira de encerrar suas atividades na Refinaria Abreu e Lima a partir de 30/11/2014 sem conclusão do escopo contratual**.

4. Diante dos fatos acima, a Petrobras entende pela impossibilidade de conclusão do objeto do Contrato 0800.049742.09-2 (antigo 8500.0000037.09-2) no prazo contratualmente definido, de modo que notificamos V. Sas. da decisão da PETROBRAS de rescindir os presentes instrumentos, sem que assista ao Consórcio RNEST O. C. Edificações qualquer direito de indenização ou retenção, com base na Cláusula Décima Primeira - Rescisão, com fundamento nos itens 11.1.1 e 11.1.2.

5. Oportunamente serão apuradas e aplicadas as multas contratuais devidas, bem como as demais sanções aplicáveis. 6. Assim sendo, a PETROBRAS notifica Vossas Senhorias que dá por rescindidos o Contrato em tela, a partir da data do recebimento desta notificação pelo Consórcio RNEST O. C. Edificações, devendo esta empresa entregar imediatamente à PETROBRAS todos os bens e serviços já executados, conforme item 11.2 do Contrato. Da mesma forma, a PETROBRAS apurará eventuais créditos do Consórcio RNEST O. C. Edificações relativos aos serviços executados até a presente data, retendo-os para compensação, até o limite dos prejuízos causados, em conformidade com item 11.2.1.

6.1 Será realizado encontro de contas final, e, se constatada a existência de crédito em favor da Contratada tais valores serão prontamente medidos. (grifos acrescentados) **Carta ENG-AB/IERENEST/IEOCV – 062/2014**

1. Em resposta aos termos da Carta 049742-GJZ/PB-C-0289/2014, datada de 14/11/14 e da Carta 049742-GJZ/PB-C- 0292/2014, datada de 25/11/2014, vimos por meio da presente:

2. Reiterar o comunicado de rescisão contratual, pelos motivos já expostos na Carta n. ENG-AB/IERENEST/IEOCV - 058/2014 e indicar que **as questões de mérito serão devidamente discutidas no processo de arbitragem instaurado por este Consórcio, em 18/11/14, perante o Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil - Canadá.**

3. Salientamos que a PETROBRAS se encontra ciente dos termos da decisão liminar prolatada pelo MM. Juízo da 30ª Vara Cível da Comarca de Recife/PE nos autos da Medida Cautelar Preparatória de Procedimento Arbitral n. 0004393-43.2014.8.17.20001, e está dando integral cumprimento ao que foi ali estabelecido.

4. Em atenção aos termos contidos naquele decisum, informa a PETROBRAS que não realizará novas retenções de medições sobre serviços prestados por este Consórcio, que tenham ocorrido em momento posterior à data de notificação de tal decisão.

5. Por fim, renova a PETROBRAS a solicitação de que, **a partir da data do recebimento desta notificação pelo Consórcio RNEST O. C. Edificações, deverá esta empresa entregar imediatamente à PETROBRAS todos os bens e serviços já executados**, conforme item 11.2 do Contrato. (grifos acrescentados)

218. De acordo com a Petrobras, não existiu parecer jurídico específico sobre a rescisão do contrato nº 0800.049742.09-2. Tampouco houve Transação Extrajudicial pactuada com o Consórcio RNEST O.C Edificações – EIT/Engenvix.

219. Os itens do encontro de contas de parte a parte foram descritos no Termo de Arbitragem nº 79/2014/SEC3 (peça 66). A apuração dos valores de cada um dos créditos apontados ocorreu no âmbito do procedimento arbitral, por meio de perícia técnica de engenharia. A memória de cálculo do encontro de contas foi fornecida pela estatal junto aos Laudos e Pareceres Técnicos do procedimento arbitral 79/2014.

220. Ressalta-se que o litígio (procedimento arbitral CAM-CCBC 79/2014) encontra-se encerrado. A Sentença Final foi emitida em setembro/2020.

221. A seguir será feito breve histórico do procedimento arbitral e, em paralelo, serão analisados cada um dos 14 aditivos no âmbito dessa contratação, apontando-se eventuais indícios de sobrepreço/superfaturamento.

V.1. Histórico da Arbitragem CAM-CCBC 79/2014 (peça 66, p. 71 a 73)

222. Em 18/11/2014, o consórcio apresentou ao Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá pedido de instauração de arbitragem para a solução de controvérsia surgida entre as partes no âmbito do contrato, alegando a ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro contratual e consequentes prejuízos, afirmando, ainda, ter adimplido substancialmente as obrigações que lhe foram atribuídas no contrato. Segundo o consórcio, tais fatores levaram-no a postular Medida Cautelar Preparatória perante o Juízo da 30ª Vara Cível da Comarca de Recife, que lhe deferiu medida liminar “para impedir que a requerida acione a garantia contratual; (ii) suspender a exigibilidade das multas contratuais; (iii) impedir que a requerida exerça métodos de cobrança judicial ou extrajudicialmente contra o requerente (..) e (iv) impedir que a requerida retenha valores devidos ao requerente por serviços prestados”.

223. Em 8/12/2014, a Petrobras apresentou resposta ao requerimento de instauração de arbitragem, refutando o alegado desequilíbrio econômico-financeiro, argumentando que o consórcio inadimpliu o contrato em razão de sua incapacidade técnica e financeira, ensejando prejuízos à

estatal, o que levou à rescisão contratual. Desse modo, intentou buscar “(i) a apuração de todos os inadimplementos do requerente; (ii) a declaração da rescisão do contrato por justa causa, motivada por culpa exclusiva do requerente; (iii) a condenação do requerente à reparação dos prejuízos em decorrência do inadimplemento contratual e abandono da obra, mediante a utilização de todos os direitos garantidos contratualmente à Petrobras; (iv) a cassação da liminar concedida pelo Poder Judiciário pelo Tribunal Arbitral, assim que for constituído, na forma do item 8.2.1 do Regulamento do CAM-CCBC”.

224. A reunião de instalação e assinatura do Termo de Arbitragem foi realizada em 26/8/2015, na qual, presentes os Árbitros, as Partes, por intermédio de seus respectivos procuradores, e representantes do CAM-CCBC firmaram o referido documento.

225. O Tribunal Arbitral era composto pelos advogados Luiz Fernando Souza Setembrino de Almeida, brasileiro (OAB/RJ 100.777), indicado pelo Consórcio, Gustavo Justino de Oliveira (OAB/SP 281.607), indicado pela Petrobras, e Eduardo Grebler (OAB/MG 17.533), indicado pelos coárbitros para presidir a arbitragem. A seguir serão expostos os currículos dos árbitros, no que se relaciona ao campo da arbitragem.

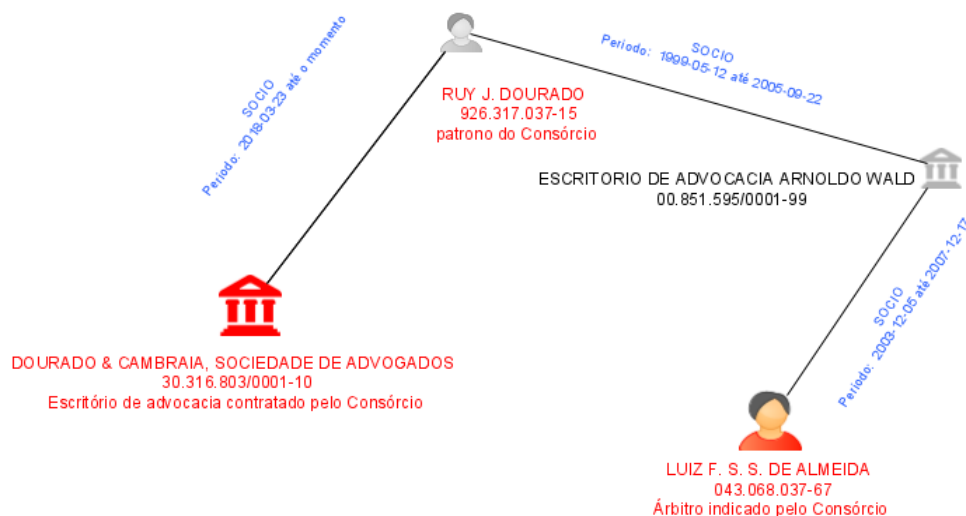
1. Sr. Luiz Fernando Souza Setembrino de Almeida (CPF 043.068.037-67): currículo não encontrado na internet. Empresário com participação atual na empresa Setembrino e Dourado de Gusmao Advogados Associados, aberta em 29/09/2015 e atualmente ativa. Foi sócio do Escritório de Advocacia Arnaldo Wald (CNJ 00.851.595/0001-99) de 5/2/2003 a 17/12/2007, sendo que Ruy Janoni Dourado, um dos patronos do Consórcio que atuou em sua defesa na arbitragem, foi também sócio dessa mesma banca advocatícia no período de 12/5/1999 a 22/9/2005.

2. Sr. Gustavo Justino de Oliveira (CPF 786.334.199-04): Árbitro e Consultor Jurídico em São Paulo, com atuação especializada em contratos administrativos e concessões nas áreas de energia elétrica, petróleo, gás natural, portos, rodovias, ferrovias, saneamento básico, obras e serviços de engenharia em geral, tecnologia da informação e terceirização de serviços; terceiro setor, regulação, anticorrupção e compliance. Pós-Doutor em Arbitragem Internacional pelo Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (Hamburgo-Alemanha) e em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal, Bolsa CAPES; 2007-08). Certificate Program in Global Arbitration Law and Practice: National and Transborder Perspectives – Queen Mary, University of London (Inglaterra). International Arbitration & Mediation Training and Assistance Institute (IATAI), Fordham Law School (New York, USA). Program on Negotiation, Harvard Law School (Boston, USA) (disponível em: <https://www.idp.edu.br/corpo-docente/gustavo-justino-de-oliveira/> - acesso em: 7/6/2022).

3. Sr. Eduardo Grebler (CPF 042.878.196-91): membro da lista de árbitros de várias instituições arbitrais como o ICDR, a Câmara de Comércio Brasil-Canadá, a CAMARB, a CMA-CIESP, a Câmara de Mediação e Arbitragem das Eurocâmaras. Foi nomeado pelo governo brasileiro para o quadro de árbitros brasileiros ad hoc no âmbito do Protocolo de Olivos do MERCOSUL e para a Corte Permanente de Arbitragem de Haia. Nos últimos 17 anos, atuou em mais de 50 tribunais arbitrais, como presidente ou coárbitro, em procedimentos arbitrais regidos por regulamentos domésticos e internacionais, bem como em arbitragens de investimento (disponível em: https://www.camaradearbitragemsp.com.br/pt/res/docs/arbitros/Eduardo_Grebler.pdf - acesso em: 6/6/2022).

226. Cabe destacar a relação societária existente no passado entre o árbitro Luiz Fernando Souza Setembrino de Almeida, indicado pelo Consórcio, e o patrono da contratada, Sr. Ruy Janoni Dourado, o qual realizou sua defesa durante todo o procedimento de arbitragem. Tal relação anterior não foi mencionada na documentação fornecida pela Petrobras ao TCU e, possivelmente, não foi considerada para a realização da arbitragem.

Figura 17 – Relação societária pregressa entre o árbitro Luiz Fernando Souza Setembrino de Almeida e o patrono do Consórcio.



Fonte: Elaboração própria.

227. Segundo o art. 14 da Lei 9.307/96, que dispõe sobre a arbitragem:

Art. 14. Estão impedidos de funcionar como árbitros as pessoas que tenham, com as partes ou com o litígio que lhes for submetido, algumas das relações que caracterizam os casos de impedimento ou suspeição de juízes, aplicando-se-lhes, no que couber, os mesmos deveres e responsabilidades, conforme previsto no Código de Processo Civil.

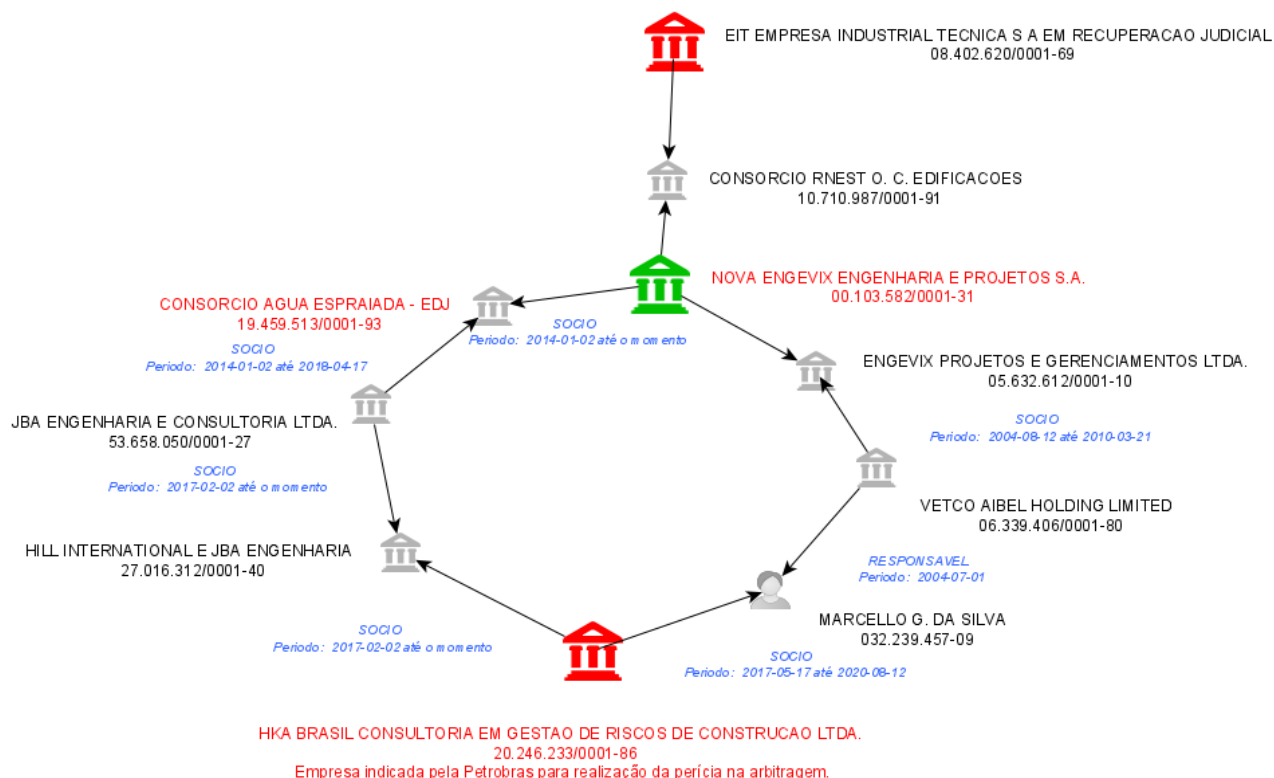
§ 1º As pessoas indicadas para funcionar como árbitro têm o dever de revelar, antes da aceitação da função, qualquer fato que denote dúvida justificada quanto a sua imparcialidade e independência.

228. O dever de revelação pelo árbitro deve considerar relações pregressas entre as partes, como contatos pessoais e profissionais com as partes e seus advogados, por menor que seja. Por exemplo, atuação em conselhos de administração de subsidiárias ou controlada de uma das partes, atuação pregressa em casos de empresas ligadas a uma das partes, atuação conjunta com escritório de advogado de uma das partes, etc.

229. Outro ponto a ser salientado nesse procedimento é o fato de a empresa HKA Brasil Consultoria em Gestão de Riscos de Construção Ltda. (CNPJ 20.246.233/0001-86), indicada pela Petrobras para atuar como perito na arbitragem, possuir participação societária na empresa Hill International (CNPJ 27.016.312/0001-40) juntamente com a empresa JBA Engenharia e Consultoria (CNPJ 53.658.050/0001-27), consorciada da Nova Engevix no Consórcio Água Espreada (CNPJ 19.459.513/0001-93).

230. Assim, verifica-se que o árbitro indicado pelo Consórcio e o perito indicado pela Petrobras possuíam/possuem relação com as empresas consorciadas ou seus advogados, de modo que não se pode assegurar a lisura/imparcialidade do procedimento arbitral.

Figura 18 – Relação entre empresa perita indicada pela Petrobras na arbitragem e a Engevix.



Fonte: Elaboração própria.

231. Em 25/11/2015, o consórcio apresentou suas alegações iniciais, acompanhadas de documentos. Arguiu, em síntese, que, a execução do contrato sofreu intercorrências alheias a sua vontade e fora do seu controle, que impactaram a economia do ajuste, especificamente as seguintes: “(i) atraso no desenvolvimento do projeto executivo do empreendimento; (ii) atraso na execução das obras de construção do empreendimento; (iii) alterações e incrementos nos serviços externos; (iv) acréscimo do escopo contratual; (v) reflexos dos novos acordos coletivos de trabalho; (vi) alteração na legislação trabalhista sobre aviso prévio; (vii) aumento dos custos financeiros; (viii) improdutividade e ociosidade de recursos; (ix) materiais não recebidos pela Petrobras; e (x) medições de suprimentos reprovadas. Tais fatos resultaram no desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, motivo pelo qual pediu a condenação da requerida no pagamento de custos adicionais enfrentados, bem como de indenização por perdas e danos e das medições de suprimentos pendentes. Requereu a confirmação da ordem liminar concedida pelo MM. Juízo da 30ª Vara Cível da Comarca de Recife, em Medida Cautelar Preparatória de Arbitragem, além da declaração da rescisão do contrato por culpa da requerida.”

232. Na mesma data, a Petrobras apresentou suas alegações iniciais com pedidos reconventionais, alegando, em síntese, o abandono da obra pelo consórcio, que constituiu inadimplemento culposo de suas obrigações contratuais, tendo sido o contrato válido e eficazmente resolvido por culpa desta. Pugnou pela condenação das sociedades EIT - Empresa Industrial Técnica S/A (“EIT”) e Engevix Engenharia S/A (“Engevix”), solidariamente, ao pagamento à Petrobras de ressarcimentos, indenizações e custos incorridos, e pleiteou a cassação da tutela cautelar concedida pelo MM. Juízo da 30ª Vara Cível da Comarca de Recife.

233. Em 23/2/2016, o consórcio apresentou pedido incidental, requerendo, em caráter antecipatório, o reembolso, pela Petrobras, da quantia de R\$ 2.908.146,00 (dois milhões, novecentos e oito mil, cento e quarenta e seis reais), acrescida dos encargos sociais e trabalhistas, a título de adicional de periculosidade, supostamente pago pelo consórcio aos funcionários.



234. Em 6/6/2016, foi proferida a Ordem Processual n. 1, na qual o Tribunal Arbitral decidiu (i) manter em vigor a decisão judicial proferida nos autos da Medida Cautelar Preparatória n. 0004393-43.2014.8.1 7.2001; (ii) fixar os pontos controvertidos da arbitragem; (iii) retificar o valor do pedido formulado pelo consórcio e manter o valor da reconvenção apresentada da requerida; e (iv) conceder prazo para que as partes apresentassem suas respectivas especificações de provas.

235. Em 16/6/2016, a Petrobras formulou pedido de reconsideração sobre o item 2 da Ordem Processual n. 1, no qual o **Tribunal Arbitral registrara o entendimento de que possíveis ilícitos praticados pelo consórcio, objeto de apuração no âmbito da "Operação Lava-Jato", não constituíam pontos controvertidos neste procedimento, tendo em vista que não haviam sido refletidos nos pedidos deduzidos pela Petrobras.**

236. Em 18/8/2016, por meio da Ordem Processual n. 3, o Tribunal Arbitral enfatizou que, apesar da gravidade das alegações da Petrobras, o objeto da arbitragem apresentado pelas próprias partes restringia-se ao alegado descumprimento de obrigações contratuais imputado por uma à outra. Assinalou que o escopo dos pedidos formulados não versou sobre possíveis vícios na licitação que deu origem ao contrato ou a invalidade deste em decorrência de eventual fraude, formação de cartel ou pagamento de propina, questões estas que não fizeram parte dos argumentos da Petrobras deduzidos no termo de arbitragem. Diante disto, entendeu o Tribunal Arbitral que as alegações e pedidos referentes a tais temas, formuladas pela estatal apenas em suas manifestações posteriores ao termo de arbitragem, não se incluíram entre os pontos controvertidos a serem decididos pela sentença arbitral, rejeitando assim o pedido de reconsideração da Petrobras e mantendo a relação de pontos controvertidos contida no Anexo I da Ordem Processual n. 1.

237. Em 14/9/2016, por meio da Ordem Processual n. 4, o Tribunal Arbitral deferiu a produção de prova técnica de engenharia, concedendo prazo às Partes para apresentação de quesitos e nomeação de assistentes técnicos para a perícia. Também deferiu a produção de prova documental suplementar e, por último, remeteu a decisão quanto à produção de prova pericial de contabilidade/economia e de prova oral para momento posterior à produção da prova técnica, caso se evidenciasse a sua necessidade.

238. Em 22/5/2017, mediante a Ordem Processual n. 10, o Tribunal Arbitral decidiu: (i) aprovar a nomeação das empresas C. Guedes Engenheiros Associados Ltda. e Hill International para atuarem como experts do consórcio e da Petrobras, respectivamente; (ii) fixou prazo para apresentação, pelos experts, dos seus respectivos relatórios; e (iii) concedeu prazo para que, após o recebimento dos laudos técnicos, as partes se manifestassem sobre estes.

239. Na data de 5/8/2019, após a análise dos documentos e alegações das partes, o Tribunal Arbitral decidiu, em caráter preliminar, por unanimidade, o seguinte (peça 66, pp. 61 a 186):

...

240. Na Sentença Parcial, o Tribunal Arbitral decidiu sobre os pleitos apresentados pelas partes; no entanto, alguns deles não se encontravam maduros para uma decisão final, em vista da necessidade de quantificar o valor dos danos causados ao consórcio em relação às indenizações por custos incorridos com: (i) constatação de interferências diversas; (ii) paralisações e manifestações trabalhistas; (iii) mudança na legislação de aviso prévio; e (iv) improdutividade e ociosidade de recursos em decorrência de chuvas. Da mesma forma, em relação ao pedido de pagamento dos valores de medições de suprimentos reprovadas, foi necessário apurar em perícia complementar o valor da medição n. 232, que não se encontrava suficientemente claro por ocasião da Sentença Parcial.

241. No tocante aos pedidos da Petrobras, o Tribunal Arbitral remeteu para apreciação na Sentença Final o pleito referente ao recebimento do Seguro Garantia – GCOC, bem como a quantificação dos danos oriundos da simplificação nos serviços realizados com redução de escopo e, igualmente, do ressarcimento pelos suprimentos antecipadamente remunerados e não entregues pela requerente à requerida.



242. Em 26/8/2019, as partes formularam pedido de esclarecimentos à Sentença Parcial. O consórcio suscitou doze questões que, no seu entender, careciam de esclarecimentos e/ou modificação do julgado: (i) omissão relativa aos aditivos firmados pelas partes; (ii) omissão quanto à aplicabilidade do art. 320 do Código Civil; (iii) omissão quanto à aplicabilidade do parágrafo único do art. 320 do Código Civil; (iv) omissão no que se refere à margem para negociação da requerente; (v) omissão em relação ao argumento da intangibilidade da equação econômico-financeira, vedação ao enriquecimento sem causa e ausência de equidade e boa-fé; (vi) omissão no tocante à atribuição de responsabilidade pela rescisão contratual; (vii) omissão relativa a quitação dos pleitos apresentados; (viii) omissão relativa ao período a partir de maio de 2013; (ix) omissão relativa ao custo financeiro não abarcado pelo Aditivo nº 14 ao Contrato; (x) omissão e contradição no que se refere aos acordos coletivos de trabalho; (xi) omissão relativa às medições de fornecimento de suprimentos; e (xii) reconhecimento e concessão do pedido relativo ao adicional de periculosidade.

243. A Petrobras, por sua vez, apresentou pedido de esclarecimentos e/ou alteração do julgado acerca de cinco questões: (i) erro material na identificação das partes; (ii) omissão no enfrentamento de qual DFP deveria ser utilizado para liquidação; (iii) omissão na apreciação do documento R-269; (iv) omissão relativa aos critérios de ressarcimento dos impactos causados em decorrência das chuvas; e (v) omissão na apreciação do direito da requerida de ser ressarcida pelo escopo remanescente.

244. Em 21/10/2019, o Tribunal Arbitral proferiu decisão sobre os pedidos de esclarecimentos, na qual corrigiu erro material na identificação das partes, apontado pela Petrobras, e indeferiu todos os demais pedidos formulados por ambas as partes, com a devida fundamentação.

245. À luz dos pedidos formulados pelas partes, o Tribunal Arbitral proferiu a Sentença Final, em 18/9/2020 (peça 66, p. 812 a 856):

A) Pedidos da Requerente:

A.1 Indenização por custos incorridos com a constatação de interferências diversas: pedido julgado improcedente.

A.2 Indenização por custos incorridos com as paralisações e manifestações trabalhistas: pedido julgado procedente, condenada a requerida a pagar à requerente a quantia de R\$1.135.698,89 (um milhão, cento e trinta e cinco mil, seiscentos e noventa e oito reais e oitenta e nove centavos).

A.3 Indenização por custos incorridos com a mudança na legislação de aviso prévio: pedido julgado procedente, condenada a requerida a pagar à requerente a quantia de R\$472.188,32 (quatrocentos e setenta e dois, cento e oitenta e oito mil reais e trinta e dois centavos).

A.4 Indenização por custos incorridos com a improdutividade e ociosidade de recursos em decorrência de chuvas: pedido julgado improcedente.

A.5 Pagamento dos valores de medições de suprimentos reprovadas: pedido julgado procedente em relação à medição n. 232, condenada a requerida a pagar à requerente a quantia de R\$8.022,94, que acresce à condenação constante da Sentença Parcial em relação às medições n. 235, 237, 240 e 236, totalizando R\$728.761,66 (setecentos e vinte e oito mil, setecentos e sessenta e um reais e sessenta e seis centavos).

B) Pedidos da Requerida:

B.1 Simplificações nos serviços realizados com redução de custo: pedido julgado procedente, condenada a requerente a pagar à requerida o montante de R\$913.391,70 (novecentos e treze mil, trezentos e noventa e um reais e setenta centavos).

B.2 Suprimentos antecipadamente remunerados e não entregues pela requerente: pedido julgado procedente, condenada a requerente a pagar à requerida o montante de R\$389.296,73 (trezentos e oitenta e nove mil, duzentos e noventa e seis reais e setenta e três centavos).

B.3 Suprimentos extraviados: pedido julgado procedente para condenar a requerente a pagar à requerida o montante de R\$51.716,96 (cinquenta e um mil, setecentos e dezesseis reais e noventa e seis centavos).

B.4 Declaração do direito da requerida de recebimento do Seguro Garantia: pedido julgado prejudicado.

246. Em relação às custas da arbitragem, a requerente foi condenada a arcar com 70% (setenta por cento) das custas e despesas da arbitragem, enquanto a Petrobras ficou responsável pelos 30% (trinta por cento) remanescentes.



247. Em 4/11/2020, foi proferida decisão sobre os pedidos de esclarecimentos das partes à Sentença Arbitral Final, no sentido de (peça 66, p. 904 e 905):

a) rejeitar todos os pedidos de esclarecimentos apresentados pela requerente;
b) acolher parcialmente o pedido de esclarecimento apresentado pela requerida, para determinar que os créditos de cada parte reconhecidos na Sentença Final são passíveis de atualização monetária segundo o Índice Nacional da Construção Civil (INCC) da FGV, desde a data de constituição de cada crédito até a data de instauração da arbitragem, considerada como tal a data do Termo de Arbitragem; a partir da referida data de instauração, incidirá apenas a taxa SELIC, até o momento do respectivo pagamento.

36. Ficam mantidas todas as decisões e determinações contidas na Sentença Final que não foram expressamente alteradas pela presente decisão.

37. Com a presente Decisão, o Tribunal Arbitral declara encerrada sua jurisdição sobre a controvérsia.

248. Por meio da carta SRGE/SI-III/RNEST 0010/2022 (peça 154), de 15/6/2022, a Petrobras informou que:

1.6. Em relação ao item 1.6, cabe informar que a arbitragem que envolve o contrato já foi encerrada há mais de ano.

Ao fim, foi reconhecido um crédito em favor do Consórcio de R\$5.591.299,70, já devidamente atualizado e acrescido de juros. Operada a compensação dos créditos da Petrobras e o abatimento das custas processuais na proporção 70%/30%, o saldo devido ficou em R\$2.075.671,14, que foi satisfeito da seguinte forma:

- R\$705.721,89 – depositados na conta de honorários de sucumbência da Petrobras (movimentação interna entre contas da própria companhia);

- R\$1.369.949,25 - depositados no âmbito da medida cautelar inominada n. 5016517-70.2015.4.04.7000/PR.

Além disso, houve o pagamento, pela Petrobras, de R\$302.452,24, a título de honorários de sucumbência devidos aos patronos do Consórcio. (grifos acrescidos)

249. Mesmo com todo o prejuízo decorrente da lentidão da obra e sucessivas prorrogações e aditivos contratuais, a Petrobras ainda teve que indenizar o consórcio. Chamam a atenção a relação passada suspeita entre um dos árbitros e o patrono do consórcio, e a conexão entre o perito da Petrobras e a Engevix. Contudo, o esclarecimento de tais dúvidas demanda aprofundamento. Assim, propõe-se recomendar à Petrobras que adote medidas no sentido de apurar se tais relações macularam a arbitragem e avalie a pertinência de eventual questionamento do procedimento arbitral junto às instâncias competentes para o caso. Também se alvitra o compartilhamento dessas informações com a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF) para a adoção das medidas que avaliarem cabíveis.

V.2. Aditivos Contratuais

250. Foram firmados 14 Termos Aditivos ao Contrato 8500.0000037.09-2, conforme discriminado na tabela a seguir, com respectivas datas e eventuais valores acrescidos:

Tabela 12 – Termos Aditivos ao Contrato 8500.0000037.09-2.

Termo Aditivo	Data	Prazo	Valor R\$	Avanço físico acumulado %	Objeto
1	30/4/2009	-	-	0	Cessão total dos direitos e obrigações decorrentes do contrato pela Petrobras em favor da Rnest.
2	11/4/2011	120 dias	-	30,4	Prorrogação de prazo em 206 e 120 dias corridos aos prazos de execução dos serviços e fornecimentos e de vigência contratual, que passaram a ser de 844 e 848 dias corridos, respectivamente, ficando a data de término de ambos os prazos para 25/08/2011.

3	8/9/2011	14+60 dias	-	40,7	Prorrogação do prazo contratual em 60 dias corridos, sem alteração do valor contratual, passando o prazo de vigência contratual a ser de 922 dias corridos, com data de término contratual para 7/11/11. Em razão da ocorrência de chuvas e de seus reflexos sobre os marcos ou prazos prorrogáveis, houve reposição, anterior à celebração deste aditivo, de 14 dias no prazo contratual, alterando a data de término de vigência do contrato de 25/08/2011 para 08/09/2011.
4	28/10/2011	-	-	48,3	Adequação da fórmula de reajustamento de preços indicada no subitem 4.11.2 - Fornecimento de bens da cláusula quarta - Medição. Preço. Reajustamento e Forma de Pagamento do Contrato original, em decorrência da descontinuidade de alguns indicadores de preços divulgados pela Fundação Getúlio Vargas.
5	7/11/2011	420 dias	-	48,85	Acréscimo de 420 dias corridos ao prazo contratual que passa a ser de 1342 dias corridos, ficando a data do término contratual para 31/12/2012.
6	13/1/2012	-	-	53,28	Incorporação ao Anexo XXV - Termo de Constituição do Consórcio as alterações 4ª e 5ª devidamente registradas na Junta Comercial do Estado de Pernambuco, em razão da mudança de liderança do consórcio, da EIT para a Engevix, por motivo de recuperação judicial da primeira.
7	15/3/2012		61.794.587,63	56,77	Cobertura dos custos decorrentes das prorrogações do prazo contratual acordadas nos Aditivos 02, 03 e 05. Inclusão de itens contratuais e os correspondentes preços nas Planilhas de Preços de Serviços e Preços de Bens; Alteração do Anexo III - Critério de Medição, incluindo critérios de pagamento para os itens incluídos nas Planilhas de Preços supracitadas; Alteração do prazo, definindo novas datas para conclusão dos marcos prorrogáveis e improrrogáveis.
8	13/4/2012	-	(-10.246.723,64)	59,29	Impacto positivo da aplicação do Repenec para fins de redução do preço inicialmente contratado, conforme disposto no § 6º do artigo 4º do Decreto n.º 7.320/2010 e na cláusula 5.3 do contrato original.
9	28/12/2012	120 dias	-	72,08	Prorrogação de 120 dias corridos ao prazo contratual, que passa a ser de 1462 dias corridos, ficando a data do término contratual para 30/04/2013.
10	30/4/2013	72 dias	-	74,74	Acréscimo de 72 (setenta e dois) dias corridos aos prazos contratuais, que passam a ser de 1.534 dias corridos, ficando a data de término para 11/7/2013.
11	4/6/2013	-	12.594.900,06	75,01	Inclusão de itens e os correspondentes preços na Planilha de Preços de Serviços; Alteração do Anexo III - Critério de Medição, descrevendo critério de pagamento para os itens incluídos na Planilha de Preço supracitada; Alteração do item 4.4 a Cláusula Quarta - Medição, Preço, Reajustamento e Forma de Pagamento, revisando o valor do contrato.
12	8/7/2013	-	2.370.728,45	75,16	Alteração do escopo de serviços do contrato original, com a consequente inclusão de item e o correspondente preço na Planilha de Preços de Serviços; Alteração do Anexo III - Critério de

					Medição, descrevendo critérios de pagamento para o item incluído na Planilha de Preço supracitada; Alteração do item 4.4 a Cláusula Quarta - Medição, Preço, Reajustamento e Forma de Pagamento, revisando o valor do contrato.
13	5/8/2013	90 dias	-	75,57	Acréscimo de 90 dias corridos aos prazos contratuais de vigência e execução, que passaram a ser de 1649 dias corridos, ficando a data de término para 03/11/2013.
14	22/10/2013	392 dias	117.076.897,68	80,36	Reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio do pagamento de custos adicionais à contratada e da prorrogação do prazo contratual; Acréscimo de 392 dias corridos ao prazo contratual, que passou a ser de 2.041 dias corridos, ficando a data do término contratual para 30/11/2014.
Total das modificações		1313 dias (180% em relação aos 728 dias do contrato inicial)	193.837.113,82 (acréscimos - 32,78% do original)		

Fonte: elaboração própria.

251. Verifica-se que houve quatro termos aditivos com acréscimos de valores (7, 11, 12 e 14), um com decréscimo de valor (8) e oito prorrogando o prazo contratual (2, 3, 5, 7, 9, 10, 13 e 14).

V.2.1. Termo Aditivo n. 1 – 30/4/2009

252. Este aditivo objetivou a cessão total do contrato 0800.0049742,09-2 pela Petrobras em favor da Rnest, já que o item 12.4 do ajuste previu essa possibilidade em benefício a empresa sob controle ou participação acionária da estatal. O Contrato passou a ser referenciado no Sistema de Gestão da Rnest com a nova numeração 8500.0000037.09-2. Não houve acréscimo de prazo e de valores, de modo que não impacta na presente análise.

V.2.2. Termo Aditivo n. 2 – 11/4/2011

253. O objeto deste aditivo foi a prorrogação de prazo em 206 (duzentos e seis) e 120 (cento e vinte) dias corridos aos prazos de execução dos serviços e fornecimentos e de vigência contratual estabelecidos nas Cláusulas 6.2 e 6.1 do contrato original e do Aditivo nº 01, que passaram a ser de 844 (oitocentos e quarenta e quatro) e 848 (oitocentos e quarenta e oito) dias corridos, respectivamente, ficando a data de término de ambos os prazos para 25/8/2011.

254. Segundo o documento intitulado DIP 19/2011, produzido pela Petrobras (peça 69, itens não digitalizáveis grupo 2 – b.6, Aditivo 2, p. 3):

5. A celebração do Aditivo aqui tratado toma-se necessária para **permitir a continuidade dos serviços** de implantação das Edificações e Urbanização, para a Refinaria Abreu e Lima S.A., incluindo a elaboração do projeto executivo e construção civil com fornecimento de materiais e equipamentos, evitando-se assim a descontinuidade dos mesmos, conforme motivos abaixo expostos.

5.1 A prorrogação de prazo, ora solicitada, permitirá a **conclusão das verificações e análises necessárias, para a avaliação dos impactos decorrentes dos argumentos apresentados pela CONTRATADA, tais como: adequações ocorridas durante o detalhamento do projeto básico; sondagens complementares; dificuldades encontradas para mobilização das equipes de gestão, projetos e execução dos serviços; dificuldade de suprimento de materiais, dentre outros, que serão detalhados oportunamente em SMP - Sistema de Mudanças em Projetos.**

5.2 Contudo, a presente prorrogação permitirá também a continuidade dos serviços, mitigando possíveis impactos decorrentes de sua descontinuidade, além do **prazo necessário para condução de um estudo aprofundado dos questionamentos apresentados, permitindo que sejam tomadas as ações necessárias ao processo de negociação dos pleitos e a sua efetiva conclusão.**

255. Já a DIP 35/2011 (peça 69, itens não digitalizáveis grupo 2 – b.6, Aditivo 2, p. 3) fez a seguinte complementação aos esclarecimentos que motivaram o aditivo:

11. Apesar de não estar mencionado no DIP ENGENHARIA/IERENEST 19/2011, levando-se em conta que **o prazo de execução de serviços e fornecimentos de 638 (seiscentos e trinta e oito) dias corridos expirou em 01/02/2011 e que há necessidade de se dar continuidade aos serviços**, conclui-se que será necessário, através do Aditivo n° 02, ampliar também o prazo de execução dos serviços e fornecimentos por mais 206 (duzentos e seis) dias corridos, de tal forma que o novo termino do prazo da execução coincida com término do novo prazo de vigência, ou seja, 25/08/2011. Assim, será necessário modificar o item 3.1 da minuta de Aditivo, de forma a prever a alteração do item 6.2 do Contrato, que versa sobre o prazo para execução dos serviços e fornecimentos, que passará a ser de 844 (oitocentos e quarenta e quatro dias) corridos.

256. Destaca-se que tal alteração contratual abrangeu apenas a prorrogação de prazo do contrato, já que o prazo para execução dos serviços havia expirado em 1/2/2011, não envolvendo, naquele momento, aumento de custos ou acréscimos de serviços. O impacto financeiro de tal prorrogação será analisado no Termo Aditivo n. 7, em que houve acréscimo de valores ao contrato.

257. Na data deste aditivo (semana 101 - data 11/4/2011), o avanço físico geral da obra estava em 30,4% (peça 69, itens não digitalizáveis B.2 – Book Rev4 15-07-2011.pdf, p. 152), ao passo que o planejamento previsto inicialmente estipulava um avanço físico de 100% já na 92ª semana (peça 69, itens não digitalizáveis B.2 – Book Rev0.pdf, p. 99).

V.2.3. Termo Aditivo n. 3 – 8/9/2011

258. Tratou da prorrogação do prazo contratual em 60 (sessenta) dias corridos, sem alteração do valor contratual, passando o prazo de vigência contratual a ser de 922 (novecentos e vinte e dois) dias corridos, com data de término contratual para 7/11/11. Em razão da ocorrência de chuvas e de seus reflexos sobre os marcos ou prazos prorrogáveis, houve reposição, anterior à celebração deste aditivo, de 14 dias no prazo contratual, alterando a data de término de vigência do contrato de 25/8/2011 para 8/9//2011. Até a data em que foi firmado este aditivo, houve avanço físico de 40,7% da obra (peça 69, itens não digitalizáveis B.2 – Book Rev4- 12-11-2011.pdf, p. 90).

V.2.4. Termo Aditivo n. 4 - 28/10/2011

259. Cuidou da fórmula de reajustamento de preços indicada no subitem 4.11.2 - Fornecimento de bens (Item 1 - Suprimentos, da Planilha de Preços de Bens - Anexo II B) da Cláusula Quarta – Medição, Preço, Reajustamento e Forma de Pagamento do contrato original, em decorrência da descontinuidade de alguns indicadores de preços divulgados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

260. O índice de preços de Mobiliário [Código A 0160655] previsto originalmente no contrato teve a sua apuração descontinuada pela FGV e estava sendo substituído pelo índice, IPA-DI - Origem - Produtos Industriais - Indústria de Transformação - Móveis e Artigos do Mobiliário [Código A 1006831]. Não houve acréscimo de prazo e de valores, de modo que não impacta nesta análise.

V.2.5. Termo Aditivo n. 5 – 7/11/2011

261. Cuidou do acréscimo de 420 dias corridos ao prazo contratual que passou a ser de 1.342 dias corridos, ficando a data do término para 31/12/2012.

262. Conforme exposto no item 5.2 do DIP AB-PGI/RNEST 214/2011 (peça 69, itens não digitalizáveis grupo 2 / b.6) / Aditivo n° 05 / DIP AB-PGI_RNEST 214 - Autorizacao Celebracao Aditivo n° 05 - 31-10-2011, p. 4), com base nas negociações lavradas em ata de reunião, datada de 20/10/2011, a comissão, após análise das evidências entendeu que houve um impacto no prazo contratual de 278 dias corridos atribuíveis à Petrobras, decorrentes de adequações ocorridas ao longo do projeto executivo em virtude da evolução na execução do detalhamento.

263. Cabe informar que o avanço físico da obra, até a data do mencionado aditivo, foi de apenas 48,85%, mesmo o ajuste já tendo ultrapassado 194 dias do prazo final para conclusão previsto inicialmente.

V.2.6. Termo Aditivo n. 6 – 13/1/2012

264. O objeto deste aditivo foi a incorporação ao Anexo XXV - Termo de Constituição do Consórcio das alterações 4ª e 5ª devidamente registradas na Junta Comercial do Estado de Pernambuco, motivadas pelo ingresso da EIT com processo de recuperação judicial junto ao Juízo da Comarca de Jaguaruana/CE, que vinha dificultando a captação de recursos no mercado financeiro e,

consequentemente, o atendimento ao volume de recursos necessários ao aporte na obra. Assim, sua participação foi reduzida para 1%, cabendo à Engevix os 99% restantes, passando esta última a figurar como líder do consórcio. Não houve acréscimo de prazo ou de valor a este aditivo.

V.2.7. Termo Aditivo n. 7 – 15/3/2012

265. Aditivo celebrado no valor de R\$ 61.794.587,63 (dezembro/2008), elevando o valor contratual para R\$ 653.118.815,72, sem alteração do prazo, tendo por objeto a adequação de escopo com a inclusão de itens novos e o correspondente acréscimo referente às prorrogações de prazo realizadas nos aditivos anteriores (TAs 2, 3 e 5).

266. A Petrobras justificou o aditivo, aduzindo que as adequações de escopo registradas por meio das SMPs: 218, 304, 309, 404, 418 e 451 e das RMs 053, 061 e 069 foram julgadas procedentes pela estatal e são decorrentes de alterações de escopo solicitadas diretamente pela Petrobras à contratada durante a fase de detalhamento do projeto. Além disso, as adequações de escopo registradas por meio da SMP 450 e pelas RMs: 027, 028 e 064 também foram julgadas procedentes e são decorrentes de prestações adicionais a serem cumpridas pelo consórcio, e resultam de informações disponíveis insuficientes à época da licitação, ou do não cumprimento de obrigações assumidas pela Petrobras no contrato.

267. Já os custos decorrentes das prorrogações de prazo celebradas por meio dos Aditivos 02, 03 e 05 foram julgados procedentes em parte, sendo cabíveis quando a Petrobras tenha dado causa ao atraso por acrescentar atividades ao escopo original do contrato, correspondentes a 278 do total de 614 dias acrescidos ao prazo original. Os motivos da prorrogação de prazo que a estatal deu causa estão contemplados na RM 069.

268. Para conduzir o processo de análise das condições técnicas, jurídicas e econômicas envolvidas no aditamento pretendido e negociar com o Consórcio Rnest O. C. Edificações preços e condições que melhor resguardassem os interesses da Petrobras, foi constituída pelo DIP ENGENHARIA/IERENEST/IEOCV 114/2011, de 29/7/2011, uma Comissão de Negociação. Ao final, ficou acordado para o aditivo o valor de R\$ 61.794.587,63, que estava 11,36% abaixo do valor orçado pela estatal para os serviços abrangidos.

269. Para facilitar a análise deste aditivo, segue tabela com detalhes das alterações acordadas, conforme informações fornecidas pela Petrobras em diligência (peça 69, itens não digitalizáveis grupo 2 / b.6) / Aditivo nº 07 / DIP AB-PGI _RNEST 22 - Autorizacao Celebracao Aditivo nº 07 - 07-02-2012):

Tabela 13 – Discriminação dos acréscimos advindos do Termo Aditivo n. 7.

Nº SMP/RM	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
061	Fornecimento de capela exaustora para o setor de higiene ocupacional do prédio do SMS.	O projeto básico não incluiu na LI-5290.00-8215 -100-PGV-002 (lista dos equipamentos do Setor de Higiene Ocupacional do Prédio do SMS) o fornecimento dessa capela.	Baixo Grau de definição do projeto básico.	70.151,69	58.321,11	58.321,07
450	Adequação da cota do terreno com serviços de corte/aterro para os prédios da área administrativa.	Esses serviços visam à realização de conformação da cota de recebimento do terreno com a cota de implantação (definitiva). Em levantamento topográfico da área dos prédios administrativos verificou-se inconsistências entre as cotas de implementação e as elevações dos platôs in situ. Em análise dos projetos executivos de terraplenagem, verificou-se diferença entre as cotas previstas da área administrativa em relação ao arranjo fornecido na licitação.	Baixo Grau de definição do projeto básico.	7.349.223,86	3.494.140,48	3.494.140,48

Nº SMP/R M	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
027	Fornecimento de energia elétrica para canteiro de obra.	Estava previsto no contrato (item 6.1 do MD-5290.00-800 0-100-PGV-001) e na pergunta 60 das Circulares a disponibilidade de um ponto de energia elétrica para alimentação do canteiro de obras até o segundo semestre de 2009. Tal disponibilidade não foi cumprida. Desta forma, há necessidade de se prorrogar por mais 153 dias o fornecimento de energia elétrica em 13,8 kV para uso no canteiro de obras da EPCista do contrato dos prédios administrativos.	Interferência entre contratos.	715.743,20	370.455,50	370.455,50
064	Aumento na quantidade de transformadores e painéis de iluminação prevista para as subestações da área administrativa.	Com a evolução do detalhamento do projeto verificou-se a necessidade de acréscimo nas quantidades inicialmente previstas para que a área administrativa possuísse a iluminação requerida. Tal mudança foi motivada pelo grau de definição do projeto básico que previu uma quantidade insuficiente de transformadores e painéis de iluminação, bem como postes e luminárias para atender a área administrativa.	Baixo Grau de definição do projeto básico.	6.518.011,46	4.894.304,18	4.894.304,18
304	Fornecimento de equipamentos para cozinha do restaurante e adequações do restaurante (alvenaria, acabamento).	Em razão de o projeto básico ter sido realizado antes da edição do padrão de alimentação saudável, o PG-1AT-00030A, o projeto básico da cozinha e refeitório teve que ser ajustado.	Regulamentação / Normas	957.118,10	434.772,69	434.772,69
028	Fornecimento de Água para canteiro de obra.	Estava previsto no contrato (item 6.1 do MD-5290.00-800 0-100-PGV-001) a disponibilidade de um ponto de fornecimento de água para o canteiro de obras até o segundo semestre de 2009. Em decorrência do atraso na licitação do contrato C-27 (Infraestrutura civil), não foi possível disponibilizar o ponto de água no prazo contratualmente previsto. Desta forma, teve que se prorrogar por mais 259 dias o fornecimento de água para uso no canteiro de obras da EPCista do contrato dos prédios administrativos.	Interferência de Contratos	237.259,80	134.754,68	134.754,68
	Implantação de tanques de LGE	(*)		1.437.190,47	-	-
218	Alteração das guaritas.	Após concordância do GAPRE, da Segurança Patrimonial da RNEST e seguindo o parecer da SIT-8232-ARQGJZ-0002, foram alteradas as especificações que exigiam blindagem das guaritas internas da área administrativa da refinaria. Foram alterados os projetos arquitetônico e estrutural das mesmas, substituindo as paredes maciças de concreto armado por paredes de alvenaria, e os vidros blindados por vidros temperados.	Redução de CAPEX.	(161.174,30)	(164.619,99)	(164.619,99)
	Alterações nas contratadas de manutenção	(*)		R\$ 50.238,40	-	-

Nº SMP/RM	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
451 e 404	Alimentação 125 Vcc crítica para RI's dos CCMs normais e de emergência e automação incêndio e gás e alteração da arquitetura da rede de automação e elétrica e de 1 Incêndio e Gás (construção e montagem) (Item 1)	Redução de custos CAPEX. A arquitetura do sistema de I&G dos prédios administrativos, com base na documentação da licitação, apresentava os detectores ligados a uma central de I&G, sendo prevista uma central para cada prédio. Com base nessas premissas, a contratada iniciou o desenvolvimento dos documentos de projeto executivo da automação de incêndio e gás. No entanto, a responsabilidade quanto à definição dos critérios de encaminhamentos dos meios físicos é do contrato geral de automação. A INVENSYS (Geral de Automação, responsável pela definição dos critérios de encaminhamentos da rede) apresentou proposta de adequação com a distribuição dos controladores e remotas para os prédios administrativos para análise pela Petrobras. A implementação do RL-5290.00-200 0-855-INW-001(CI), foi aprovada pela estatal em 11/01/2011.	Correção de projeto básico.	5.822.675,87	5.981.465,14	4.845.447,94
	Alimentação Vcc crítica para RI's dos CCMs Normais e de Emergência e Automação de I&G. Alteração da arquitetura da rede de automação e elétrica e de I&G (CONSTRUÇÃO & MONTAGEM) (Item 2 e 3)	(*)		6.396.494,25	-	-
309	Cabos geleados. Substituição do tipo de cabo telefônico externo da área Administrativa.	Analizando o projeto da rede de telefonia da área administrativa da RNEST, constatou-se a necessidade de adoção de cabos tipo CTP-APL-G (geleado) em substituição ao CTP-APL (especificado originalmente) para os trechos externos e subterrâneos (dentro de dutos). Esta substituição teve como principal objetivo evitar a entrada de umidade nesses cabos, a qual provocaria a degradação das suas características físicas e elétricas.	Correção de projeto básico.	77.000,57	77.061,37	77.000,57
	Execução de drenagem provisória.	(*)		46.296,11	-	-
	Alteração de alvenaria e acabamentos das SE 8020/8030 e 8040.	(*)		122.056,53	-	-
053	Alteração da quantidade de dutos e subdutos dos envelopes de automação elétrica das unidades de processo para o CIC na área administrativa.	A mudança foi motivada pela evolução do detalhamento do projeto CGA pela Chemtech, que alterou significativamente as quantidades previstas inicialmente.	Baixo Grau de definição do projeto básico.	7.734.911,31	5.996.298,46	5.996.298,46
	Alteração de alvenaria e acabamentos das SE 8050 e 8060.	(*)		144.518,72	-	-



Nº SMP/RM	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
	Alterações no prédio administrativo.	(*)		258.520,20	-	-
	Alterações da ETEL II.	(*)		26.573,92	-	-
	Adequações da SE-8010 (Alvenaria, acabamento e alteração no nível de tensão).	(*)		472.208,61	-	-
418	Retirada dos sistemas de teste de motores da oficina elétrica e instrumentação.	Para realização de testes de motores na refinaria seria necessária a construção de abrigo externo, o qual não foi previsto e resultaria em aumento de custo no contrato. Devido a esse fato houve alteração de premissa de manutenção de motores na Refinaria, a qual seria feita por meio de contrato externo, não necessitando, portanto, do sistema de testes de motores e sua respectiva infraestrutura dentro da área da refinaria, evitando-se aumento de custo e obtendo-se maior área útil na oficina de manutenção.	Correção de projeto básico.	(326.224,45)	(760.971,46)	(760.971,46)
069	Custos decorrentes da permanência adicional da estrutura de engenharia no escritório e na obra (projetos) e permanência adicional da mão de obra indireta de construção & montagem.	Negociação de pleito referente aos custos da permanência adicional da estrutura de engenharia e da mão de obra indireta da construção & montagem, correspondendo a um total de 278 dias, devido a atrasos na obra por responsabilidade da Petrobras.	Interferência entre contratos (principalmente no projeto, causando atraso na obra).	72.552.559,05 + 76.636.450,25	25.385.481,69 + 23.813.983,60	18.600.699,91 + 23.813.983,60
Total				218.660.517,57	69.715.447,45	61.794.587,63

(*) Pleitos julgados improcedentes pela comissão de negociação.

Fonte: elaboração própria com base no DIB AB-PGI/RNEST 22/2012.

V.2.8. Termo Aditivo n. 8 – 13/4/2012

270. Teve como objeto considerar o impacto positivo da aplicação do Repenec para fins de redução do preço inicialmente contratado em R\$ 653.118.815,72, conforme disposto no § 6º do art. 4º do Decreto 7.320/2010 e na cláusula 5.3 do contrato original. Este ajuste resultou da suspensão dos tributos previstos no Repenec, sobre o saldo contratual em 4/4/2012, considerando a habilitação da contratante regime especial, conforme a tabela a seguir:

Tabela 14 – Impacto positivo da aplicação do Repenec.

DESCRIÇÃO	REPENEC (SIM/NÃO)	VALOR DO ITEM	SALDO CONTRATUAL	REDUÇÃO DO REPENEC
IMPLANTAÇÃO	SIM	R\$ 36.151.174,11	R\$ 5.603.339,54	R\$ 204.521,89
CONSTRUÇÃO E MONTAGEM	SIM	R\$ 406.484.485,71	R\$ 180.390.106,23	R\$ 6.584.238,88
RESSARCIMENTO POR CHUVAS	SIM	R\$ 11.562.000,00	R\$ 12.000.000,00	R\$ 438.000,00
ADITIVO 07 – PERM ADIC	SIM	R\$ 41.950.242,73	R\$ 12.724.405,05	R\$ 464.440,78
ADITIVO 07 – SERVIÇOS ADICIONAIS	SIM	R\$ 18.216.532,92	R\$ 18.363.765,36	R\$ 670.277,44
SUPRIMENTO	SIM	R\$ 128.014.562,85	R\$ 20.381.023,24	R\$ 1.885.244,65
ADITIVO 07 – FORNEC CAPELA	NAO	R\$ 58.321,070	-	-
ADITIVO 07 – ACRES QUANTITATIVO	NAO	R\$ 434.772,69	-	-
TOTAL		R\$ 642.872.092,08	R\$ 249.462.639,42	R\$ 10.246.723,64

Fonte: Aditivo n. 8 (Peça 69, Itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6)\Aditivo nº 08).



271. Em 14/10/2010, foi divulgado o Decreto nº 7.320 de 28/9/2010 referente à regulamentação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Repenec). O Repenec foi instituído pela Lei 12.249/2010 e pela IN RFB nº 1.074 de 1º/10/2010, que normatizava o referido Regime Especial de Incentivos no âmbito da Receita Federal do Brasil, ambos publicados no Diário Oficial da União de 29/9/2010 e 4/10/2010, respectivamente.

272. O Decreto n. 7.320/2010 estabeleceu como beneficiária do Repenec a pessoa jurídica com projeto aprovado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) para implantação de obras de infraestrutura nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos setores petroquímico, de refino de petróleo e de produção de amônia e ureia a partir do gás natural, para incorporação ao seu ativo imobilizado, e que se habilitasse ao regime junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Dessa forma, eram elegíveis aos benefícios do Repenec, a Refinaria Abreu e Lima S.A. e a Petroquímica Suape, ambas no Estado de Pernambuco. Também possuíam elegibilidade ao regime, as pessoas jurídicas contratadas por essas duas empresas do Sistema Petrobras, desde que requeressem co-habilitação ao referido regime.

273. Os benefícios do Repenec abrangem a suspensão dos seguintes tributos federais:

- (i) PIS/PASEP e COFINS originados de venda de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, venda de materiais de construção, prestação de serviços, por pessoa jurídica estabelecida no País, e aluguel de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos;
- (ii) IPI incidente na saída do estabelecimento industrial ou equiparado, de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos e materiais de construção;
- (iii) PIS/PASEP e COFINS incidente sobre a importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos; materiais de construção; serviços destinados às obras de infraestrutura beneficiadas;
- (iv) IPI incidente na importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos e materiais de construção;
- (v) Imposto de Importação incidente na importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos e materiais de construção, quando não houver similar nacional.

274. Este aditivo não promoveu acréscimo no prazo e impactou positivamente, em favor da Petrobras, pela redução no valor do contrato.

V.2.9. Termo Aditivo n. 9 – 28/12/2012

275. Foram acrescidos 120 dias corridos ao prazo contratual, que passou a ser de 1.462 dias corridos, ficando a data do término para 30/4/2013.

276. Justificou-se o acréscimo pela quantidade de undergrounds necessários supostamente superiores aos previstos, de possíveis atrasos decorrentes de movimentos grevistas, improdutividade e turnover acima da média (itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6)\Aditivo nº 09/DIP AB-PGI_RNEST 197 - Autorizacao Assinatura Aditivo - 14-12-2012.pdf.).

277. Cabe informar que o avanço físico da obra, até a data do mencionado aditivo, foi de apenas 72,08% (peça 69, \itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.5)\Planejamento\Relatório Mensal\2013, RGM 45 Janeiro 2013.pdf, p. 30)mesmo o ajuste já tendo ultrapassado 614 dias do prazo de vigência previsto inicialmente (728 dias).

V.2.10. Termo Aditivo n. 10 – 30/4/2013

278. Acresceu 72 dias corridos ao prazo contratual, que passou a ser de 1.534 dias corridos, ficando a data de término para 11/7/2013.

279. Nos documentos enviados em resposta à diligência da Petrobras, não foi identificado o motivo específico para tal prorrogação, justificando-se tal necessidade a fim de evitar a descontinuidade dos serviços.

280. Destaca-se que o avanço físico da obra, até a data do mencionado aditivo, foi de apenas 74,74% (peça 69, \itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de

itens\b.5)\Planejamento\Relatório Mensal\2013\ RGM 49 Maio 2013.pdf, p. 29) mesmo o ajuste já tendo ultrapassado 734 dias do prazo de vigência previsto inicialmente (728 dias).

V.2.11. Termo Aditivo n. 11 – 4/6/2013

281. Aditivo celebrado no valor de R\$ 12.594.900,06 (dezembro/2008), elevando o valor contratual para R\$ 655.466.992,14, sem alteração do prazo, tendo por objeto a adequação de escopo com a inclusão de itens novos e o correspondente acréscimo de valor, a seguir resumidos:

- a) Substituição de solo para pavimentação;
- b) Interferências com o PV-15;
- c) Transformadores e Painéis de Iluminação Interna;
- d) Sistema de Sonorização dos prédios administrativos;
- e) Transformadores e Painéis de Força e Iluminação Interna (220V);
- f) Segregação dos Gabinetes de Fogo e Gás (compatibilização e revisão dos projetos executivos);
- g) Novo encaminhamento – Etel II;
- h) Inversor para Central de Fumaça; e
- i) Implementação das PAEs 041- alínea “f” acima - e 045- alínea “h” acima.

282. A Petrobras justificou o aditivo, aduzindo que as adequações de escopo registradas por meio das SMPs: 501, 538, 606, 607 e 608 e da RM 126 foram julgadas procedentes pela estatal e são decorrentes de fatos supervenientes, uma vez que, à época da licitação, dado o estágio de evolução do projeto, a documentação da licitação, ou mesmo os esclarecimentos de dúvidas das licitantes, não contemplavam tais premissas e/ou informações.

283. Para conduzir o processo de análise das condições técnicas, jurídicas e econômicas envolvidas no aditamento pretendido e negociar com o Consórcio Rnest O. C. Edificações preços e condições que melhor resguardassem os interesses da Petrobras, foi constituída pelo DIP ENGENHARIA/IERENEST/IEOCV 244/2012, de 10/10/2012, uma Comissão de Negociação. Ao final, ficou acordado para o aditivo o valor de R\$ 13.072.029,12, que estava 5,46% abaixo do valor orçado pela estatal para os serviços abrangidos.

284. Conforme disposto no § 6º do art. 4º do Decreto n. 7.320/2010, que versava sobre o Repenec, reduziu-se o valor do aditivo de R\$ 13.072.029,12 para R\$ 12.594.900,06.

285. Para facilitar a análise deste aditivo, segue tabela com detalhes das alterações acordadas, conforme informações fornecidas pela Petrobras em diligência (peça 69, itens não digitalizáveis grupo 2 / b.6) / Aditivo nº 11 / DIP RNEST-CORP 37 - Solcitia Assinatura Aditivo nº 11 - 04-06-2013.pdf):

Tabela 15 – Discriminação dos acréscimos advindos do Termo Aditivo n. 11.

Nº SMP/RM	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
501	Complementação de aterro para adequação da camada final de terraplenagem para execução de pavimentação.	Na época da contratação não havia informações suficientes sobre a característica do solo da camada final de terraplenagem, a qual apresentou valores de expansão superiores aos previstos na especificação técnica de terraplenagem da Petrobras. Conforme parecer técnico da EAB, a contratada faria complementação de aterro nas áreas, de acordo com metodologia de solos não saturados.	Baixo grau de definição	1.149.545,57	621.567,47	621.567,47



Nº SMP/RM	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
538	Alteração do encaminhamento de envelopes e drenagem oleosa na área próxima ao Cinturão Verde da Área Administrativa (PV-15).	O encaminhamento dos envelopes e da drenagem oleosa foram projetados passando através do cinturão verde, onde estava localizado o antigo canteiro de terraplenagem (PV-15), o qual ainda era ocupado por empregados da Petrobras. Para que não houvesse desocupação do PV-15, pois não haveria espaço para as pessoas lotadas no prédio, foi proposto desvio do encaminhamento, implicando alteração de projeto com alteração dos trechos de envelopes, aumento no número de MHs (Manholes) e aumento nos trechos de drenagem.	Interferências de Montagens.	826.706,40	382.403,18	382.403,18
(*)	Conectorização dos cabos elétricos provenientes do C-17.			54.863,57	-	-
(*)	Cobertura do reservatório elevado.			410.127,86	-	-
606	Mudanças no sistema de Incêndio & Gás dos prédios administrativos.	Houve revisão de projeto do CGA pela INVENSYS no documento RL-5290.00-2000-855-INW-001, a qual ocasionou a necessidade de segregação dos gabinetes de incêndio e gás, com criação de novos circuitos para alimentar os novos painéis e aquisição de inversores CC-CA para compatibilizar a alimentação elétrica, pois o projeto da EIT/ENGEVIX previa 125Vcc e os equipamentos fornecidos pelo CGA eram de 127 Vca. Tais alterações provocaram necessidade de revisão do projeto e adequação da infraestrutura.	Correção das bases de projeto.	1.589.426,7	935.404,76	935.404,76
	Inversor para central de fumaça.			2.861.130,97	1.946.374,99	1.946.374,99
	Implementação das PAEs 041 e 045.			531.437,31	150.545,33	150.545,33
(**)	Secador de ar (laboratório).			160.555,36	-	-
607	Novo encaminhamento para a rede de telecomunicações/automação para a ETEL II.	A configuração do terreno (talude externo) onde era previsto o encaminhamento da rede, não se encontrava conforme a planta de arranjo geral (DE-5290.00-2000-942-PEI-002=L) devido à erosão ocorrida, impossibilitando a passagem da rede de telecomunicações/automação no traçado projetado pelo consórcio. Para a adequação do encaminhamento, havia necessidade de mudança no traçado da rede, com aumento de 40m dos envelopes, ocasionando acréscimo de quantitativos e serviços.	Interferências de montagem.	101.335,99	109.484,71	101.335,99



Nº SMP/RM	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
608	Sistema de Sonorização dos prédios administrativos	Durante o desenvolvimento do projeto executivo, o consórcio solicitou informações sobre o sistema de sonorização dos prédios administrativos, de acordo com item 6 da ata 0000037 -PGV/GJZ-AR-ESP-TEL-0003/2 009 e item 2 da ata 0000037-PGV/GJZ-AR-ESP-TEL-0006/2009. O sistema de sonorização dos prédios administrativos foi então projetado e estava em execução pela contratada, porém o consórcio aduziu (PAE 38) não haver subsídios para inclusão deste serviço no contrato. O pleito foi analisado por comissão, que verificou que a única área a ser equipada com o sistema de sonorização era o palco do prédio do auditório, portanto houve erro da Petrobras na resposta quanto ao escopo. O jurídico emitiu parecer favorável ao pagamento do serviço por entender que houve o induzimento da contratada em crer que tal serviço fazia parte do objeto contratual, apesar de fato não constar no instrumento, de acordo com princípio da boa-fé objetiva contratual e, sobretudo, no princípio da não-surpresa.	Claim.	5.992.592,13	2.345.426,35	2.011.514,88
126	Acréscimo da quantidade de Transformadores e Painéis de Iluminação e tomadas nos prédios e subestações.	Com a evolução do projeto de detalhamento, as memórias de cálculo de iluminação e tomadas desenvolvidas pela contratada no projeto executivo demonstraram que o número de transformadores e painéis previstos no projeto básico era insuficiente para a alimentação das cargas reais dos circuitos de iluminação, gerando a necessidade do acréscimo de equipamentos adicionais aos relacionados nas listas do projeto básico.	Baixo grau de definição	5.526.206,14	3.506.482,01	3.241.475,89
	Transformadores e painéis de força e iluminação interna (220v).			4.909.432,97	3.829.765,61	3.681.406,63
(***)		Sistema de combate a Incêndio FM-200.		3.595.779,20	-	-
Total das negociações sem Repenec				27.709.140,24	13.827.454,41	13.072.029,12
VALOR FINAL DO ADITIVO COM APLICAÇÃO DO REPENEC						12.594.900,06

(*) Pleitos não negociados, tendo em vista não haver interesse na sua execução;

(**) Pleito retirado da negociação, em virtude da necessidade de aprofundamento dos aspectos técnicos;

(***) Pleito julgado improcedente.

Fonte: elaboração própria com base no DIB AB-PGI/RNEST 37/2013.

V.2.12. Termo Aditivo n. 12 – 2/7/2013

286. Aditivo celebrado no valor de R\$ 2.370.728,45 (dezembro/2008), elevando o valor contratual para R\$ 657.837.720,59, sem alteração do prazo, tendo por objeto a adequação de escopo com a inclusão de itens novos e o correspondente acréscimo de valor. Tal instrumento visa atender à manutenção das vias de uso comum compartilhado com as demais empresas do site, porém de predominante acesso às frentes de serviços deste Contrato. Foram consideradas as execuções dos serviços de: remoção de material contaminado (30 cm); recomposição de material com pedra rachão (40 cm); e fechamento com bica corrida (20 cm).

287. A Petrobras justificou o aditivo aduzindo que as adequações de escopo registradas, por meio da RM 379, foram julgadas procedentes pela estatal e eram resultantes da não consideração pela contratada, tampouco pela Petrobras, durante a fase licitatória, de que os caminhos dentro da área destinada à realização das atividades do contrato seriam intensamente utilizados por outras empresas/consórcios que também prestariam serviços e atividades para a construção da Refinaria. Esta frequência de uso muito acima da contratada provocou a deterioração desses caminhos em tempo menor que o previsto e, conseqüentemente, causou aumento dos custos para manutenção dos mesmos em condição de tráfego seguro, tendo o consórcio suportado a absorção integral de tal ônus.

288. Para conduzir o processo de análise das condições técnicas, jurídicas e econômicas envolvidas no aditamento pretendido e negociar com o Consórcio Rnest O. C. Edificações preços e condições que melhor resguardassem os interesses da Petrobras, foi constituída pelo DLP ENGENHARIA/IERENEST/IEOCV 8/2012, de 14/12/2012, uma Comissão de Negociação. Ao final, ficou acordado para o aditivo o valor de R\$ 2.460.538,09, que estava 62,65% abaixo do valor proposto pela contratada.

289. Conforme disposto no § 6º do artigo 4º do Decreto n. 7.320/2010, que versava sobre o Repenec, reduziu-se o valor do aditivo de R\$ 2.460.538,09 para R\$ 2.370.728,45.

290. Para facilitar a análise deste aditivo, segue tabela com detalhes da alteração acordada, segundo informações fornecidas pela Petrobras em diligência (peça 69, itens não digitalizáveis grupo 2 / b.6) / Aditivo nº 12 / DE 5045 e ENGA. 272- Aproveitamento Aditivo nº 12 - 27-06-2013.pdf):

Tabela 16 – Discriminação dos acréscimos advindos do Termo Aditivo n. 12.

Nº SMP/RM	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
379	Manutenção de caminhos/vias internas de serviço compartilhadas.	Serviços necessários que foram executados para manutenção das vias decorrente de utilização dos acessos, sob responsabilidade da contratada Engevix, como vias de uso comum compartilhadas com as demais empresas do site, considerando remoção de material contaminado (30 cm), recomposição de material com pedra rachão (40 cm) e fechamento com bica corrida (20 cm).	Interferência entre contratos.	6.587.606,82	2.460.538,09	2.460.538,09
VALOR FINAL DO ADITIVO COM APLICAÇÃO DO REPENEC						2.370.728,45

Fonte: elaboração própria com base no DIB AB-PGI/RNEST 110/2013.

V.2.13. Termo Aditivo n. 13 – 5/8/2013

291. Foram acrescidos 90 dias corridos ao prazo contratual, que passou a ser de 1.649 dias corridos, ficando a data do término para 3/11/2013.

292. A causa fundamental da mudança foram atrasos na execução da obra devido à alegação da contratada de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo que, por meio da Carta nº 0000037 -GJZ/PB-C-0390/2013, datada de 28/5/2013, a contratada projetou a tendência para a conclusão dos serviços para novembro/2014. Enviou pleito de R\$ 473 milhões, referente à extensão de prazo, acerto da EAP para serviços de áreas externas e outros, porém, devido à complexidade para apuração do mérito e dos valores devidos, a estatal decidiu pelo aditivo de prazo, para evitar a descontinuidade dos serviços, mitigando possíveis impactos no Cronograma Integrado de Partida da Refinaria. Considerando a vigência até julho/2013, a mudança do prazo final do contrato para novembro/2014 representaria um acréscimo de 488 dias corridos. Posteriormente, a Petrobras conduziria, por comissão específica, as negociações de valor, bem como seria feito plano de ação para redução do prazo proposto pela contratada (Peça 69 - itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6)\ Aditivo nº 13\ DE 5054 e ENG-AB 347 - Aproveitamento Aditivo nº 13 - 01-08-2013.pdf).



293. Anteriormente, em 27/6/2013, foi realizado abono de 25 dias em razão de chuvas e suas paralisações, passando o término do contrato para 5/8/2013.

294. Cabe informar que o avanço físico da obra, até a data do mencionado aditivo, foi de apenas 75,57% mesmo o ajuste já tendo ultrapassado 921 dias do prazo de vigência previsto inicialmente (728 dias).

V.2.14. Termo Aditivo n. 14 – 22/10/2013

295. Aditivo celebrado no valor de R\$ 117.076.897,68 (dezembro/2008), elevando o valor contratual para R\$ 774.914.618,27, com alteração do prazo, tendo por objeto:

j) Reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio do pagamento de custos adicionais à contratada e da prorrogação do prazo contratual;

k) Implementar alterações nos itens relativos ao mobiliário comercial da área administrativa da RNEST (PAE 040);

l) Implementar as seguintes alterações de escopo decorrente da simplificação da área administrativa com a consequente revisão das Planilhas de Preços de Serviços e Bens -Anexos II-A e II-B do Contrato:

- **Pacote 1:**

- Substituição dos envelopes metálicos por PEAD nos sistemas elétricos;
- Substituição dos envelopes metálicos por PEAD nos sistemas de TIC/Automação;
- Exclusão da irrigação automatizada;
- Simplificação de calçadas;
- Exclusão do revestimento de alumínio do castelo;
- Redução da área pavimentada.

- **Pacote 2:**

- Não conclusão dos prédios de contratadas de paradas;
- Não conclusão do almoxarifado C;
- Não conclusão das guaritas 3, 4 e 5.

- **Pacote 3:**

- Exclusão de trecho de drenagem pluvial;
- Substituição de pavimentação CBUQ por brita com emulsão de camada dupla (área interna de menor tráfego);
- Supressão de parte da pavimentação (inclui parte dos estacionamentos);
- Supressão de parte da rede de água gelada (tubulação e canaletas);
- Substituição de pavimentação de rodovia (CBUQ) por brita com emulsão asfáltica de camada tripla (áreas de alto tráfego);
- Exclusão de trecho de calçadas;
- Exclusão de trecho de iluminação viária (postes, luminárias e cabos de cobre nu).

m) Acréscimo de 392 dias corridos ao prazo contratual, que passou a ser de 2.041 dias corridos, ficando a data do término para 30/11/2014.

296. Para conduzir o processo de análise das condições técnicas, jurídicas e econômicas envolvidas no aditamento pretendido e negociar com o Consórcio Rnest O. C. Edificações preços e condições que melhor resguardassem os interesses da Petrobras, foi constituída pelo DIP ENGENHARIA/IERENEST/IEOCV 150/2013, de 17/6/2013, uma Comissão de Negociação.

297. A comissão aduziu que, após a celebração do contrato, foi constatada a mudança de algumas premissas relacionadas à execução dos serviços externos. Essas alterações, embora não caracterizassem hipótese de alteração de escopo, uma vez que não consistiam em modificação de especificação constante do projeto básico ou dos demais documentos disponibilizados às proponentes, acarretaram desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, **em função da grande variação de quantitativos verificada**, além de demandarem prazo adicional para sua execução. O relatório da comissão descreveu de forma sucinta os seguintes fatos como causas que ensejaram a significativa

alteração do contrato e, consequentemente, o desequilíbrio econômico-financeiro alegado pelo consórcio (peça 69, itens não digitalizáveis grupo 2 / b.6) / Aditivo nº 14 / DE 5074 e ENG-AB 470-Aprovação Aditivo nº 14 -10-10-2013.pdf, pp. 27 e 28):

Improdutividade - Quando da realização da estimativa Petrobras, adotou-se como premissa uma improdutividade para realização dos serviços em torno de 4% (quatro por cento), o que afetaria diretamente os quantitativos de mão de obra direta (MOD). Por outro lado, se estimava que no pico da obra teríamos no site aproximadamente 21.000 homens. No entanto, após estudos e análises realizadas, tanto no contrato em questão, quanto em outros contratos da Refinaria, verificou-se que o percentual apurado para a improdutividade é em torno de 15% (quinze por cento). Outrossim, hoje temos na obra aproximadamente 45.000 (quarenta e cinco mil) homens, o que resultou em uma logística bastante distinta da inicialmente prevista.

Características do Solo - Para a elaboração da estimativa Petrobras, considerando-se as sondagens realizadas e as informações técnicas do solo disponíveis à época, executadas conforme normativos técnicos pertinentes, bem como observando as boas práticas de engenharia, foram apontados os quantitativos de estacas, concreto estrutural, estrutura em aço e concreto pré-moldado. Porém, durante a execução dos serviços, tornou-se imprescindível a realização de sondagens e estudos técnicos em maior proporção devido à característica do solo existente na região, uma vez que num raio muito pequeno do terreno é possível verificar-se diferentes tipos de solo, o que consequentemente torna necessário dar a cada área o seu devido tratamento.

Alterações nos serviços - As interferências e interfaces existentes nos serviços externos, embora consideradas previsíveis, se mostraram de variação incalculável, dado o número de combinações entre os diversos sistemas envolvidos. Tal fato culminou na adoção de soluções não previstas originalmente, bem como em escavações mais profundas, demandando assim mais HH, equipamentos e materiais, além da necessidade de reprogramação dos serviços.

Adoção de soluções não previstas - As interferências existentes nos serviços externos, citadas no item 4.3.3 deste relatório, também provocaram adoção de soluções não previstas originalmente para os encaminhamentos dos envelopes de concreto para passagem dos cabos elétricos, produzindo maiores distâncias a serem percorridas. Adicionalmente, houve a necessidade de escavações mais profundas, inicialmente esperadas em 600mm, modificadas para uma média próxima de 3.000mm do piso acabado, demandando assim mais HH, equipamentos e materiais, além da necessidade de reprogramação dos serviços.

298. Tal aditivo, em suma, é resultante de demanda formalizada pela contratada, em que alega supostos prejuízos arcados pela empresa decorrentes, basicamente: da adoção pela estimativa da contratante de índice de “improdutividade” de 4% para a execução dos serviços, quando estudos e análises realizados concluíram pelo percentual de 15%; de imprecisões nos levantamentos das características do solo; de alterações nos serviços a serem executados, que embora consideradas previsíveis, apresentaram variações incalculáveis; e da adoção de soluções técnicas não previstas originalmente (Relatório da Comissão de Negociação).

299. Embora represente R\$ 473.043.658,00, cerca de 80% do valor original do contrato, o pedido da empresa é acatado parcialmente no valor de R\$ 227.356.706,23 (39% do valor original), após análise **insuficientemente** detalhada quanto ao cálculo elaborado que faz referência genérica à apropriação de R\$ 125.305.083,69 a “Serviços Externos”, R\$ 70.081.716,51 a “Prédios” e R\$ 31.969.906,03 a “Projetos”, conforme ilustrado nas tabelas a seguir.

Tabela 17 – Detalhamento do pleito do Consórcio Rnest O. C. Edificações.

item Nº	Descrição	Carta Contratada			Anexo deste Relatório
		Nº	DATA	VALOR	
01	SERVIÇOS EXTERNOS	0000037-GJZ/PB-C-390	28/05/2013	R\$ 227.045.348,00	Anexo A-1
02	CUSTOS INDIRETOS			R\$ 211.139.228,00	
03	CUSTOS FINANCEIROS			R\$ 34.859.082,00	

Fonte: Relatório da Comissão de Negociação sobre o 14º Termo Aditivo, p. 5.



Tabela 18 – Estimativa em valores para conclusão da obra, elaborada pela Petrobras.

Item	Estim. Licitação (extraído do levantamento do SL/ECP) R\$ (P0)	Estim. Executivo (extraído dos Documentos do Projeto Executivo) R\$ (P0)	Diferença R\$ (P0)
Serviços Externos	181.821.048,31	307.126.132,01	125.305.083,69
Prédios	387.877.986,60	457.959.703,11	70.081.716,51
Projeto	12.407.200,00	44.377.106,03	31.969.906,03
TOTAL	582.106.234,91	809.462.941,15	227.356.706,24

Fonte: Relatório da Comissão de Negociação sobre o 14º Termo Aditivo, p. 9.

300. Entretanto, ao analisar-se a justificativa da Petrobras no subitem 4.11 do Relatório da Comissão de Negociação, constata-se que a situação do contrato é ainda mais inusitada, ao considerar para fins de cálculo do aditivo, supressões de serviços contratuais no montante R\$ 60.876.426,46, condição que representa um remanescente de R\$ 530.447.801,63 do contrato original e um percentual a título de reequilíbrio que corresponde a 42,9%.

Tabela 19 – Valor final estimado pela Petrobras.

Item	Valor
Serv. Externos (+)	125.305.083,69
Prédios (+)	70.081.716,51
Projetos (+)	31.969.906,03
PAEs negociadas (-)	26.689.670,17
Pacote 1 (-)	33.033.686,11
Pacote 2 (-)	14.060.890,70
Pacote 3 (-)	13.781.849,65
Total	139.790.609,60

Fonte: Relatório da Comissão de Negociação sobre o 14º Termo Aditivo, p. 11.

*PAEs negociadas se referem aos serviços já negociados nos aditivos anteriores.

301. Ao final, ficou acordado para o aditivo o valor de R\$ 121.636.015,56, que estava 10,9% abaixo do valor orçado pela estatal para os serviços abrangidos.

302. Conforme disposto no § 6º do artigo 4º do Decreto n. 7.320/2010, que versava sobre o Repenec, reduziu-se o valor do aditivo para R\$ 117.076.897,68.

303. Para facilitar a análise, segue tabela com detalhes das alterações acordadas, conforme informações fornecidas pela Petrobras em diligência (peça 69, itens não digitalizáveis grupo 2 / b.6) / Aditivo nº 14 / DE 5074 e ENG-AB 470- Aprovação Aditivo nº 14 -10-10-2013.pdf):

Tabela 20 – Discriminação das alterações decorrentes do Termo Aditivo n. 14.

Nº RM	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
462	Acréscimo de custos para construção dos prédios administrativos.	Equilíbrio econômico-financeiro e correção das diferenças apresentadas entre o projeto inicial e o projeto detalhado, principalmente no que tange aos serviços das áreas externas compostos por: galerias, canaletas de drenagem, envelopes, pavimentação, paisagismo, estrutura metálica, tubulação etc. Além das diferenças encontradas nos quantitativos do projeto, foram inseridos na negociação pacotes de otimização/redução de serviços. Foi solicitado também acréscimo de prazo em 482 dias, em que deve se descontar 90 dias adicionados ao prazo no aditivo anterior, resultando em 392 dias, levando o término para 30/11/2014.	Correção das bases de projeto.	473.043.658,00	139.907.341,93	124.907.341,93



Nº RM	Descrição	Motivação	Causa	Valor solicitado pela Contratada R\$	Valor estimado Petrobras R\$	Valor Final Negociado R\$
463	Adequação no mobiliário comercial dos prédios administrativos.	Adequação do mobiliário comercial para os prédios administrativos, com fornecimento de novos itens e ajuste no quantitativo de itens previstos contratualmente.	Redução de capex.	(3.039.117,81)	(3.271.326,27)	(3.271.326,27)
				470.004.540,19	136.519.283,33	121.636.015,56
VALOR FINAL DO ADITIVO COM APLICAÇÃO DO REPENEC						117.076.897,68

Fonte: elaboração própria com base no ENG-AB 470/2013.

304. O Jurídico da Petrobras, por meio do documento JURIDICO/JENG - 4.426/2013, de 19/9/2013, avaliou que a prorrogação de prazo não tinha relação com eventual descumprimento de obrigação contratual ou não atendimento de cronograma, e sim com o desequilíbrio econômico-financeiro verificado em função de fatores supervenientes que restaram por alterar a equação original do contrato. Entendeu não ser o caso de apurar a responsabilidade das partes na prorrogação, ou assunção de custos adicionais correspondentes.

305. Cabe destacar que este aditivo somado aos já celebrados acresceram o valor do contrato em R\$ 193.837.113,82, o que corresponde a 32,78% do valor original. Assim, o Jurídico considerou não haver segurança acerca da classificação que eventualmente pudesse ser realizada pelos órgãos de controle quanto às alterações realizadas por meio dos aditivos celebrados, ou seja, se eram alterações qualitativas ou quantitativas. Alertou à Petrobras que a **superação do limite de 25%** por si só representava risco de questionamento por parte de órgãos de controle interno/externo e deveria ser devidamente justificada pelo Gestor do Contrato.

306. De todo o exposto, pode-se concluir que não foi suficientemente justificada pelos responsáveis a concessão do acréscimo contratual de R\$ 117.076.897,68 a título de reequilíbrio econômico-financeiro, associada às várias supressões de serviços realizadas, as quais “maquiaram” a verdadeira magnitude dos acréscimos ao contrato original, em afronta ao subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013.

5.2.12.3 - Nos casos de substituição ou acréscimo com alteração para maior do valor, o instrumento de Aditivo deve informar a substituição ou acréscimo efetuado e sua celebração se dá em conformidade com os critérios estabelecidos no item 5.2.15 deste Manual.

V.2.15. Análise

307. Examinando-se os dados dos aditivos fornecidos pela Petrobras em diligência, em cotejo com a Sentença da Arbitragem e as provas coletadas da Operação Lava Jato, podem ser extraídas, de forma clara, as seguintes informações:

- O contrato foi firmado com base em licitação manipulada pelo cartel de empreiteiras em conjunto com empresas parceiras, tendo a Engevix (integrante do consórcio) manifestado, previamente ao certame, preferência por essa obra;

- O DFP apresentava número elevado de itens que não possuíam referenciais de mercado e boa parte cotados como “verba”, inviabilizando a análise dos preços pelo TCU;

- Houve repasse de vantagens indevidas pelas empresas EIT e Engevix a Renato Duque e Pedro Barusco, para facilitar a aprovação de aditivos contratuais vantajosos para o consórcio;

- O objeto da arbitragem restringia-se ao alegado descumprimento de obrigações contratuais pelas partes, não versando sobre possíveis vícios na licitação que deu origem ao contrato ou a invalidade deste em decorrência de eventual fraude, formação de cartel ou pagamento de propina;

- Examinando-se as sentenças da Arbitragem (parcial e final), fica claro que não foi avaliada a adequabilidade dos preços dos serviços do contrato em relação ao mercado, a pertinência dos acréscimos e supressões de itens, tampouco se eram necessárias as inúmeras prorrogações do prazo contratual. Foi avaliado se os pleitos formulados pelo Consórcio à Arbitragem, no que tange ao reequilíbrio econômico-financeiro (que abarcou as prorrogações de vigência do ajuste e acréscimos de serviços), estavam contemplados nos 14 aditivos ou não;



• Segundo julgou o Tribunal Arbitral (peça 66 - pp. 98 e 184), o encerramento contratual sem a conclusão integral da obra se deu por ato culposo do Consórcio, tendo havido abandono do canteiro em 30/11/2014 e violação das obrigações contratuais;

• A Arbitragem apurou que o Consórcio teria a receber, em valor histórico, o montante de R\$ 2.336.648,87, enquanto a Petrobras seria credora de R\$ 1.354.405,39, e, na compensação entre os respectivos créditos das partes, resultaria um saldo favorável à contratada no montante de R\$ 982.243,48 (peça 66 - p. 851);

• Dos quatorze aditivos contratuais firmados, quatro tiveram como objeto alterações do valor contratual, decorrentes de inclusão e/ou supressão de itens de serviço, bem como a título de reequilíbrio econômico-financeiro; os demais referiram-se, na sua maioria, a prorrogações de prazos;

• A vigência do contrato passou a ser de 2.041 dias, após as inúmeras prorrogações, considerando todos os 14 aditivos, superando o prazo original, 728 dias, em 180%;

• Verifica-se que as sucessivas prorrogações de prazo foram injustificadas e desarrazoadas, indicando uma provável intenção deliberada do Consórcio de fraudar também a execução contratual por meio da celebração de aditivos desvantajosos para a Petrobras, mediante pagamento de propina a empregados da estatal;

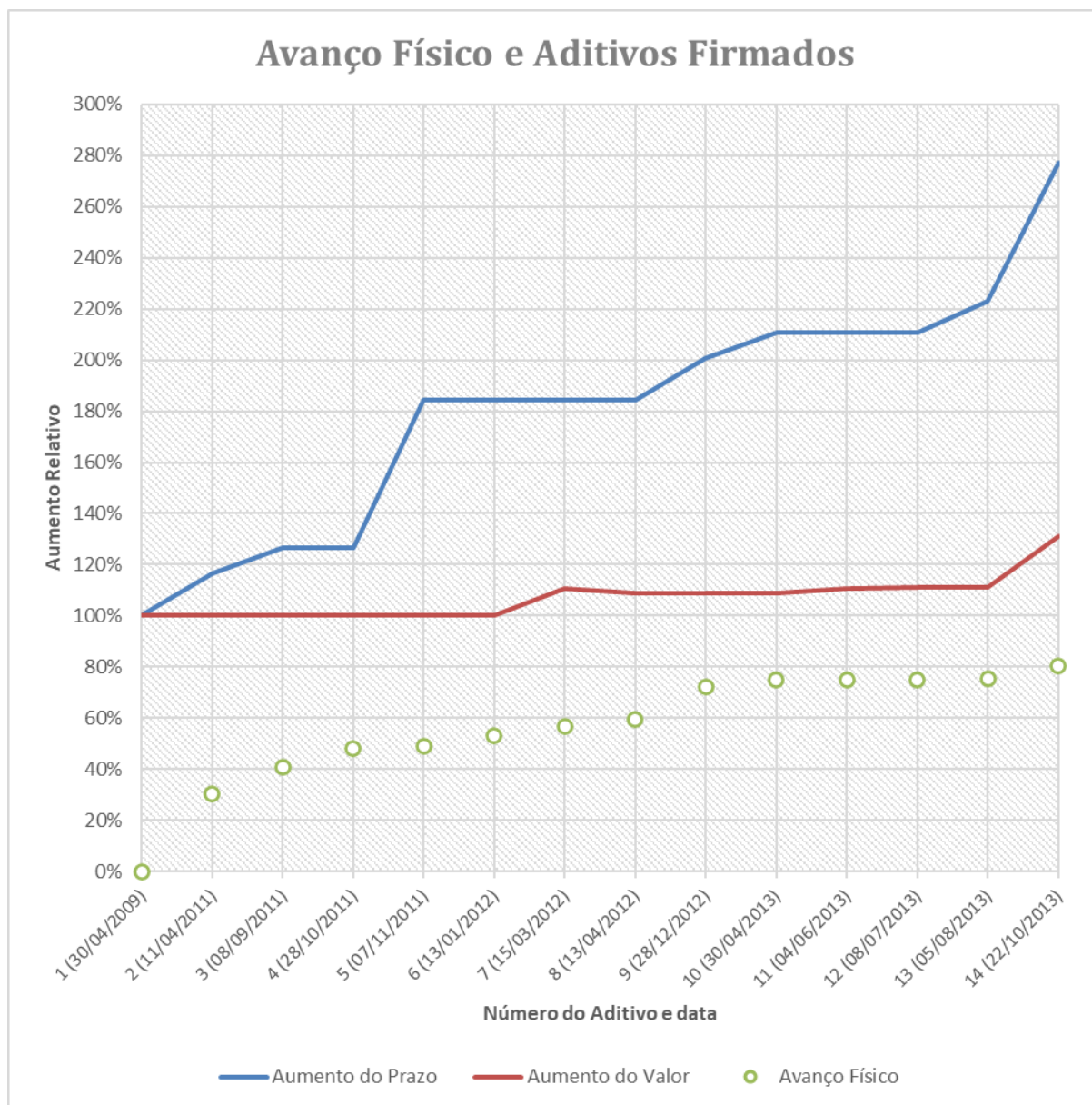
• Os acréscimos anteriores ao 14º Termo Aditivo totalizaram R\$ 66.513.492,5, que representava 11,25% do valor original do contrato (R\$ 591.324.228,09);

• Chama a atenção o valor do último aditivo (R\$ 117.076.897,68), a título de reequilíbrio econômico-financeiro em favor do Consórcio, assim como a análise da Comissão de Negociação da Petrobras que embasou seu deferimento, a qual não foi suficientemente detalhada e não explicitou a magnitude da verdadeira alteração no contrato, já que ocorreram várias supressões de serviços associadas aos acréscimos, em afronta ao subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013;

• O último aditivo claramente indica forte possibilidade de “jogo de planilha”, em razão dos acréscimos e supressões significativos e do contexto de fraude comprovada no âmbito da Operação Lava Jato. Ademais, também se observa provável “jogo de cronograma”, em decorrência dos atrasos sucessivos, prorrogações desarrazoadas e abandono do canteiro. Tal comportamento do Consórcio sugere que foi executada a parcela mais vantajosa do contrato em sua fase inicial e perdeu-se o interesse pela execução do restante. Assim como o contrato original, os aditivos não puderam ser avaliados em detalhe por esta unidade técnica, em função da falta de transparência da planilha e da falta de clareza do próprio aditivo.

308. Na figura a seguir podem ser mais bem visualizados o avanço físico da obra ao longo dos aditivos, os acréscimos de prazo e valor. O prazo quase triplicou e, mesmo assim, a obra restou inacabada. A execução física ocorreu de forma lenta ao longo do tempo estendido, em paralelo aos aditivos de valor que extrapolaram o limite de 25%.

Figuras 19 e 20 – Avanço físico e incrementos no prazo e valor.



Fonte: Peça 69 – itens não digitalizáveis.

309. Em outras palavras, há fortes evidências de total ineficiência da parte da contratada na execução da obra, muito provavelmente causada pelo ambiente de fraude e corrupção que envolvia o contrato. Afinal, a empresa não tinha qualquer estímulo a ser eficiente, uma vez que sabia de antemão que possíveis ineficiências seriam absorvidas e remuneradas pela Petrobras em aditivos firmados de forma fraudulenta.

310. Vale lembrar que a literatura internacional indica, de maneira clara, que ilícitos de fraude e corrupção no setor de infraestrutura estão intrinsecamente ligados a ocorrências de severa ineficiência e danos econômicos sistêmicos (cf. ROSE-ACKERMAN, Susan & Palifka, Bonnie. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. 2 ed., Cambridge University Press, New York, 2016, p. 37). O contrato das Edificações da RNEST é mais um exemplo que confirma essa tese.

311. Além disso, as premissas para a pactuação deste aditivo são questionáveis tecnicamente, conforme discutido a seguir.

312. O objeto do contrato foi a execução, sob o regime de preço global, pela contratada, dos serviços e fornecimentos necessários à elaboração do projeto executivo e construção civil com

fornecimento de materiais e equipamentos das edificações, incluindo urbanização, da área administrativa da Refinaria do Nordeste Abreu e Lima S.A -RNEST.

313. Utiliza-se regime de preço global quando se contrata a execução da obra por preço certo e total, sendo indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão, e com isso pressupõe-se uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.

314. A contratação em tela, em razão de contemplar também o fornecimento de materiais e equipamentos, avança o conceito de regime de preço global e se assemelha à figura prevista na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), denominada Contratação Semi-integrada para obras e serviços de engenharia. Nesses casos, a possibilidade de o particular pleitear aditivos é bastante restrita e precisa ser justificada e embasada em estudos e pareceres detalhados, o que não ocorreu no presente caso.

315. Segundo o item 4.2 do Relatório da Comissão de Negociação (peça 69, itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6), “DE 5074 e ENG-AB 470-Aprovação Aditivo nº 14 -10-10-2013.pdf”, p. 26 e 27):

4.1. Durante o processo licitatório foram disponibilizados às licitantes, dentre outros documentos: projeto básico, memorial descritivo de projetos, critério de medição – EAP. Cabe ressaltar que os documentos na ocasião disponibilizados, inclusive o projeto básico, dispunham das informações necessárias para aquela modalidade de documento que permitiam, naquele momento, estimar os serviços contratados, não sendo necessário um nível de detalhamento maior. Contudo, posteriormente a assinatura do contrato, foram constatadas as mudanças de algumas premissas, as quais não foram delimitadas no projeto básico, o que ocasionou uma onerosidade excessiva a contratada.

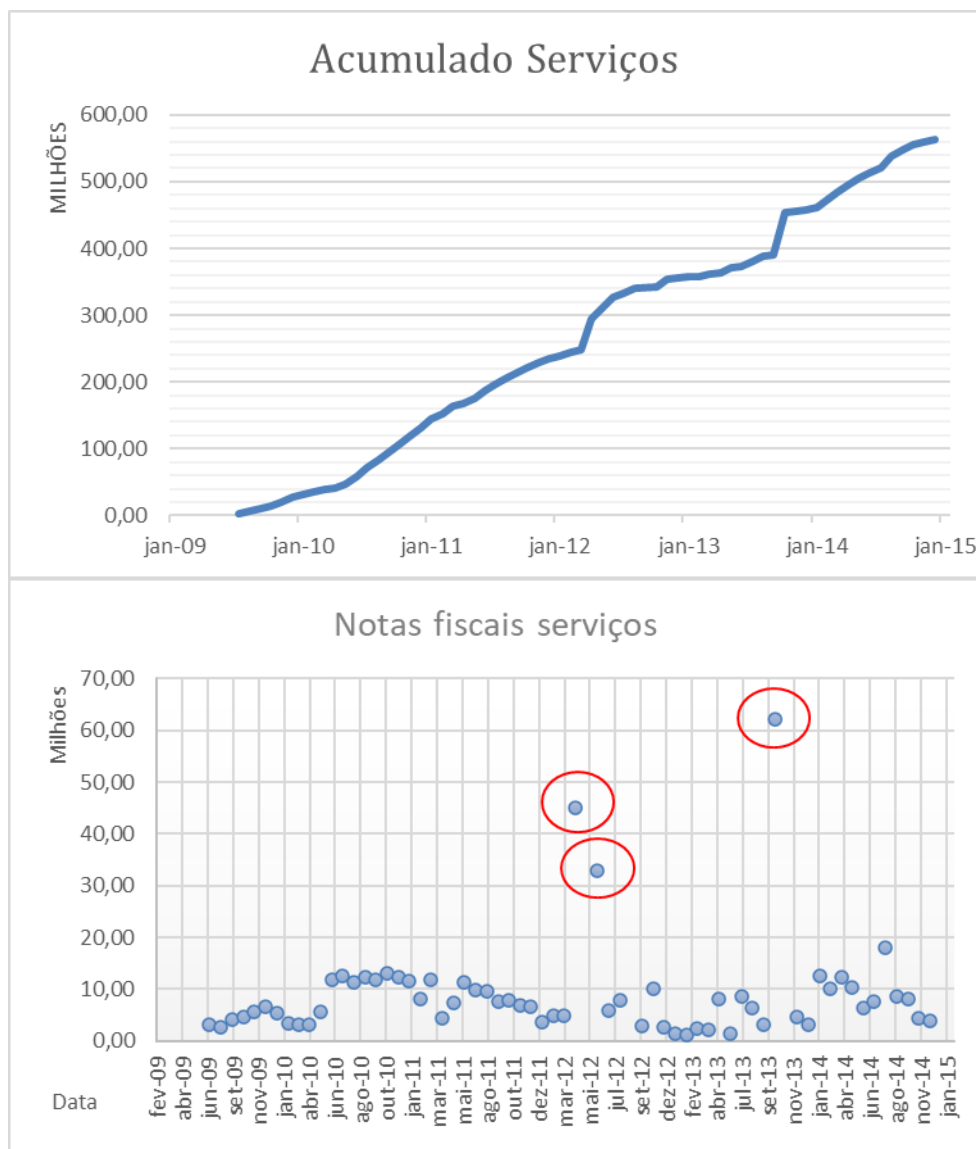
4.2. Destaque-se que os desenhos disponibilizados pela Petrobras para as Instalações Prediais continham um grau de detalhamento e informações suficientes que permitiram que se calculasse, com um bom grau de acerto, os quantitativos a serem utilizados na obra. No entanto, devido a fatos imprevisíveis e supervenientes à época da licitação ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, o mesmo não se confirmou para as informações relativas aos serviços externos. (grifos acrescidos)

316. Verifica-se que o fator motivador do reequilíbrio econômico-financeiro não foi a deficiência do projeto básico fornecido na licitação. Ademais, a contratada ficou incumbida de executar o projeto executivo da obra, trazendo maior nível de detalhamento e, para isso, teve que examinar previamente o projeto básico fornecido pela Petrobras e avaliar os riscos envolvidos no negócio, para fazer sua proposta de preços. Questiona-se, então, quais fatos seriam imprevisíveis e supervenientes à época da licitação ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis capazes de onerar excessivamente a contratada, ultrapassando o risco inerente ao empreendimento e ao regime de preço global.

317. Sabe-se que obras de edificações e urbanização não apresentam a complexidade de outras obras das Petrobras e, sendo de execução mais simples, apresentam menos riscos de oneração por fatores supervenientes. A obra em tela não difere, em absoluto, de uma obra comum de infraestrutura.

318. Observando-se o comportamento das faturas acumuladas no tempo, chega-se ao seguinte resultado.

Figuras 21 e 22 – Evolução das faturas mensais de serviços de forma acumulada e individualizada.



Fonte: Planilha fornecida pela Petrobras “Rel_OFÍCIO 14320 2021 TCU SEPROC de 29032021.xlsx” (peça 69 – itens não digitalizáveis).

319. Os dois saltos na linha azul, retratada na Figuras 21, trazem dois períodos de crescimento mais vertiginosos dos volumes faturados, relacionados aos TAs 7 e 14.

320. Pela Figuras 21 e 22 – Evolução das faturas mensais de serviços de forma acumulada e individualizada, é possível constatar, de forma mais nítida, esse comportamento diferenciado, o que é corroborado quando aplicados testes estatísticos para detecção de outliers. Um outlier é um dado que se encontra fora do padrão geral de uma distribuição.

321. Tanto o método da diferença interquartílica do box plot, como o método via tabela de Thompson modificado, apontam que os valores faturados após a celebração dos Aditivos 7 e 14 estão fora do padrão do restante dos dados, sendo, portanto, outliers. O valor faturado próximo à data do 14º Aditivo apresenta valor bem mais crítico e distante da distribuição do que os próximos ao 7º Aditivo.

322. Essas constatações estatísticas objetivas e visíveis graficamente, em cotejo com o exame dos motivos apontados pela Comissão de Negociação instituída pela Petrobras para justificar o Aditivo n. 14, mostrarão, de forma inequívoca, a inadequação dessa majoração contratual, em prejuízo aos cofres públicos, conforme a seguir.

Improdutividade

Justificativa da Comissão de Negociação:

Quando da realização da estimativa Petrobras, adotou-se como premissa uma improdutividade para realização dos serviços em torno de 4% (quatro por cento), o que afetaria diretamente os quantitativos de mão de obra direta (MOD). Por outro lado, se estimava que no pico da obra teríamos no site aproximadamente 21.000 homens. No entanto, **após estudos e análises realizadas, tanto no contrato em questão, quanto em outros contratos da Refinaria, verificou-se que o percentual apurado para a improdutividade é em torno de 15% (quinze por cento)**. Outrossim, hoje temos na obra aproximadamente 45.000 (quarenta e cinco mil) homens, o que resultou em uma logística bastante distinta da inicialmente prevista. (grifos acrescidos)

Análise:

323. Cumpre informar, primeiramente, que não foram apresentados ao TCU a memória de cálculo e os estudos corroborando a necessidade de alteração do percentual de improdutividade para este contrato. Questiona-se como a improdutividade em uma obra de edificações e urbanização seria comparada a outros contratos da Petrobras, muito mais complexos? Certamente a base de comparação não é válida, considerando a simplicidade do escopo contratual do caso concreto, o qual **não abarcava uma unidade industrial, mas tão somente edificações, em sua maioria térreas, e urbanização.**

324. A adoção de índice de improdutividade de mão de obra (impeditividade) já foi rechaçada no contrato de terraplanagem da Rnest, mesmo com todo o detalhamento apresentado pela estatal (o que não foi feito nos presentes autos). Cabe transcrever trecho do Relatório que precedeu o Acórdão 2.735/2017-Plenário (Ministro Relator Benjamin Zymler), o qual negou provimento a pedidos de reexame, no âmbito do TC 008.472/2008-3, que trata do Relatório de Levantamento das obras de terraplanagem da Rnest:

Impeditividade, conceito carreado aos autos pela Petrobras, refere-se à **improdutividade dos serviços em decorrência da execução por parte da mão de obra de atividades diversas da atividade principal, a exemplo de deslocamentos, cafezinhos, utilização de sanitários, treinamentos etc.** (peça 315, p. 2-4). Assim, ocorre a impeditividade quando existe alguma causa que impeça o operador em dado momento de operar a máquina, sendo esta causa não associada à improdutividade da máquina (peça 163, p. 15).

Para a empresa, a impeditividade deve ser incluída nos preços referenciais, utilizados pelo TCU como paradigmas, pois trata-se de fator precípua de redução da produtividade da mão de obra e da produção das máquinas (peça 315, p. 4).

Em seu entender, o superfaturamento residual de R\$ 19.787.834,53 não subsistiria, caso o TCU considerasse a impeditividade no cálculo das estimativas dos custos dos serviços, ou seja, se incluída tal variável na composição dos preços referenciais paradigmas utilizados pela Unidade Técnica (peça 315, p. 2-5).

(...)

Ao examinar a questão, a Seinfra/Petróleo contrapôs-se à tese da Petrobras por meio dos argumentos a seguir resumidos:

a) **a inclusão do parâmetro da impeditividade não se encontra prevista no Sicro, sistema oficial de referência utilizado amplamente para aferição de preços referenciais de obras de terraplanagem** (peça 554, p. 5);

b) **os percentuais mencionados pela Petrobras, relativos aos motivos de paralisações que desencadeiam a produtividade, no percentual de 18,64%, não foram comprovados** (peça 554, p. 5);

c) **os aspectos considerados pela Petrobras a título de impeditividade não são exclusivos de obras daquela estatal** (peça 554, p. 5);

d) **o maior valor relativo à impeditividade refere-se ao deslocamento (11,36%) e acatar tal remuneração configuraria estímulo à contratada a instalar o canteiro o mais distante possível da área de serviços** (peça 554, p. 5);

e) **a Petrobras não considera no cômputo do cálculo da impeditividade as externalidades positivas advindas do ganho de produtividade da mão de obra treinada** (peça 554, p. 6);

f) **ao contrário do asseverado pela recorrente, a equipe não acatou a inclusão da impeditividade nos custos dos preços paradigmas, mas apenas teceu exercício hipotético com vistas à correção lógico matemática das informações e a mensuração do impacto potencial desse parâmetro, caso fossem válidas as premissas utilizadas na defesa** (peça 554, p. 6);

g) o resultado da análise hipotética demonstrou apenas que o preço de referência utilizado pela Secob (R\$ 2,20) encontrava-se próximo àquele que consideraria as circunstâncias atreladas à impeditividade, alegadas pela Petrobras (R\$ 2,33), o que demonstrava a pertinência dos referenciais utilizados pelo TCU; (peça 554, p. 6);

h) a Secob-3 não acatou a tese de defesa da Petrobras, o que impede acatar o argumento relativo à compensação das folgas (peça 554, p. 6/8);

i) as questões da impeditividade, do detalhamento dos supostos custos indiretos reais, encontram-se devidamente analisadas e rechaçadas no parecer técnico (peça 554, p. 32);

j) **o Consórcio não logra demonstrar, em suas razões recursais, que a obra de terraplanagem da Refinaria distingue-se de obras rodoviárias convencionais** (peça 554, p. 32).

k) As limitações do Sicro agregam conservadorismos às análises empreendidas, tais como:

k.1) o caso de aquisição de equipamentos, mesmo para os novos, o Sicro realiza cotações com fabricantes sem ponderar o fator de barganha/negociação das grandes empreiteiras junto aos fornecedores (peça 554, p. 31);

k.2) o Sicro adota valores residuais dos equipamentos aquém daqueles que o mercado efetivamente adota (peça 554, p. 32);

k.3) o Sicro não atualiza os modelos de equipamentos com frequência, desconsiderando a evolução tecnológica que acarreta produtividades superiores àquelas adotadas para fins de orçamento (peça 554, p. 32);

k.4) as áreas para manobras dos equipamentos na plataforma de uma obra são limitadas quando comparadas aos espaços, desembarços para a movimentação das máquinas na refinaria (peça 554, p. 32).

(...)

Em termos gerais, a produtividade demonstra a escala de produção ao longo do tempo, medido sobre uma base – homens/hora e máquinas/hora. Para aferi-la, é necessário considerar os custos despendidos em relação à produção/prestação de serviço. Trata-se de um conceito complementar da improdutividade, eis que somadas (produtividade + improdutividade) totalizam o tempo integral de 100% de uma produção. Como nenhum serviço prestado alcança 100% de produção integral, em geral, a remuneração das horas de efetivo trabalho abarca a improdutividade, situação que deve ser previamente delimitada, detalhada e precificada quando da contratação de serviços.

Ainda, a improdutividade/produtividade é uma questão inerente a qualquer processo produtivo, e pode ser alterada/afetada por meio da otimização na alocação dos fatores de produção (mão de obra e equipamentos) na busca pelo melhor resultado possível - geração de bens/prestação de serviços - alcançando-se a eficiência máxima dos meios produtivos.

É certo que a depender da relação produtividade/improdutividade, o custo de um serviço pode ser maior ou menor. Da mesma forma, na hipótese de eventuais situações extraordinárias, alheias às vontades das partes, podem ocasionar reduções do fator de eficiência de uma relação produtiva.

Ao contrário, também há situações em que se verificam aumentos da eficiência/otimização de recursos/incremento da produtividade no decorrer do processo produtivo. Na mesma linha de raciocínio, **os ganhos advindos de uma maior produtividade decorrente de melhorias na alocação dos insumos produtivos não são repassados à Administração, eis que oriundos/pertencentes aos processos de otimização da eficiência da empresa.**

À Administração, então, compete apenas, e tão somente, remunerar os serviços contratados com base nos preços ajustados, de acordo com os orçamentos referenciais dos custos unitários formulados pelas contratadas. Desta forma, todos os custos relativos ao processo produtivo devem restar devidamente previstos/orçados/ajustados no processo de contratação, à exceção daqueles impassíveis de previsão.

Portanto, diferentemente do asseverado pela recorrente, **a improdutividade encontra-se albergada/diluída na quantidade de serviço prevista para a execução das tarefas.** Nesse sentido, importa a orçamentação adequada dos custos unitários do serviço contratado.

(...)

Consoante salientado pela então Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento, ao longo de metódicos e exaustivos esclarecimentos quantitativos e qualitativos, e com base nas normas que disciplina, as contratações de obras públicas, **os efeitos da impeditividade foram desconsiderados como elemento adicional na formação dos custos dos serviços** (peça 252, p. 18/37)

Por todo o exposto, **descabe considerar a incidência da impeditividade como um custo adicional a ser computado na orçamentação dos serviços ora sob exame.**

325. Tendo em vista a análise da unidade técnica no TC 008.472/2008-3, pode-se replicá-la na situação ora analisada, com os ajustes pertinentes para o tipo de obra:

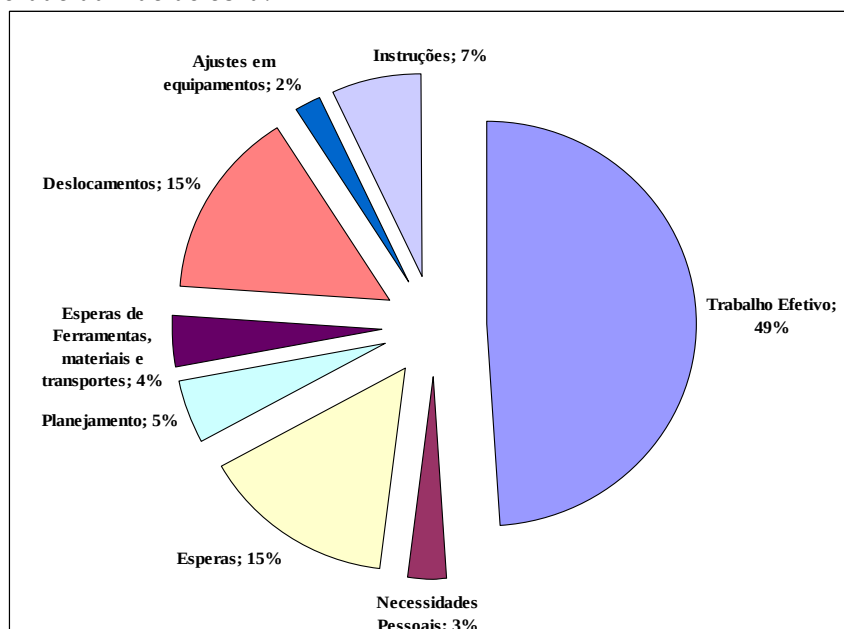
- a) a inclusão do parâmetro da imeditividade não se encontra prevista no Sinapi sistema oficial de referência utilizado amplamente para aferição de preços referenciais de obras de edificações;
- b) a improdutividade, no percentual de 15%, não foi devidamente justificada e comprovada;
- e) a Petrobras não considera no cômputo do cálculo da imeditividade as externalidades positivas advindas do ganho de produtividade da mão de obra treinada;
- j) não resta demonstrado que a obra de edificações e urbanização da Refinaria distingue-se de obras civis convencionais.

326. Com base na análise percutiente da unidade técnica naqueles autos, o Ministro Relator trouxe extensa fundamentação sobre o tema em seu Voto, trazendo considerações relevantes sobre os sistemas Sinapi e Sicro, as quais merecem ser reproduzidas nesta instrução:

25. Não obstante minha integral concordância com o minudente exame efetuado pelas unidades técnicas, tenho por pertinente tecer diversos comentários adicionais sobre o tema, tendo em vista o relevante impacto que a decisão do TCU pode trazer para os processos de estimativa de custo da Petrobras.

26. **A Estatal sustenta um impacto das imeditividades de 18,64% no seu orçamento e apresenta artigo do Engenheiro Aldo Dórea Mattos no sentido de que tal fator não estaria contemplado nas composições de custos unitários do Sicro. Também apresenta diversas fontes bibliográficas justificando que as improdutividades de mão de obra deveriam ser incorporadas ao orçamento. Em particular é apresentado gráfico de pizza extraído da obra “Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas” de autoria do auditor do TCU, André Pachioni Baeta, o qual compõe atualmente a minha equipe de assessores.**

27. O citado gráfico, adaptado de exemplo apresentado na AACE International Recommended Practice Nº 22R-01 – “**Direct Labor Productivity Measurement – as Applied in Construction and Major Maintenance**”, é reproduzido a seguir, em que fica ilustrado um período de trabalho efetivo de apenas 49% do tempo total remunerado da mão de obra:



28. Na verdade, o que toda a bibliografia apresentada demonstra é que existem improdutividades intrínsecas - que não podem ser evitadas - associadas aos processos produtivos em geral, inclusive nas obras de construção pesada, como é o caso que se ora avalia. O próprio Tribunal reconheceu a existência de imeditividades nas obras examinadas, conforme trecho do voto condutor transcrito anteriormente. Todavia, todas as alegações dos recorrentes desprezam por completo que **os sistemas referenciais de preços já consideram os seus efeitos nos coeficientes de produtividade existentes nas composições de custos.**

29. Os recorrentes ainda propugnam por um método inconsistente de calcular o custo efetivamente incorrido em virtude das alegadas imeditividades, o qual se balize pelo custo horário produtivo dos

equipamentos ou, ao menos, que se inclua os gastos com a depreciação e com o custo de oportunidade no valor improdutivo do maquinário.

30. Ora, se os funcionários e operadores de equipamentos estão realizando tarefas tal como diálogo diário de segurança do trabalho, treinamentos programados ou deslocamentos até as frentes de serviço, os equipamentos operados devem estar parados e com os motores desligados. Assim, as citadas impeditividades, caso admitidas, deveriam repercutir unicamente sobre o custo improdutivo dos equipamentos.

31. Outro aspecto que faço questão de ressaltar é que, **em regra, todas as impeditividades já estão captadas pelos coeficientes de produtividade aplicados sobre a mão de obra nos sistemas referenciais.**

32. No caso do Sinapi, o Livro “Sinapi Metodologias e Conceitos”, editado pela Caixa Econômica Federal, instituição legalmente incumbida de manter o sistema, utiliza o conceito de “razão unitária de produção” (RUP), dada pela divisão do esforço empregado (medido em homens-hora) pelo resultado obtido (medido pelos quantitativos de serviços executados), ou seja, $RUP = Hh/Qs$. O próprio manual (pág. 42) explicita que:

“A RUP cumulativa, assim como a diária, apresenta parcela incorporada de tempos improdutivos e parte dos ociosos. Para extrair a parcela oriunda de ociosidade, é realizada a análise da relação entre a RUP cumulativa e a RUP potencial. A RUP potencial representa uma produtividade de bom desempenho possível de ser alcançada, sendo calculada a partir das melhores RUP diárias, embora de difícil constância por vários dias consecutivos. O gráfico a seguir (Figura 3.3) apresenta as diferentes RUPs de um serviço hipotético, medido em m², para o qual são analisados, durante 15 dias em uma obra, o esforço empregado (Hh) e a quantidade de serviço executada (Qs).”

33. Ou seja, **o processo de aferição dos coeficientes de produtividade de mão de obra é construído a partir de observação empírica, em diversas obras, do total de horas de trabalho para realizar determinada quantidade de serviço. Nesse período de observação, estão incluídas todas as impeditividades existentes na mão de obra, de forma que os coeficientes apropriados já contemplam tais custos.** O que se exclui da apropriação realizada no Sinapi é tão somente a parcela de tempo ociosa da mão de obra, que se distingue da parcela de tempo improdutivo nos termos a seguir explicitados pelo manual metodológico do Sinapi (fl. 22):

“2.2.1.1 Tempos Produtivos, Improdutivos e Ociosos

Para refletir a realidade das obras, adota-se a premissa de que a medição deve agregar tanto o tempo efetivo de execução do serviço como os tempos improdutivos que são necessários e estão diretamente vinculados ao processo executivo. Dessa forma, a metodologia apropriada aos coeficientes das composições o tempo improdutivo oriundo das paralisações para instrução da equipe, preparação e troca de frente de trabalho, deslocamentos no canteiro, etc.

A metodologia adotada exclui os eventos extraordinários (greve, acidentes de trabalho), esforço de retrabalho, impacto de chuvas e ociosidades oriundas de graves problemas de gestão da obra, pois seus custos ou devem ser considerados em outros itens de um orçamento de obras, ou são de responsabilidade exclusiva do contratado, ou, ainda, devem ser tratados de modo particular durante a execução do contrato.

Considera-se, portanto:

- Improdutividade - Parcela de tempo inerente ao processo construtivo, portanto, representada nos coeficientes das composições;

- Ociosidade - Parcela de tempo prescindível, cujo impacto é desconsiderado nas composições.”

34. **A impeditividade também é considerada nos custos horários dos equipamentos do Sinapi pelo denominado fator de tempo de trabalho (FTT), conforme explicitado em outro trecho do manual do Sistema (destaques acrescidos):**

“A produtividade dos equipamentos leva em conta o tempo necessário para preparação e desmobilização das equipes envolvidas no início e fim de cada etapa de trabalho e, ainda, os tempos necessários para manutenção, períodos em que o trabalho efetivamente não ocorre, mas as equipes são remuneradas e os equipamentos estão à disposição.

No SINAPI adota-se o Fator de Tempo de Trabalho (FTT) de 80%, para ajustar as eficiências teóricas à realidade das obras. O FTT é oriundo de medições em campo e é empregado para apropriar o tempo produtivo (CHP) e o tempo improdutivo (CHI) dos equipamentos envolvidos no serviço.”

35. Assim, **não há que se falar em qualquer acréscimo ao orçamento de referência a título de impeditividades quando for utilizado o Sinapi como referência de custos.**

36. No caso de utilização do Sicro como referência, o artigo do Engenheiro Aldo Dórea Matos, “o impacto das impeditividades”, que foi referenciado pelos recorrentes, aduz que as impeditividades não se

confundem com fator de eficiência do Sicro, não sendo possível considerá-las incluídas nas composições de custos unitários dos bancos de dados referenciais. Argumenta o autor que no rol das impeditividades incluem-se entre outros fatores, *in verbis*:

- “Período de cadastramento e integração - exames e treinamento dos operários até a obtenção do crachá e a permissão para entrar no canteiro; durante esse (longo) período, o operário já está recebendo salário da construtora;
- Diálogo diário de segurança, meio ambiente e saúde - preleção diária feita em cada frente de serviço, geralmente registrada em formulário próprio e assinada por todos os participantes;
- Auditoria comportamental - observação e interação com a força de trabalho, com foco na atitude e no comportamento das pessoas durante a realização de suas tarefas;
- Treinamentos programados - que podem consumir vários dias durante o ano, incluindo grandes eventos internos de prevenção de acidentes do trabalho;
- Deslocamentos - entre portaria, vestiário, frentes de serviço e refeitório (em local normalmente designado pelo contratante);
- Velocidade controlada - muitos canteiros de obra preveem tráfego em velocidades muito inferiores àquelas que normalmente são usadas nos orçamentos das construtoras (e nas composições de custos unitários dos bancos de dados oficiais).”

37. No presente feito, o impacto da velocidade controlada foi devidamente considerado, nas etapas anteriores do processo, mediante ajustes promovidos pela unidade instrutiva nas composições de referência do Dnit. Todos os demais fatores, ainda que admitidos no orçamento de referência, não deveriam repercutir nos tempos operativos dos equipamentos, mas tão somente nos respectivos coeficientes improdutivos.

38. Também considero questionável a conclusão de que o fator de eficiência do Sicro não considera as supracitadas impeditividades. O fato é que o Manual de Custos Rodoviários foi lacônico ao definir o referido fator como a “relação entre o tempo de produção efetiva e o tempo de produção nominal” do equipamento. Assim, o fator de eficiência foi construído no Sicro a partir da premissa de que há apenas 50 minutos de trabalho em cada hora, ou seja, 83,3% do tempo disponível do equipamento. Isso para que fosse levado em consideração os tempos gastos em alterações de serviço ou deslocamentos, preparação da máquina para o trabalho e sua manutenção. Trata-se de fator que guarda muita semelhança do com o Fator de Tempo de Trabalho do Sinapi, que, como assinalei acima, contempla as impeditividades observadas em campo no processo de aferição do sistema, que atualmente está em fase de conclusão pela Caixa Econômica Federal.

39. Dessa forma, a meu ver, o fator de eficiência do Sicro pode sim abarcar os deslocamentos diários dos trabalhadores até as frentes de serviço, parcela de maior relevância no percentual de impeditividade alegado pela Petrobras (representa 11,36% dos 18,64% alegados).

40. Outro relevante ponto suscitado pela unidade técnica especializada, que me faz divergir da tese de que as impeditividades não se confundem com fator de eficiência do Sicro, é a ausência de explicação de que maneira os custos de terraplanagem da refinaria difeririam de uma típica obra rodoviária. Vejo que, **em muitas obras de infraestrutura, são comuns os deslocamentos entre o canteiro de obras e as frentes de serviço. Num típico empreendimento rodoviário ou ferroviário, por serem obras lineares de grandes extensões, os deslocamentos podem ser particularmente longos, de maneira a exigir percentuais de impeditividade ainda superiores aos alegados pela Petrobras e pelo Consórcio no âmbito da terraplanagem da Rnest, que é um empreendimento contido em uma região delimitada.**

41. Ocorre que o Sistema de Custos Rodoviários do Dnit é utilizado há décadas para a orçamentação desse tipo de obra, sendo utilizado como preço máximo aceito pela Administração, sem nenhum ajuste a título de impeditividade.

42. **A inclusão injustificada de fator de impeditividade nos orçamentos estimativos da Petrobras também representaria grave infração à norma legal.** Além de sucessivas edições de leis de diretrizes orçamentárias, o uso dos sistemas referenciais de custos está disciplinado no Decreto 7.983/2013, na Lei 12.462/2011 - que institui o RDC - e, agora, na Lei das Estatais. Dispõe o art. 31 da Lei 13.303/2016 que:

“§ 2º O orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas.”

43. Assim, rejeito a inclusão injustificada de qualquer fator de impeditividade nos orçamentos quando forem utilizados os sistemas oficiais de custos para a orçamentação da obra. Friso que, em situações excepcionais e devidamente justificadas, poderiam ser admitidas adaptações nos sistemas de referência de forma a refletir as particularidades logísticas e de projeto das obras, mas, **no caso em exame, não foram evidenciadas as peculiaridades que fariam os custos e produtividades do empreendimento diferir de uma típica obra de infraestrutura.** (grifos acrescidos)

327. Tendo em vista o exposto, não tendo sido apresentados estudos, memórias de cálculo, nem evidenciadas as singularidades da obra em tela que a diferenciem de outras obras típicas de infraestrutura, não deve ser acolhido o incremento no índice de improdutividade da mão de obra (de 4% para 15%). Mesmo a jurisprudência supracitada tratando de obras de terraplanagem, a análise do Relator abarcou o sistema Sinapi, o qual é referencial de preços para obras de edificações, concluindo não haver o que se falar em qualquer acréscimo ao orçamento de referência a título de impeditividades quando for utilizado o Sinapi como referência de custos.

Características do solo

Justificativa da Comissão de Negociação:

Para a elaboração da estimativa Petrobras, considerando-se as sondagens realizadas e as informações técnicas do solo disponíveis à época, executadas conforme normativos técnicos pertinentes, bem como observando as boas práticas de engenharia, foram apontados os **quantitativos de estacas, concreto estrutural, estrutura em aço e concreto pré-moldado.** Porém, **durante a execução dos serviços, tornou-se imprescindível a realização de sondagens e estudos técnicos em maior proporção devido à característica do solo existente na região, uma vez que num raio muito pequeno do terreno é possível verificar-se diferentes tipos de solo**, o que consequentemente torna necessário dar a cada área o seu devido tratamento.

Análise:

328. Resgatando-se o já mencionado TC 008.472/2008-3, que cuidou de levantamento de auditoria nas obras de terraplanagem da Rnest, fica evidente que as características do solo não eram imprevisíveis e supervenientes à época da licitação do presente contrato de edificações, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis capazes de onerar excessivamente a contratada.

329. Segundo consta no Anexo IX da análise das razões de justificativa e das oitivas determinadas por meio dos Acórdãos 3.044/2008 e 642/2009, ambos do Plenário, feita pela então Secob, o estudo da ocorrência de solos expansivos em Pernambuco já era assunto de várias discussões técnicas, envolvendo artigos científicos, dissertações de mestrados, teses de doutorado etc., que tratavam da ocorrência desse tipo de solo, assim como da ocorrência de solo colapsível no estado (peça 9, p. 155 a 158 do TC 008.472/2008-3).

(i) VASCONCELOS, R. P. R. (2001) Mapas de susceptibilidade de solos colapsíveis e expansivos do estado de Pernambuco. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

(ii) FERREIRA S. R. M. (1999). Mapa de risco a colapsibilidade e expansividade de solos do estado de Pernambuco - Geotecnia ambiental. Relatório Técnico do CNPQ.

(iii) AMORIM, F. A. (2004). Contribuição à cartografia geotécnica: Sistema de Informações Geográficas dos Solos Expansivos e Colapsíveis do Estado de Pernambuco (SIGSEC-PE). Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

(iv) BASTOS, E. G. (1994). Variação Volumétrica de uma Argila Expansiva do Litoral Norte de Pernambuco. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

(v) FERREIRA, S. R. M. (1997). Volume change behaviour of expansive clays in the State of Pernambuco. Symposium on Recent Developments on Soil and Pavement Mechanics, Rio de Janeiro.

(vi) SILVA, J. M. J. (2001). "Variação volumétrica de uma argila contrátil-expansiva não saturada submetida a diferentes condições climáticas". Tese (Doutorado) - ESCOLA POLITÉCNICA, Universidade de São Paulo.

330. No início da implantação do empreendimento Rnest, as construtoras Queiroz Galvão, Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa constituíram consórcio único para a execução das obras de terraplanagem da Refinaria, no valor de R\$ 534 milhões. E, por terem conduzido as obras de terraplanagem, tais empresas se apropriaram de conhecimentos detalhados e

pormenorizados do tipo de solo e suas características, de toda a área da Refinaria, assim como a Petrobras também incorporou essas informações.

331. Segundo consta no TC 008.472/2008-3, o consórcio responsável pela terraplanagem já havia identificado desvios entre o projeto executivo e o projeto básico da obra, que demandaram a celebração de aditivos contratuais. A maior parte dessas alterações decorreu, segundo o consórcio, da grande ocorrência de solos moles, do excesso de umidade e da existência de solos potencialmente expansivos em quantidades maiores que as previstas pela Petrobras.

332. E, a despeito desses incrementos contratuais na obra de terraplanagem, foi evidenciado que os mesmos problemas (solos moles e solos expansivos) motivaram novas alterações contratuais nas obras supervenientes (em especial na Tubovias, UDA e UHDT), com vultosos acréscimos de prazo e custo.

333. Em virtude da ampla discussão, anterior ao contrato em tela, sobre o assunto, conclui-se que a Petrobras estava a par das particularidades inerentes ao solo, tendo sido ela própria a responsável pelo fornecimento do projeto básico ao Consórcio Engevix/EIT. Dessa forma, não se vislumbra a existência de fatos imprevisíveis concernentes às características do solo hábeis a motivar aditivo a título de reequilíbrio econômico-financeiro nas obras de Edificações da Rnest, alterando-se significativamente quantitativos de serviços e exigindo a realização de sondagens e estudos técnicos em maior proporção.

Alterações nos serviços e soluções técnicas não previstas

Justificativa da Comissão de Negociação:

As **interferências e interfaces existentes nos serviços externos**, embora consideradas previsíveis, se mostraram de variação incalculável, dado o número de combinações entre os diversos sistemas envolvidos. Tal fato culminou na adoção de soluções não previstas originalmente, bem como em **escavações mais profundas**, demandando assim mais HH, equipamentos e materiais, além da **necessidade de reprogramação dos serviços**.

As interferências existentes nos serviços externos, citadas no item 4.3.3 deste relatório, também provocaram adoção de **soluções não previstas originalmente para os encaminhamentos dos envelopes de concreto para passagem dos cabos elétricos, produzindo maiores distâncias a serem percorridas**. Adicionalmente, houve a necessidade de **escavações mais profundas, inicialmente esperadas em 600mm, modificadas para uma média próxima de 3.000mm do piso acabado**, demandando assim mais HH, equipamentos e materiais, além da necessidade de reprogramação dos serviços.

Análise:

334. Ao se analisarem as tabelas e o gráfico a seguir, com a estimativa da Petrobras para o reequilíbrio econômico-financeiro, verifica-se que a grande maioria dos acréscimos envolvidos se tratou de custos relacionados à mão de obra. Tal item foi incrementado em 298,23% em relação ao valor contratado, sendo que a improdutividade foi acrescida em 1.408,31% em referência ao inicialmente previsto. Em paralelo, o incremento de materiais foi de 15,73%, enquanto **máquinas e equipamentos foram reduzidos em 26,42%**. Desse modo, percebe-se que a justificativa da comissão apresenta certa incoerência em relação aos cálculos anexados ao relatório técnico (peça 69, itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6), “Relatorio Negociacao Aditivo nº 14 - 20-09-2013-parte I.pdf”, p. 82).

335. De acordo com o entendimento insculpido em diversos Acórdãos (786/2006, 1923/2016, 2010/2018, para citar alguns exemplos de decisões do Plenário), e levando-se em consideração a atuação do cartel, é esperado que o consórcio superestime o quantitativo de mão de obra na rubrica da administração local, por conta da elevada expectativa em torno da materialização de vultosos aditivos vinculados à ineficiência contratual típica de contextos colusivos, como a extensão do prazo. Desse modo, premia-se a ineficiência em detrimento dos cofres públicos.

336. Ademais, também se mostra incoerente o fato de o projeto básico fornecido pela Petrobras ter sido considerado detalhado e suficiente, conforme já mencionado, e as interferências e interfaces existentes nos serviços externos, embora consideradas previsíveis, se mostrarem de variação

incalculável. Chama atenção o incremento na profundidade das escavações, de 600 para 3000mm, para passagem de cabos elétricos. A documentação fornecida pela estatal não traz nenhuma análise ou justificativa técnica detalhada para essas alterações.

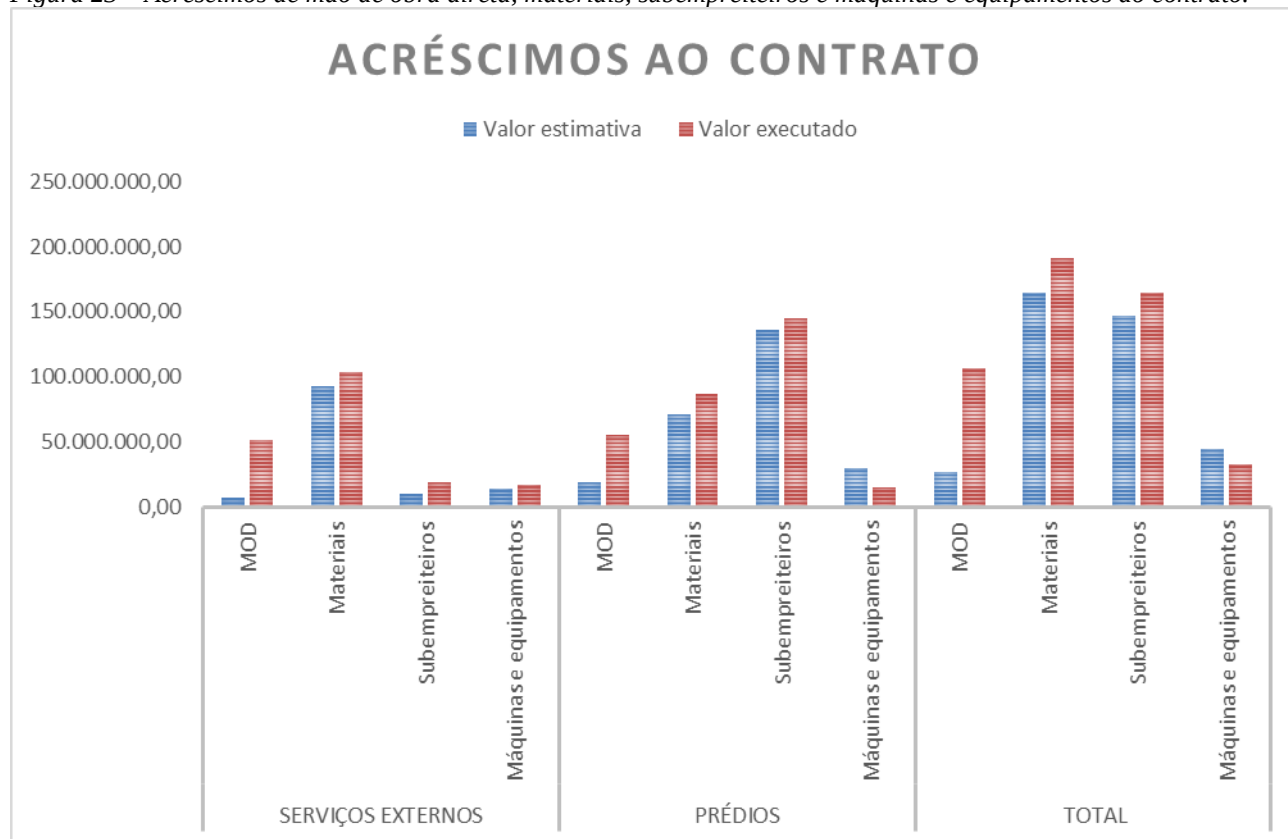
Tabela 21 – Estimativa da Petrobras para o reequilíbrio econômico-financeiro.

		SERVIÇOS EXTERNOS		PRÉDIOS		RESUMO TOTAL			
		Valor estimativa ECP (R\$)	Valor executado CMOP (R\$)	Valor estimativa ECP (R\$)	Valor executado CMOP (R\$)	Valor estimativa ECP (R\$)	Valor executado CMOP (R\$)	Diferença total (R\$)	%
Custos diretos	MOD	7.247.086,66	51.255.181,82	19.543.145,45	55.432.549,02	26.790.232,11	106.687.730,84	79.897.498,73	298,23
	Treinar + H Extra 25%	1.811.771,66	12.813.795,46	4.885.786,56	13.858.137,25	6.697.558,22	26.671.932,71	19.974.374,49	298,23
	Improd. 4% / 15,15%	289.883,47	7.765.160,05	781.725,85	8.398.031,17	1.071.609,32	16.163.191,22	15.091.581,90	1.408,31
	Materiais	93.387.220,17	103.578.363,65	71.378.036,99	87.108.291,31	164.765.257,16	190.686.654,96	25.921.397,80	15,73
	Subempreiteiros	10.643.147,00	19.653.716,38	136.566.629,49	145.268.782,77	147.209.776,49	164.922.499,15	17.712.722,66	12,03
	Máquinas e equipamentos	14.640.198,85	17.085.060,61	30.106.431,00	15.837.871,15	44.746.629,85	32.922.931,76	-11.823.698,09	-26,42
	4,09% (incide sobre os c. direitos excluídos maq. e eq.)	0,00	0,00	0,00	9.838.944,13	0,00	9.838.944,13	9.838.944,13	
Custos indiretos		18.324.908,50	36.183.290,67	51.134.991,44	46.564.153,30	69.459.899,94	82.747.443,97	13.287.544,03	19,13
Custos complementares (27,71%)		35.476.832,01	58.791.563,38	73.481.239,04	75.652.942,99	108.958.071,05	134.444.506,37	25.486.435,32	23,39
Simplificações			-44.590.779,92		-16.285.646,53		-60.876.426,45	-60.876.426,45	
Projetos						12.407.200,00	44.377.106,03	31.969.906,03	257,67
Totais		181.821.048,31	262.535.352,09	387.877.985,82	441.674.056,56	582.106.234,91	748.586.514,70		
Diferença		80.714.303,78		53.796.069,99		166.480.279,79			
		44,39%		13,87%		28,59%			

Item	Diferença
Serviços Externos (+)	80.714.303,78
Prédios (+)	53.796.069,99
Projetos (+)	31.969.906,03
PAEs negociadas (-)	26.689.670,17
PAE 40 – Mobiliário (-)	3.271.326,27
Total	136.519.283,35

Fonte: Anexo D-1 do Relatório da Comissão de Negociação (peça 69 – itens não digitalizáveis).

Figura 23 – Acréscimos de mão de obra direta, materiais, subempreiteiros e máquinas e equipamentos ao contrato.



Fonte: Anexo D-1 do Relatório da Comissão de Negociação (peça 69 – itens não digitalizáveis).

337. Além disso, se o projeto básico estava bem elaborado, torna-se inexplicável o fato de os custos com projeto no orçamento terem sido acrescidos em 257,67%. Todas essas questões não foram devidamente justificadas, de modo que o 14º Aditivo, em sua integralidade se mostra improcedente.

338. Em documentação fornecida pela Petrobras (peça 84 – itens não digitalizáveis), informou-se que foi pago o valor total de R\$ 97.835.570,02 relativo a este aditivo.

339. Considerando a ausência de razoabilidade das prorrogações de prazo e dos acréscimos de serviços do último aditivo (14º), propõe-se considerar indevida a totalidade da referida alteração contratual, ressarcindo-se a Petrobras pelos valores pagos ao Consórcio, atualizados.

VI. POSSÍVEIS PREJUÍZOS ORIUNDOS DA AUSÊNCIA DE CONCLUSÃO DA OBRA

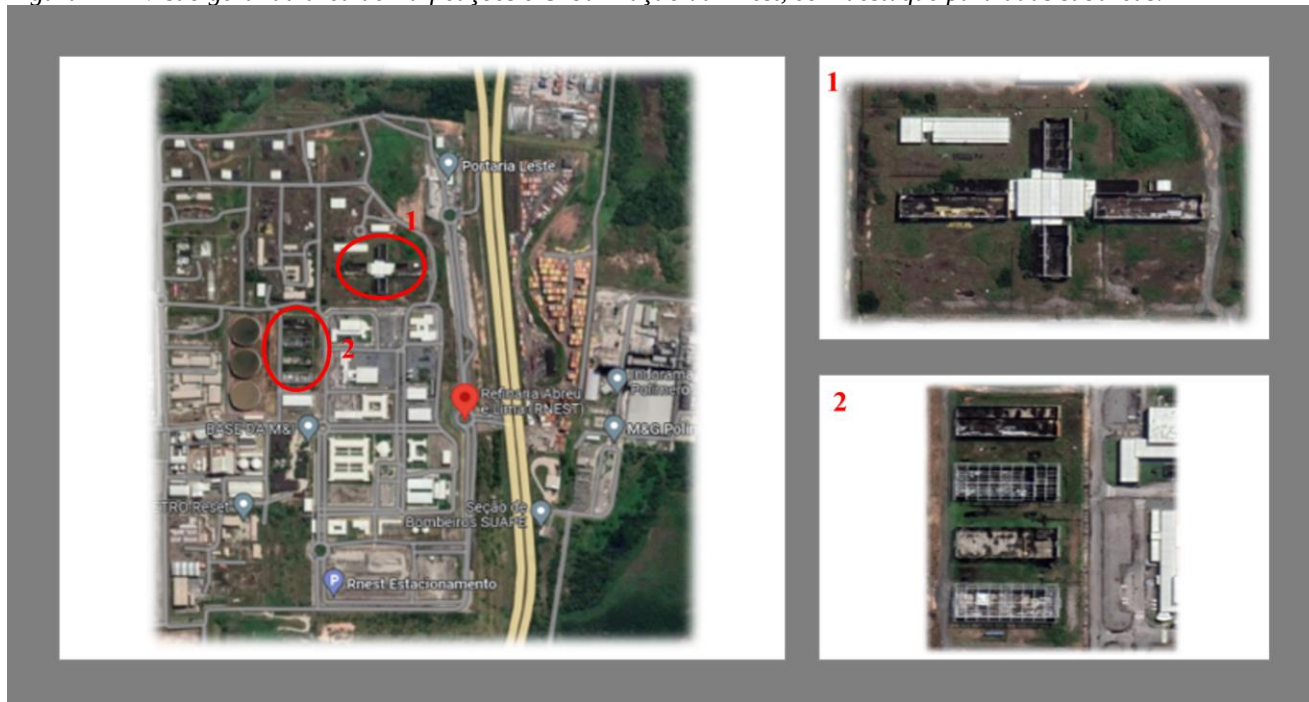
340. Outro ponto preocupante referente às obras das Edificações e Urbanização da Rnest diz respeito à sua parte inacabada e abandonada.

341. Em razão de outros assuntos afetos à Refinaria, equipe de auditores do TCU esteve na Rnest em maio de 2022. Na oportunidade, puderam observar que alguns prédios estavam sem telhados e algumas estruturas corroídas por intempéries, de modo que parte do que foi executado pelo Consórcio poderia ter perdido a funcionalidade ao longo do tempo.

342. Embora não fosse possível uma análise pormenorizada do local, identificou-se que a Petrobras não contratou empresa para concluir a parte inacabada da obra, tampouco foram tomadas medidas que visassem a preservação do que havia sido feito.

343. Por meio da ferramenta Google Earth, foram obtidas as seguintes imagens atuais (23/5/2022):

Figura 24 – Visão geral da área de Edificações e Urbanização da Rnest, com destaque para duas subáreas.



Fonte: Google Earth.

344. Assim, de maneira rápida, pode-se observar os efeitos corrosivos decorrentes da passagem do tempo e ação das intempéries, principalmente nos prédios com estruturas expostas, sem telhados. Destaca-se que os prédios inacabados aparentemente não sofreram intervenções construtivas ao longo do tempo após o encerramento do contrato, segundo imagens históricas obtidas no Google Earth.

Figura 25 – Imagens da área de Edificações e Urbanização da Rnest datadas de agosto/2017 e setembro/2019.

...

Fonte: Google Earth.

345. Tais ocorrências evidenciaram a situação de abandono dos prédios, com possível perda de funcionalidade e prejuízos ainda maiores aos cofres públicos, ao se considerarem os demais achados da presente instrução.

346. Em função da complexidade do feito e da insuficiência das informações fornecidas pela Petrobras, realizou-se inspeção na Rnest, no período compreendido entre 7/6/2022 e 13/6/2022, em cumprimento ao Despacho de 31/5/2021 da SeinfraOperações (peça 76) e à Portaria de Fiscalização-SeinfraOperações 275, de 1º/6/2022, visando a uma interação mais eficiente na busca de informações junto à estatal ao evitar múltiplas diligências. O Relatório de Inspeção se encontra à peça 89.

347. O escopo da inspeção, definido na instrução de peça 74, abrangeu:

I. relatório fotográfico das edificações (interna e externamente) evidenciando suas condições físicas atuais, para se averiguar a exatidão ou proximidade do percentual de execução física do conjunto em 93,41%;

II. itens não fornecidos ao TCU em diligência;

III. avaliação da incoerência entre os quantitativos de projetos no DFP e aditivos;

IV. apuração do valor previsto e executado anualmente para a execução dos serviços de preservação/conservação das estruturas de edificações e urbanização da Rnest não concluídas pelo consórcio contratado até a rescisão do contrato;

V. relatórios das atividades de conservação, incluindo os registros fotográficos.

348. Todavia, o escopo da inspeção não contemplou o exame documental dos dados e informações fornecidos pela Petrobras em atendimento ao OFÍCIO Fiscalis 01-109/2022-TCU/SeinfraOperações, datado de 7/6/2022 (peça 78), e os obtidos in loco pela equipe de fiscalização

quanto à execução das obras de Edificações e Urbanismo da Rnest, o qual está sendo realizado nesta instrução. Dos documentos obtidos durante a inspeção, somente aqueles que foram utilizados nessa instrução foram juntados ao processo, na peça 84. Os demais permaneceram como papéis de trabalho.

349. A figura a seguir ilustra as unidades das obras executadas e inacabadas do Contrato de Edificações e Urbanismo da Rnest:

Figura 26 – Planta das unidades do Contrato 0800.0049742.09-2

...

Fonte: Relatório de Inspeção (peça 89, p. 10).

350. A equipe de fiscalização visitou todas as unidades do escopo do Contrato 0800.0049742.09-2 com objetivo de constatar in loco a funcionalidade das edificações e o estado de conservação das unidades incompletas e inacabadas pelo consórcio executor quando da rescisão do contrato com a Petrobras. A tabela abaixo sintetiza as anotações de campo produzidas pela equipe, cujos registros fotográficos estão organizados na peça 85:

Tabela 22 – Anotações das visitas às unidades do Contrato 0800.0049742.09-2 (grifos acrescentados).

ITEM DA EAP	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÕES DA EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO
1	I - IMPLANTAÇÃO	
2	II - CONSTRUÇÃO	
2.1	Laboratório	Concluído e em funcionamento.
2.2	SE 8010	Concluído e em funcionamento.
2.3	CIC	Concluído e em funcionamento.
2.4	SMS	Concluído e em funcionamento.
2.5	TI/TCOM	Concluído e em funcionamento.
2.6	SE 8050	Obra praticamente concluída e com equipamentos instalados. Não. Não está em funcionamento.
2.7	SE 8060	Obra inacabada (Não foi possível visitar o interior da unidade por estar lacrado por medida de segurança).
2.8	Central Água Gelada/Água Quente	Concluído e em funcionamento.
2.9	Portaria Principal e Seg. Patrimonial	Obra parcialmente construída e em execução. As coberturas não foram executadas. As coberturas existentes foram feitas pela Refinaria posteriormente à rescisão do contrato.
2.10	Guaritas	Apenas a portaria da entrada central da Refinaria está em funcionamento. As outras portarias foram executadas parcialmente e estão sem preservação.
2.11	Castelos / Reservatórios apoiados	Concluído e em funcionamento.
2.12	Etel II	Concluído e em funcionamento.
2.13	Portaria Serviço	Apenas uma parte das edificações previstas em projeto foi construída e encontra-se sem preservação.
2.14	Central de GLP	Concluído e em funcionamento.
2.15	Centro de ensino	Concluído e em funcionamento.
2.16	Restaurante	Obra entregue incompleta, mas com alto percentual de execução. A Refinaria concluiu o projeto e está em funcionamento.
2.17	SE 8020	Concluído e em funcionamento.
2.18	SE 8030	Concluído e em funcionamento.
2.19	Vestiários (mas. e fem) - Administrativo	Obra parcialmente construída e em execução. Uma parte do projeto está sendo usado de depósito e outra está plenamente em uso.
2.20	Vestiário (masc e fem) efetivo por turno	Obra parcialmente construída e em execução. Uma parte do projeto está sendo usado de depósito e outra está plenamente em uso.
2.21	Auditório	Concluído e em funcionamento.
2.22	CRE	Concluído e em funcionamento.

ITEM DA EAP	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÕES DA EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO
2.23	Casa dos Motoristas	Apenas uma casa de motorista está em funcionamento. A outra casa está inacabada e sem preservação.
2.24	SE 8040	Obra inacabada (Não foi possível visitar o interior da unidade por estar lacrado por medida de segurança).
2.25	Contratadas manutenção / Adm / Vestiários / Almox.	Obra inacabada e sem preservação. Parte do forro, equipamentos de refrigeração e outros materiais estão guardados em um dos prédios. Estruturas sem preservação.
2.26	Centro Administrativo	Concluído e em funcionamento.
2.27	Oficinas	Obra inacabada e sem preservação. Parte da estrutura metálica da cobertura e mobiliários adquiridos sem preservação.
2.28	Almoxarifados	Obra inacabada e sem preservação. Parte de equipamentos de sistema de refrigeração e estrutura metálica da cobertura sem preservação.
2.29	Prédios Inspeção Equipamentos / Automação Predial	Apenas uma parte das edificações prevista no projeto foi iniciada.
2.30	Agências Bancárias	Obra inacabada e com equipamentos no interior (Protegida e isolada).
2.31	Serviços externos	Os serviços de construção dos estacionamentos ao lado da Portaria de Serviços não foram iniciados.
	Canteiros de Obras da Engevix	Canteiros abandonado. Encontram-se no mesmo estado quando houve rescisão do contrato.

Fonte: Relatório de Inspeção (peça 89, p. 11 e 12).

351. Do farto registro fotográfico à peça 85, serão mostrados, a seguir, alguns exemplos, os quais evidenciam as condições de ausência de preservação das estruturas e materiais, descritos na tabela anterior:

...

352. Por meio do OFÍCIO Fiscalis 01-109/2022-TCU/SeinfraOperações, de 7/6/2022 (peça 78), foram solicitadas as seguintes informações relativas à preservação/conservação das estruturas:

1.10. Valor previsto e executado anualmente, a partir de 2015, para a execução dos serviços de preservação/conservação das estruturas de edificações e urbanização da Rnest não concluídas pelo consórcio contratado até a rescisão do contrato;

1.11. Cópias dos últimos relatórios das atividades de preservação/conservação das estruturas de edificações e urbanização da Rnest, incluindo os registros fotográficos;

353. Em resposta, mediante a carta SRGE/SI-III/RNEST 0009/2022, de 10/6/2022, a Petrobras informou que não houve gastos com preservação/conservação desde a rescisão do contrato em questão e, por consequência, não há documentação referente a esse item (peça 87).

354. Diante do exposto, é possível concluir que:

- O relatório fotográfico indica a inexecução de um volume grande de serviços - alvenarias, coberturas, acabamentos, equipamentos, mobiliário - em um número grande de estruturas, o que sugere uma execução física provavelmente inferior aos 93,41% informados pela Petrobras com consequente prejuízo à empresa;
- Não houve orçamento destinado à preservação e conservação das estruturas e equipamentos, tampouco relatórios e registros fotográficos nesse sentido, o que contribuiu para o agravamento dos efeitos corrosivos das intempéries;
- Destaca-se que algumas unidades, a exemplo dos SE 8040 e 8060, não puderam ser visitadas, já que estavam lacradas por medida de segurança.

355. Dessa forma, cabe determinar à Petrobras que realize levantamento para: (i) verificar o percentual aproximado de execução física real deste contrato; (ii) mensurar os prejuízos advindos da ação das intempéries pela ausência de medidas de conservação; (iii) estimar os custos para recuperação das estruturas e conclusão da obra; e (iv) estabelecer plano de ação para a

implementação das medidas necessárias ao pleno funcionamento do complexo de Edificações e Urbanização.

VII. APLICAÇÃO DA TEORIA DO PRODUTO BRUTO MITIGADO

356. O entendimento basilar da Teoria do Produto Bruto Mitigado (PBM) é de que o fraudador não poderia obter vantagem de sua fraude. Assim, além de um possível sobrepreço, o lucro também se torna ilícito em caso de fraude na licitação.

357. A declaração de nulidade de um contrato licitamente executado não retira o direito de o contratado ser restituído pelo executado até então. É nesse sentido o comando do parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/1993: “a nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa”. (grifos acrescidos)

358. Verifica-se que a regra deixa assente que, para os casos em que a nulidade não seja imputável ao contratado, este tem direito de receber pelos serviços executados até a data da nulidade. Ou seja, perde apenas o que viria a ser executado no remanescente do contrato, por conta dos efeitos da nulidade.

359. A contrario sensu, não faz sentido aplicar-se esse mesmo critério para o caso de a contratada ter dado causa à nulidade. Se assim fosse, os termos da lei “contanto que não lhe seja imputável” não teriam qualquer eficácia, o que contraria princípio basilar de hermenêutica, segundo o qual a lei não contém palavras inúteis.

360. Nesse sentido, para esses casos, uma alternativa indicada é a aplicação da teoria do produto bruto mitigado (PBM) que é um abrandamento da teoria do produto bruto (PB). De acordo com esta última (PB), que decorre da literalidade da lei, quando ocorre uma prática ilícita, todo o valor efetivamente pago pelo poder público ao contratado deve ser admitido como dano ao erário e retornado aos cofres públicos, o que pode ser excessivo e suscitar controvérsias frente ao potencial enriquecimento ilícito do Estado.

361. Nessa esteira, segundo a teoria do PBM, o contratado é indenizado por todos seus custos incorridos na execução dos serviços (custos diretos e indiretos, despesas diretas e indiretas), excetuando apenas os lucros auferidos no contrato, considerados ilegítimos. Ou seja, impede-se o aumento patrimonial de um fraudador, ao passo que também se rechaçaria qualquer discussão sobre o enriquecimento ilícito da contratante.

362. De forma elucidativa, transcreve-se, a seguir, trechos do voto que fundamentou o Acórdão 2.677/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, que determinou que se quantificasse os débitos da parcela de dano oriunda do pagamento indevido de lucro ilegítimo em contrato anulado por ter sido obtido mediante fraude:

115. O d. representante do MP/TCU, embora concorde com a proposta da unidade técnica de julgar imediatamente as contas dos responsáveis citados e de condená-los ao pagamento do débito, argumentou que a situação fática enfrentada nestes autos apresentaria um outro componente do dano, o lucro ilegítimo obtido pelo consórcio contratado como fruto de ações ilícitas, cometidas concorrentemente por suas empresas integrantes, que provocaram a fraude à licitação e a celebração de contrato viciado na origem. Tal espécie de dano não integraria em sentido estrito o que se entende por superfaturamento decorrente de preços excessivos.

116. Dessa forma, foi proposta a constituição de novo processo apartado de tomada de contas especial para citação dos responsáveis pela parcela de prejuízo ocorrida em função do pagamento indevido de lucro ilegítimo ao consórcio contratado.

117. O parecer de lavra do **Parquet** reconheceu que, ao relatar o recente Acórdão 2.396/2018- Plenário, em que se determinou a citação dos responsáveis pelo superfaturamento nas obras da Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) da Rnest, deixei de acolher proposta semelhante formulada pela unidade técnica. Na ocasião, deixei registradas as seguintes considerações no voto condutor do referido **decisum**:

60. A unidade técnica entende também que os responsáveis devem responder pelas margens de lucro havidas na contratação – concebidas como a diferença entre o valor total dos contratos e os valores lícitos investidos no empreendimento. Ou seja, os responsáveis perderiam, em favor do erário, o valor referente ao lucro auferido.



61. Embora reconheça a plausibilidade jurídica dos argumentos acostados pela unidade técnica, registro tratar-se de procedimento diverso do usualmente adotado por esta Corte de Contas. Essa proposta também não foi adotada nas demais tomadas de contas especiais instauradas em relação aos contratos da Refinaria Abreu e Lima.

62. Outrossim, não vislumbro, no presente caso, qualquer excepcionalidade que justifique a não utilização dos critérios amplamente sedimentados na jurisprudência desta Casa, qual seja comparar os preços praticados com os de mercado. Assim, deixo de acolher essa proposta da unidade técnica.

118. No entanto, o Ministério Público de Contas ponderou que naquele feito não foi aprofundada a análise acerca do vício nulificante na origem do negócio jurídico, relativo à obtenção do contrato por meio de fraude à licitação e distribuição de propinas. Nesse sentido, permito-me transcrever algumas das ponderações constantes do parecer do MP/TCU (grifos acrescidos):

Verifica-se no caso concreto em exame uma particularidade relevante que o diferencia frente às demais situações de contratos superfaturados usualmente submetidas ao julgamento deste Tribunal. Nos casos usuais, normalmente se discute superfaturamento decorrente de preços excessivos inadequadamente aceitos pelo contratante, de jogo de planilha, de pagamento por serviços não executados ou feitos em desacordo com as especificações requeridas, porém nessas situações inexiste o debate quanto à validade do instrumento contratual firmado ou quanto à ocorrência de má-fé na formação da vontade contratual.

Já no caso da implantação da UDA e da UHDT na Refinaria Abreu e Lima, está-se diante de avença resultante de licitação comprovadamente fraudada, em que houve a participação ativa de um grupo de empreiteiras reunidas em cartel, dentre as quais se incluem as que lograram obter os contratos ora em exame. (...)

Ademais, as irregularidades praticadas pelo grupo fraudador motivaram ainda as condenações penais já impostas em primeira instância judicial e confirmadas em grau recursal, em que foram penalizados os agentes por crimes de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro e associação criminosa.

As fraudes cometidas nos certames constituem vício nulificante que atinge todo o procedimento licitatório, maculando de nulidade também os contratos deles decorrentes, como os da UDA e da UHDT. O ato ilícito nulificante foi praticado com a concorrência dos responsáveis pelo dano discutido nesta TCE, sobretudo com a participação ativa das empresas contratadas.

Neste ponto, reside a diferenciação entre o caso ora enfrentado e aqueles usualmente discutidos no TCU. Não se trata somente de um desequilíbrio contratual ou pagamentos parcialmente indevidos, mas de uma nulidade da avença provocada por ato ilícito cometido em conluio com o beneficiário dos pagamentos. O vício se encontra na origem, maculando a formação da vontade contratual e afrontando diversos princípios normativos, como os de moralidade, impessoalidade, isonomia e supremacia do interesse público, além de ser imposto obstáculo gravoso à escolha da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Dada a circunstância de invalidade do negócio jurídico, a legislação brasileira requer que se busque retornar as partes ao status quo ante. Deparando-se com eventual inviabilidade de desconstituição de todos os efeitos decorrentes do contrato, cabe a avaliação da indenização devida pela parte beneficiária. A solução aplicável ao caso concreto em exame, portanto, perpassa pelo exame não apenas do superfaturamento, mas principalmente pela verificação da indenização cabível ao consórcio construtor infrator pelos serviços efetivamente realizados.

Nesse sentido, traz-se a lume o entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça (STJ) ao decidir sobre contratos administrativos eivados de vício na formação capaz de ensejar nulidade. A discussão gira precipuamente em torno da indenização cabível ao contratado que houver realizado total ou parcialmente o objeto do contrato.

De acordo com o art. 59 da Lei nº 8.666/93, a declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente e desconstitui os efeitos já produzidos. No parágrafo único, diz-se que a nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que ele houver executado, contanto que não seja imputável a esse contratado responsabilidade pelo vício nulificante.

Fundamentada na interpretação desses dispositivos, a jurisprudência dominante do STJ alinha-se ao entendimento de que a indenização do contratado é regra, porém ela não é devida na hipótese de o particular haver agido de má-fé ou concorrido para a nulidade. Ou seja, verificada a hipótese, todos os pagamentos efetuados devem ser restituídos à Administração Pública.

Essa conclusão lastreia-se no pressuposto de que a atuação de boa-fé é requisito para que o sujeito receba a proteção do direito relativa à indenização. Seria inaceitável que o contratado infrator se beneficiasse da própria torpeza para se isentar do dever de ressarcimento integral pelo dano decorrente da ilicitude.

Tampouco poderia esse contratado socorrer-se da proibição do enriquecimento sem causa para negar a restituição dos pagamentos à Administração. Esse princípio, fundamentado na equidade e na moralidade, não poderia ser invocado por quem celebrou contrato com a Administração violando o princípio da moralidade administrativa. Caracterizada a improbidade do particular, a este não socorreria qualquer fundamento jurídico para receber indenização pelo que houvesse executado.

Nesse sentido, podem ser citadas as seguintes decisões: AgRg no REsp nº 1.394.161/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 16/10/2013; REsp nº 448.442/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 24/09/2010; AgRg no Ag 1.134.084/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe 29/06/2009; REsp nº 928.315/MA, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 29/06/2007; REsp nº 579.541/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 19/04/2004.

Há decisões, contudo, em que o STJ admite, mesmo em situações de comprovada má-fé do contratado, a indenização por serviços executados, porém limitando-a aos custos incorridos na consecução do objeto. É o que se verifica no REsp nº 1.153.337/AC, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 24/05/2012 e no REsp nº 1.188.289/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 13/12/2013.

Entendeu-se, nesses casos, que do contratado de má-fé não é retirada a posição normal de quem sofre com a declaração de invalidade do contrato, em que o retorno ao status quo ante pode envolver a necessidade de indenização por efeitos de desconstituição impossível, como os serviços devidamente prestados. Todavia, decidiu-se que o contratado infrator não faria jus à margem de lucro relativa aos itens executados, que deveriam ser indenizados somente pelo valor do custo de produção. Assim se veria respeitado também o princípio da proibição do enriquecimento sem causa em relação à Administração.

Em suma, concluiu-se que ao contratado de má-fé, que concorreu para eivar de nulidade o contrato firmado com a Administração, impõe-se a devolução de todo o ganho auferido, podendo ser admitido abater do débito quantia suficiente para cobrir os custos incorridos na execução do objeto do contrato, que se supõe lícito.

(...)

Na figura abaixo ilustra-se a aplicabilidade desta abordagem. Ao ser analisada a execução de um contrato administrativo, caso se constate a ocorrência de superfaturamento sem a evidenciação de vícios de nulidade contratual, o dano ao erário equivalerá ao superfaturamento. Porém, se o contrato houver sido firmado com comprovado vício nulificante na origem, provocado com a concorrência do contratado no cometimento do ato ilícito, caracterizará dano ao erário não só o superfaturamento identificado, mas também o lucro ilegítimo indevidamente recebido pelo contratado.

...

(...)

Ressalto que este posicionamento já foi chancelado pelo TCU ao prolatar o Acórdão nº 1306/2017-Plenário, de relatoria do ilustre Ministro José Múcio Monteiro. Naquela ocasião, apreciava-se processo que versava sobre outro contrato da Petrobras, também firmado com base em fraudes e distribuição de propinas.

A aversão à possibilidade de retenção do proveito auferido pelo contratado que agiu ilicitamente também foi manifestada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, ao declarar seu voto na sessão em que se prolatou o Acórdão nº 1083/2017-Plenário. Segundo seu posicionamento, “seria teratológico interpretar as normas para permitir que o Estado condescendesse com criminosos e organizações criminosas, autorizando-as a guardarem para si o lucro que auferiram com suas atividades ilícitas”.

Abster-se de requerer a restituição da parcela de dano referente ao lucro ilegítimo não se justifica com base em conservadorismo na apuração do débito. O montante se encontra quantificado e constitui, indubitavelmente, pagamento indevidamente realizado em benefício das empresas fraudadoras.

A cobrança do lucro indevidamente auferido, como apontado pelo secretário em seu despacho, encontra guarida no fato de que um contrato fraudado ou obtido mediante fraude à licitação não pode permitir qualquer aumento patrimonial dos agentes infratores. Neste caso, permitir a retenção do lucro pela contratada a colocaria em situação melhor que a de uma empresa interessada em contratar com a Administração Pública, mas que não se envolveu em fraudes. Isso ocorreria porque aquela que cometeu o ilícito auferiria lucro a partir do contrato ilegalmente obtido, enquanto quem não delinuiu teria sido simplesmente aliada do processo de contratação e permaneceria excluída da possibilidade de auferir ganhos por uma atividade empresarial regular prestada ao setor público.

Permitir a retenção do lucro ilegítimo configuraria, ainda, desrespeito ao princípio de que o infrator colaborador deve ser posto em situação mais favorável que a do infrator não colaborador, mas nunca melhor que a do não infrator. Dito de outra forma, o colaborador deve experimentar alguma vantagem comparativa que o diferencie dos demais, não podendo estar nas mesmas condições do não colaborador, mas também não



podendo equiparar-se àquele que, desde o início, optou por não delinquir, dado que, neste caso, não se conseguiria qualquer efeito dissuasório à prática ilícita.

(...)

119. Com fundamento nas considerações reproduzidas acima, determino a constituição de outro processo apartado de tomada de contas especial para a quantificação do débito. (...)

363. Em seguida ao Voto, o respectivo decisum, Acórdão 2.677/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, determinou:

(...)

9.14. com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 41 da Resolução TCU 259/2014, determinar a instauração de processo apartado de Tomada de Contas Especial, a partir da extração de cópias das peças necessárias destes autos, com vistas à quantificação dos débitos da parcela de **dano oriunda do pagamento indevido de lucro ilegítimo** ao Consórcio Rnest-Conest;

9.15. determinar à SeinfraOperações que submeta ao Relator, no âmbito da tomada de contas especial a ser autuada, eventual proposta de citação dos responsáveis, ficando desde já autorizada a promover as diligências e inspeções que entender necessárias. (...) (grifos acrescidos)

364. Válido ressaltar que a TCE autuada para a apuração mencionada foi arquivada sem julgamento do mérito, ante a ausência do pressuposto de sua constituição. O relator, em seu voto que fundamentou o respectivo Acórdão, entendeu que “o ‘lucro ilegítimo’ discutido nestes autos, se considerado como ‘dano ao Erário’, importaria materialmente na aplicação, pelo TCU, da sanção de perdimento de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do particular”, sanção não prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

365. No entanto, a matéria encontra-se ainda em discussão, em grau de Recurso do MP/TCU (TC 016.588/2019-3), interposto pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União, prevalecendo dessa forma, ainda, o entendimento de que lucros obtidos de contratos mediante fraude consistem em débito, nos termos das considerações apresentadas pelo MP/TCU antes transcritas.

366. A questão, contudo, ainda demanda reflexões adicionais sobre o tema, em especial acerca da competência do TCU para imputar parcela do débito que não tenha relação direta com prejuízo patrimonial experimentado pela estatal contratante.

367. Decerto, em recente apreciação acerca dos limites de sua atuação, a Corte deliberou não deter competência para determinar a restituição de lucro espúrio obtido por empresa contratada por meio de fraude a certame licitatório, pois isso importaria na aplicação de pena de perdimento de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio de particular, sanção não prevista na Lei Orgânica do Tribunal (Acórdão 129/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, enunciado).

368. O cerne da questão ora apreciada, portanto, diz respeito a determinar se a restituição do lucro obtido mediante fraudes possui natureza jurídica de pena, ou se integra a necessária reparação à estatal lesada no direito de selecionar suas prestadoras de serviço de modo impessoal, mediante procedimento concorrencial entre as interessadas que detinham capacidade para atender a demanda.

369. Do ponto de vista legal, não há dúvidas que nosso ordenamento jurídico repele a obtenção de vantagens indevidas, tais quais ganhos decorrentes de contrato nulo e da posse de má-fé, como verificado no Contrato de Edificações e Urbanização da Rnest.

370. Nesse sentido, vale destacar a previsão do enriquecimento sem causa, instituto assim regulado no Código Civil:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir.

371. Por seu turno, ao tratar da responsabilidade restitutória decorrente da posse de má-fé, dispôs o art. 1.216 do Código Civil que “O possuidor de má-fé responde por todos os frutos colhidos e

percebidos, bem como pelos que, por culpa sua, deixou de perceber, desde o momento em que se constituiu de má-fé; tem direito às despesas da produção e custeio”.

372. *Saliente-se que, conforme os referidos preceitos, a obrigação de restituir o indevidamente auferido, porque sem justa causa, remanesce mesmo que o ilícito não cause o empobrecimento da vítima dos atos ilícitos, que tem sua esfera de direitos violada pela má-fé da contratada.*

373. *Assim sendo, os institutos restituitórios fundados no enriquecimento sem causa e na percepção de frutos de má-fé possuem maior dimensão do que a reparação civil estabelecida no art. 927 e seguintes do Código Civil, pois não limitam a restituição ao valor de eventual redução causada ilicitamente ao patrimônio de outrem.*

374. *De fato, tendo em conta que nos quadros da responsabilidade civil propriamente dita a indenização é medida pela extensão do dano (art. 944 do Código Civil), o titular do direito violado não pode exigir compensação superior ao dano concreto sofrido, ou seja, o limite da indenização buscada corresponde à diferença para menos causada no patrimônio do lesado.*

375. *Já no âmbito do enriquecimento sem causa, não é indispensável que o ilícito cause o enriquecimento de uma parte e o correlativo empobrecimento da outra.*

376. *Nesse sentido, o Enunciado 35 da I Jornada de Direito Civil assentou interpretação no sentido de que “A expressão ‘se enriquecer à custa de outrem’ do art. 884 do Código Civil não significa, necessariamente, que deverá haver empobrecimento”.*

377. *Evidenciando a estreita relação existente entre os institutos do enriquecimento sem causa e da obtenção ilegítima de frutos decorrentes da posse de má-fé, o Enunciado 62 da VIII Jornada de Direito Civil dispôs que “A obrigação de restituir o lucro da intervenção, entendido como a vantagem patrimonial auferida a partir da exploração não autorizada de bem ou direito alheio, fundamenta-se na vedação do enriquecimento sem causa”.*

378. *A compreensão refletida nos referidos enunciados, como se pode notar, oferece adequado fundamento jurídico para a imputação da parcela do débito em exame aos responsáveis.*

379. *Diante disso, com as devidas vênias aos relatados entendimentos em sentido diverso, a referida regulação civil traduz melhor fundamento jurídico do que as disposições do art. 59 da Lei 8.666/1993 para a inclusão dos ganhos indevidos obtidos pelas empresas do Consórcio Rnest O. C. Edificações no cômputo do débito ora em apuração.*

380. *Isso porque, nos termos da Lei 8.666/1993, a nulidade do contrato administrativo tanto tem o condão de impedir efeitos jurídicos futuros quanto de desconstituir os já produzidos.*

381. *Por conseguinte, com base numa interpretação sistemática, ao ser declarada a nulidade do contrato administrativo, ambas as partes devem ser restituídas à situação patrimonial detida antes de qualquer execução do ajuste celebrado com vício insanável, ou, caso isso não seja mais possível, indenizadas em importância equivalente ao montante despendido para cumprir a respectiva parcela da obrigação (art. 182 do Código Civil).*

382. *Tal projeção rescisória, de modo simultâneo, alcança os pagamentos percebidos pelo contratado e o recebimento dos serviços ou bens por parte Administração. De sorte que, em havendo equivalência econômica das contraprestações realizadas até o momento em que declarado nulo o contrato, nenhuma das partes estaria obrigada a indenizar a outra.*

383. *Diante destas considerações, não se pode concluir a partir das disposições contidas na Lei 8.666/1993 que a anulação do contrato administrativo, por si só, gera a obrigação de o contratado restituir valores já percebidos como contraprestação por serviços efetivamente prestados ou bens fornecidos, porque isso, de igual modo, implicaria enriquecimento sem causa para a Administração.*

384. *Em vista do exposto, a melhor exegese da ressalva constante do Parágrafo Único do art. 59 da Lei 8.666/1993, segundo a qual a Administração estaria desobrigada de indenizar o contratado quando a causa da nulidade contratual for imputável a este, é no sentido de a isenção somente incidir sobre os “outros prejuízos regularmente comprovados”, sem contemplar a parcela já executada da avença.*

385. *Isso não implica dizer que nosso ordenamento permita ao contratado que agiu com dolo ou má-fé em qualquer fase do negócio se apropriar em definitivo do lucro obtido sem justa causa.*

386. *Decerto, de acordo com o art. 12, I e II, da Lei 8.429, de 2/6/1992, todos os responsáveis por atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito ou que causem prejuízo ao erário se sujeitam, além da obrigação de ressarcir integralmente o dano causado, à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.*

387. *De modo semelhante, nos casos em que a nulidade contratual decorra de crimes apurados na esfera penal, como foi o caso da presente contratação, prevê o art. 91, II, do Código Penal, ser efeito da condenação a perda do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.*

388. *Oportuno assentar neste exame que, enquanto o perdimento de bens e valores auferidos com a prática de ilícitos constitui efeito da condenação criminal, tal consequência figura entre as possíveis sanções comináveis a agentes ímprobos.*

389. *Ambos os institutos, por terem em foco a reprovabilidade das condutas vedadas por lei têm inegável natureza sancionatória. Bem por isso, na esteira do que a Corte já decidiu (Acórdão 129/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler), não servem de fundamento jurídico para imputação de débito nesta instância ante a falta de semelhante sanção na Lei Orgânica do TCU.*

390. *Pode-se, contudo, chegar a igual resultado com os olhos voltados aos danos causados pelos ilícitos no patrimônio jurídico da estatal vítima das fraudes, qual seja, alcançando a glosa do lucro obtido ilicitamente com fundamento nas disposições normativas pertinentes ao enriquecimento sem causa.*

391. *Não se discute aqui que a glosa do lucro obtido na contratação em apreço possa, no caso concreto em exame, até mesmo transcender uma função compensatória própria da responsabilidade civil clássica, mas é certo que a medida não traduz qualquer sanção porque apenas neutraliza os efeitos patrimoniais derivados da ilícita contratação relativa às obras de Edificações e Urbanização da Rnest que beneficiou as empresas Engevix e EIT sem que houvesse justo título para isso.*

392. *Não se pode admitir que a parte que apenas logrou obter contrato com ente estatal mediante fraudes retenha o lucro decorrente de tal negócio jurídico, porquanto isso representaria tratar de igual forma contratos legais e ilegais, premiando o infrator da lei.*

393. *Corroborando a conclusão de não se tratar aqui de sanção, tem-se que a devolução à Petrobrás do lucro ilicitamente obtido por meio do referido contrato não altera para pior a consistência quantitativa do patrimônio das empresas responsáveis, porquanto se limita a remover a vantagem econômica criada pelas condutas antijurídicas dos dirigentes e sócios-proprietários das contratadas, restituindo o seu patrimônio à condição detida antes das fraudes.*

394. *Feitas estas considerações, cumpre reafirmar que a apuração do débito nestes autos encontra melhor fundamento nos comandos restitutórios dispostos no Código Civil do que na regulação administrativista pátria, ou em teoria jurídica importada de outros ordenamentos.*

395. *No que tange à competência do TCU para imputar débito com fundamento na supressão dos lucros indevidamente auferidos, assinale-se que, nos termos da Lei 8.443/1992, constitui o objeto de tomadas de contas especiais processadas perante a referida Corte de Contas ocorrências associadas a desfalques, ao desvio de bens ou a outras irregularidades que causem dano ao Erário.*

396. *Em que pese constitua inovação em sua jurisprudência, conclui-se ser possível à Corte enquadrar a percepção indevida de lucros pelo Consórcio Rnest O. C. Edificações tanto ao desfalque como ao desvio de bens da Petrobras, fatos materializados na ilícita supressão do direito de escolha criteriosa das empresas contratadas pela estatal.*

397. *Decerto, também a referência a “outras irregularidades que resultem dano ao Erário” (art. 47 da Lei 8.443/1992) no rol de ocorrências aptas a ensejar apuração mediante tomadas de contas especiais confere maior amplitude à competência do TCU, pois autoriza esta Corte a imputar débito mesmo quando este não decorrer de prejuízo patrimonial sofrido pela Administração, a*

exemplo de obrigações fundadas no direito restituitório de vantagens indevidamente auferidas pelos responsáveis.

398. Assim sendo, malgrado a parcela do débito ora em exame não necessariamente possa ser associada a uma redução no patrimônio da estatal, porque a companhia contratante se beneficiou dos serviços prestados pela contratada, reflete indiscutível dano decorrente das ilícitas contratações, circunstância essa que, nos termos do art. 1º, I, da Lei 8.443/1992, atrai a competência do TCU para julgar as contas dos responsáveis e determinar a correspondente reparação.

399. Ainda quanto ao tema, vale destacar o fato de a própria legitimidade da estatal contratante para repetir o indébito correspondente à parcela dos pagamentos indevidamente efetuados ao Consórcio Rnest O. C. Edificações com fundamento nos arts. 884 e 1.216 do Código Civil corrobora a compreensão de que tais valores refletem prejuízo extrapatrimonial causado à companhia integrante da Administração Pública Federal cuja reparação deve integrar o montante do débito a ser imputado aos responsáveis nestes autos.

400. Noutras palavras, a supressão da possibilidade de escolha, nos termos de seu regulamento de licitações (Decreto 2.745, de 24/8/1998) e/ou de suas normas de governança, da empresa que lhe prestaria serviços de obras civis as quais dariam suporte à exploração nacional de petróleo e gás desfalcou a esfera de direitos da Petrobras, o que autoriza ao TCU determinar a correspondente justa reparação nos termos da legislação civil e com fulcro no art. 12, II, e art. 16, § 2º, da Lei 8.443, de 16/7/1992, c/c arts. 884, 885 e 1216 do Código Civil.

401. Por seu turno, a despeito da má-fé presente nas condutas de sócios e executivos das empresas contratadas, a integração ao débito dos ganhos indevidos com fulcro nos direitos restituitórios da estatal decorrentes do verificado enriquecimento ilícito apenas autoriza a correção monetária das parcelas tidas por indevidas (art. 884, in fine, do Código Civil).

402. Embora esse efeito contrarie o que, em regra, ocorre em condenações à indenização, cumpre deixar assente que a vedação à incidência de juros de mora sobre o débito imputado sob o fundamento do enriquecimento sem causa decorre da circunstância de a devolução do lucro ilicitamente obtido, nos termos do Código Civil, tem por escopo somente anular o proveito obtido com as fraudes.

403. Esta característica, inclusive, fortalece a conclusão de que a restituição das vantagens auferidas com os contratos em análise não pode ser encarada como sanção sob qualquer perspectiva.

404. Decerto, se não promovido o recolhimento a favor da estatal das vantagens ilicitamente obtidas até o termo final definido no acórdão que julgar o mérito da tomada de contas especial ora proposta, a partir de então serão devidos juros de mora também sobre esta parcela do débito.

405. A mencionada isenção de encargos de mora, deve-se ressaltar, não contraria as diretrizes dispostas na Lei 8.443/1992 sobre as condenações em débito promovidas pelo TCU, haja vista que o acréscimo de juros, de acordo com o art. 202, § 1º, do Regimento Interno/TCU, deve sempre ocorrer “nos termos da legislação”.

406. Assim sendo, diante da natureza aberta da disciplina dos juros de mora sobre condenações em débito pelo TCU, é o fundamento jurídico utilizado para a apuração do valor a ser restituído que define se tais encargos devem, ou não, incidir.

407. Quanto à cominação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, uma análise sistêmica também aponta na direção de que a parcela do débito correspondente à glosa do enriquecimento da contratada à custa da estatal lesada não deve integrar a base de cálculo dessa sanção.

408. Embora não se tenha identificado precedente na jurisprudência da Corte, a natureza jurídica do débito imputado apenas com fundamento no dever de restituir o enriquecimento sem causa obtido pela contratada, ou seja, desassociado de prejuízo patrimonial causado ao ente estatal lesado, recomenda a desconsideração de seu valor para fins de cominação da multa em tela.

VII.1. Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) – Edificações Rnest

409. A precificação do contrato é dividida em duas partes:



- parte A (preços de serviços) – R\$ 461.424.420,59 (inclui o valor de R\$ 12.000.000,00 a título de ressarcimento por paralisações de chuvas e descargas atmosféricas); e
- parte B (preços de bens/fornecimento) – R\$ 129.899.807,50.

410. Desconsiderando-se a verba de chuva, o DFP deste contrato pode ser detalhado conforme a seguir:

Tabela 23 – Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) – Edificações Rnest.

Projeto e Fornecimento

Parte A – Serviços de Projeto – R\$ 13.411.764,59	
1.	Custos de Pessoal – R\$ 6.592.357,80
1.1.	Serviços de Projeto no Escritório – R\$ 5.803.979,40
1.2.	Levantamento de Campo e Assistência a Montagem – R\$ 788.378,40
2.	Outros Custos – R\$ 3.634.540,00
2.1.	Instalações e Despesas Gerais – R\$ 3.344.540,00
2.2.	Subempreiteiros – R\$ 290.000,00
2.3.	Despesas Adicionais de Suprimento de Materiais de Aplicação e de Equipamentos Tagueados – \$ 0,00
2.4.	Itens de Tratamento de Riscos – R\$ 0,00
3.	Administração Central, Contingências e Lucro – R\$ 1.810.160,92
4.	Total Parcial dos Serviços – R\$ 12.037.058,72
5.	Custo Financeiro – 1%
6.	Imposto Sobre Serviços – R\$ 0,00
7.	Impostos Incidentes Sobre o Preço Total dos Serviços – 9,25%
8.	Preço Total dos Serviços – R\$ 13.411.764,59
Parte B – Fornecimento de Materiais de Aplicação e de Equipamentos Tagueados – R\$ 129.899.807,50	
9.	Fornecimento de Materiais – R\$ 129.899.807,50
10.	Equipamentos Tagueados – R\$ 0,00

Construção Civil

Parte A – Serviços de Construção Civil – R\$ 436.012.656,00	
1.	Custos de Pessoal – R\$ 90.460.791,63
1.1.	Mão-de-Obra Direta – R\$ 26.974.603,31
1.2.	Mão-de-Obra Indireta (horista) – R\$ 15.234.274,92
1.3.	Mão-de-Obra Indireta (mensalista) – R\$ 18.044.109,00
1.4.	Alimentação de Pessoal – R\$ 12.197.328,00
1.5.	Despesas com Segurança, Meio Ambiente e Saúde – R\$ 11.898.226,40
1.6.	Transporte de Pessoal – R\$ 6.112.250,00
2.	Materiais e Equipamentos de Construção – R\$ 155.637.018,65
2.1.	Materiais de Consumo e Acessórios – R\$ 147.757.271,85
2.2.	Equipamentos de Construção Principais, Auxiliares e Ferramental – R\$ 7.879.746,80
3.	Outros Custos – R\$ 107.120.598,81
3.1.	Instalações – R\$ 4.314.340,00
3.2.	Despesas Gerais – R\$ 7.482.740,00
3.3.	Despesas Adicionais de Suprimento de Materiais de Aplicação e Equipamentos Tagueados – R\$ 0,00
3.4.	Subempreiteiros – R\$ 91.449.518,81
3.5.	Itens de Tratamento de Riscos – R\$ 3.874.000,00
4.	Administração Central, Contingências e Lucro – R\$ 62.519.658,41
5.	Total Parcial dos Serviços – R\$ 415.738.067,50
6.	Custo Financeiro – 1%
7.	Imposto Sobre Serviços – R\$ 0,00
8.	Impostos Incidentes Sobre o Preço Total dos Serviços – 3,65%
9.	Preço Total dos Serviços – R\$ 436.012.656,00

Fonte: elaboração própria, com base no DFP (peça 69, itens não digitalizáveis, b.1).

411. Na Parte A - Serviços de Projeto, apurou-se lucro no valor de R\$ 1.094.278,07, que corresponde a 8,16% do valor total de R\$ 13.411.764,59, percentual adotado no DFP.

412. Na Parte A - Serviços de Construção Civil, calculou-se para o lucro o montante de R\$ 37.794.369,77, que equivale a 8,67% de R\$ 436.012.656,00, percentual adotado no DFP.

413. Contudo, para a Parte B - Fornecimento de Materiais de Aplicação e de Equipamentos Tagueados, o DFP não informa o percentual estimado para o lucro. Por conservadorismo, adotar-se-á o percentual de 8% incidente sobre o valor total de R\$ 129.899.807,50, que resulta em R\$ 10.391.984,60.

414. Dessa forma, ao somar-se o lucro do consórcio sem se considerarem os aditivos, calcula-se o total de R\$ 49.280.632,44 (valor histórico), que representa 8,33% de R\$ 591.324.228,09.

415. Ao se consolidarem contrato e aditivos (R\$ 774.914.618,27) e, aplicando-se o mesmo percentual de lucro do contrato original (8,33%), obtém-se o valor de R\$ 64.550.387,70 (valor histórico) a título de lucro ilegítimo. Esse cálculo pode ser mais bem visualizado na figura a seguir:

Figura 27 – Cálculo do lucro ilegítimo.

...

Fonte: elaboração própria, com base no DFP.

416. Contudo, como o avanço financeiro chegou a 89,25%, o cálculo final do lucro proporcional será de R\$ 57.614.049,23.

VIII. MONTANTE CONSOLIDADO DO DÉBITO

417. Considerando: (i) a aplicação da técnica econométrica aprovada no âmbito dos Acórdãos 3.089/2015, 1.583/2016 e 1.568/2020, todos do Plenário, aperfeiçoada pelo periódico nacional intitulado “Danos de cartel em contratos com a Petrobras” (2021), de Pereira, Terra, Zoghbi e Gomes (disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/HMbtJ8bvbrxyRk5Yh6gXG5D/?format=pdf&lang=pt> – acesso em: 2/5/2022); (ii) a proposta de glosa total do 14º Termo Aditivo; e (iii) a Teoria do Produto Bruto Mitigado, obtêm-se os seguintes cálculos para o débito total consolidado do Consórcio:

Tabela 24 – Débito consolidado do Consórcio (valores históricos).

Valor pago 14º Termo Aditivo (R\$)	Econometria, incidente sobre valor pago do contrato original (R\$)	Lucro ilegítimo (R\$)	Débito Total incluindo o Lucro Ilegítimo (R\$)	Débito Total excluindo o Lucro Ilegítimo (R\$)
97.835.570,02	76.347.556,33	$57.614.049,23 - 8,33\% \times (76.347.556,33 + 97.835.570,02) = 43.104.594,80$	217.287.721,15	174.183.126,35

Fonte: elaboração própria (memória de cálculo à peça 146).

418. Ressalta-se que o lucro ilegítimo calculado considerando a metodologia do Produto Bruto Mitigado sofreu descontos para abater os valores a serem glosados pelo modelo econométrico e pelo 14º Aditivo, para se evitar bis in idem, sendo calculado o valor líquido de R\$ 43.104.594,80. Os valores do débito podem ser mais bem visualizados na figura a seguir.

Figura 28 – Detalhamento do débito calculado nesta instrução.

...

Fonte: elaboração própria (memória de cálculo à peça 146).

419. A proposta de encaminhamento contemplará, separadamente, os débitos decorrentes do cálculo econométrico, 14º Termo Aditivo e lucro ilegítimo.

IX. RESPONSABILIZAÇÃO E INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS

420. O presente exame tratou de avaliar as condições pactuadas no Contrato de Edificações da Rnest. Foi demonstrado que o ajuste em questão esteve inserido em um contexto de fraudes, perpetradas em conluio por agentes da contratante (Petrobras) e do Consórcio Rnest O. C. Edificações, formado pelas empresas EIT e Engevix. As fraudes mencionadas resultaram em sérios prejuízos para a estatal.

421. Estes autos foram providos de evidências e provas obtidas de fiscalizações pretéritas realizadas por este Tribunal em 2010 e 2015 e de acervo probatório produzido nas investigações conduzidas por diversos órgãos de controle (MPF, PF e Cade) e nas ações judiciais que correm na Justiça Federal, a partir do compartilhamento deferido pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba nas ações penais das investigações da OLJ, tais como: material apreendido nas diversas diligências de busca, termos de colaboração e oitivas realizadas.



422. A ocorrência de fraude às licitações das obras de Edificações da Rnest apurada nesta instrução está evidenciada no seguinte conjunto probatório:

Tabela 25 – Conjunto probatório

ORIGEM	DESCRIÇÃO	PEÇA
Cade	Nota Técnica 38/2015/ASSTEC/SG/SGA2/SG/CADE.	99
	Histórico de Conduta do Acordo de Leniência 1/2015 (Setal e Sog).	100
	Histórico de Conduta dos Termos de Compromisso de Cessação firmados com Odebrecht, UTC, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez.	101 a 108
Denúncias do MPF e Ações Judiciais	Denúncias e Ações Judiciais - Engevix e outras empresas	23, 25, 43, 98, 119 a 126
	Ação Civil Pública Engevix e outros	24
	Documento “Campeonato Esportivo” – Representação Criminal n. 5073441-38.2014.404.7000.	140
	Decisão Judicial de Autorização de Compartilhamento de Provas	110
	Ação Judicial 5036518-76.2015.4.04.7000/PR Andrade Gutierrez	119
	Denúncia EIT	142
Polícia Federal	Auto de Apreensão 1117/2014 (sede da Engevix).	55
	Relatório de Análise de Polícia Judiciária 135 – Documentos.	139
	Relatório de Análise de Documentos n. 107	150
	Laudo 2190/2016-SETEC/SR/PF/SC (Engenix)	151
Colaborações Premiadas e/ou Termos de Interrogatórios	Termo de Colaboração n. 1 do Sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto.	44
	Termos de Interrogatório dos Srs. Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef.	109
	Termos de Colaboração n. 1, 2, 21 e 35 do Sr. Paulo Roberto Costa.	111, 112, 113 e 147
	Extrato do depoimento - Inquérito 3.989 STF do Sr. Paulo Roberto Costa.	149
	Termos de Colaboração n. 1 a 5 do Sr. Pedro José Barusco Filho.	114 a 118
	Termo de Colaboração n. 28 do Sr. Ricardo Ribeiro Pessoa.	128
	Termo de Colaboração n. 2 do Sr. Dalton dos Santos Avancini.	129
	Termos de Colaboração n. 1 a 8 do Sr. Julio Gerin de Almeida Camargo.	130
	Termos de Colaboração n. 1 do Sr. Alberto Youssef.	131
	Termo de Depoimento do Sr. Mauricio Mendonça Godoy.	132
	Termo de Colaboração n. 20 do Sr. Eduardo Hermelino Leite.	133
	Termo de Declarações Shinko Nakandakari	148
Estudo Econométrico – TCU	Relatório, Voto e Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário.	134 a 136
	Ações Judiciais que adotaram o estudo econométrico do TCU.	137 e 138

Fonte: elaboração própria.

423. O uso das provas provenientes da OLJ para a imposição de débito em processo do TCU encontra-se atualmente dirimido, em função de decisão prolatada em 2/10/2018, pelo então juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba da Seção Judiciária do Paraná (peça 110). Em decisão recente, este Tribunal ratificou mais uma vez que é lícita a utilização de informações produzidas em inquéritos judiciais nos processos do TCU, desde que seja observado, no processo de controle externo, o contraditório e a ampla defesa acerca da prova emprestada (Vide Acórdão 1.061/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas).

424. Sobre a possibilidade de utilização de informações de outras instâncias, verifica-se que as decisões nas esferas cível e criminal não vinculam o TCU, exceto quando a decisão proferida na

instância penal taxativamente declare a inexistência do fato ou a negativa da autoria. Nesse sentido é o Mandado de Segurança (MS) 23.625/DF, do Plenário do STF:

MANDADO DE SEGURANÇA. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. EXCEÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Sentença proferida em processo penal poderá servir de prova em processos administrativos apenas se a decisão concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria. Exceção ao princípio da independência e autonomia das instâncias administrativa e penal. 2. Decisão judicial em sede penal incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas. 3. Questões controvertidas a exigir dilação probatória não são suscetíveis de análise em mandado de segurança. Segurança denegada (MS nº 23.625/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24/6/2003). (Grifos acrescidos)

425. Ressalta-se que a utilização das provas trasladadas de processos em outras instâncias e que foram incorporadas ao processo do TCU como elementos probatórios serão sujeitas ao amplo contraditório, à semelhança do pronunciamento proferido pelo Ministro Marco Aurélio, do STF, no julgamento do Resp. 1.554.986-SP, de 8/3/2016:

(...) no que tange ao argumento de que não seria possível a utilização de prova emprestada por aquele que não compôs a relação processual em que produzida a prova, esclareço, primeiramente, que não se trata aqui, propriamente de empréstimo de prova. Aqui, contudo, o que se pretende é o traslado de documentos encartados em procedimento administrativo, deles extraindo-se cópias. Esses documentos serão incorporados à ação cível, não como prova tecnicamente, mas como elementos sujeitos ao amplo contraditório sob a condução do juízo competente. Aliás, essa é a condição imprescindível até mesmo para o empréstimo de provas, conforme jurisprudência assentada na Corte Especial do STJ (REsp 617.428-SP, DJe 17/6/2014). Isso porque, como bem assinalado pela Corte Especial naquela oportunidade, a admissão da prova emprestada cumpre o objetivo precípua de otimização da prestação jurisdicional, incrementando a celeridade e economia processuais, sendo recomendável sua utilização quando possível a observância do necessário contraditório. Assim, reconhecida pelo Tribunal de origem a relevância e utilidade do traslado de documentos do procedimento administrativo para instrução da demanda reparatória, não há óbice que inviabilize a juntada destes, tampouco sigilo que impeça a parte de ter acesso aos referidos documentos, mormente quando a ação tramita na origem sob o igual manto do sigilo processual. (Grifos acrescidos)

426. Dessa forma, o acervo probatório juntado aos autos, quando examinado em seu conjunto, evidencia as condutas colusivas das pessoas jurídicas e físicas que participaram das licitações das obras de Edificações da Rnest com a finalidade de se obter vantagens financeiras com a contratação das obras a partir dos acordos ilícitos concertados no mercado de licitações conduzidas pela Petrobras para fixar preços, dividir o mercado e ajustar condições, vantagens ou abstenção em licitações, além de obter facilidade na aprovação de aditivos contratuais, conforme relatado pelos signatários e compromissários dos instrumentos firmados com o Cade e pelos colaboradores das delações premiadas celebrados com o MPF e PF, ratificados por documentos autônomos obtidos em buscas nas sedes de empresas participantes do esquema.

427. Diante dos elementos comprobatórios juntados aos autos e da quantificação dos danos causados pelas empresas consorciadas, contratadas pela Petrobras para a execução das obras de Edificações da Rnest, cumpre analisar a responsabilização dos agentes envolvidos e individualizar as condutas, conforme descrição a seguir.

IX.1. Responsabilização dos gestores e dirigentes da Petrobras

428. Como visto nos tópicos precedentes desta instrução (I. Contextualização: Operação Lava Jato), para permitir o funcionamento do cartel, as empreiteiras corromperam diversos empregados do alto escalão da Petrobras, pagando propinas com base em um percentual sobre os contratos e seus aditivos contratuais. Dessa forma, o êxito do esquema fraudulento foi garantido pela participação de diretores e gerentes da estatal, os quais, mediante o recebimento de vantagens indevidas, adotavam condutas comissivas e omissivas no intuito de propiciar a ocorrência das fraudes a diversas licitações.

429. Conforme revelado por meio de colaborações e apurado no curso das investigações da OLJ, os principais empregados da Petrobras corrompidos pelo “Clube” foram os Srs. Paulo Roberto Costa, ex-Diretor de Abastecimento da Petrobras, Renato Duque, ex-Diretor de Serviços da

Petrobras, e o então Gerente Executivo de Engenharia, Pedro Barusco. Mediante o recebimento de propina, praticaram atos de gestão e foram omissos, com o objetivo de restringir a competitividade, favorecer as empresas cartelizadas e fraudar as licitações para implantação da Rnest, em afronta, notadamente, aos arts. 37 da Constituição Federal e 3º da Lei 8.666/1993.

430. No caso da Rnest, verifica-se que os responsáveis praticaram atos de gestão ou foram omissos com o intuito de viabilizar a atuação do cartel mediante o recebimento de propina. Em sintonia com a Ação Penal 5036518-76.2015.4.04.7000 (peça 119, p. 28), os Srs. Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e Pedro José Barusco Filho adotavam as providências necessárias, por si próprios ou influenciando os seus subordinados, para promover as fraudes e restrições à competitividade por meio das irregularidades descritas nas seguintes alíneas:

a) utilização da prevalência hierárquica e funcional para, deliberadamente, facilitarem o funcionamento do cartel e o direcionamento das contratações em favor das empresas cartelizadas, incorrendo em fraude às licitações;

b) aprovação consciente, por meio de culpa in eligendo, de comissões de licitações, relativas a certames de objetos notadamente complexos, pela alocação de integrantes sabidamente inexperientes, com prejuízo para a aplicação do princípio fundamental da seleção da melhor proposta e, em consequência, com a facilitação do esquema fraudulento para o direcionamento das licitações;

d) inclusão ou exclusão ilegal de empresas cartelizadas, nos certames, para direcioná-los em favor das empreiteiras ou consórcios de empreiteiras selecionados pelo cartel, caracterizando a conduta pessoal definitiva para o direcionamento das licitações e, conseqüentemente, o posterior pagamento ilegal de numerários a funcionários da companhia e a terceiros; e

e) compartilhamento de informações sigilosas ou restritas com as empresas integrantes do cartel, de forma determinante para o direcionamento dos certames licitatórios e para a redução dos descontos nos preços dos certames, configurando, assim, a direta relação com o esquema de pagamentos ilícitos a terceiros no decorrer dos contratos.

431. As atuações dos Srs. Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e Pedro José Barusco Filho foram preponderantes para a formalização do Contrato de Edificações Rnest, nos termos pretendidos pelas empresas consorciadas (Engevix e EIT). Os dirigentes, à época, agiam nas condições de Diretor de Abastecimento, Diretor de Serviços e Gerente Executivo de Engenharia, respectivamente. Merece destaque ainda a responsabilização do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Presidente da Petrobras à época dos fatos.

a) Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.879-15):

432. O Sr. Paulo Roberto Costa, então Diretor de Abastecimento da Petrobras, entre maio/2004 e abril/2012, e responsável pela implantação do empreendimento RNEST, firmou acordo de colaboração com MPF, por meio do qual apresentou provas das fraudes cometidas nas licitações e contratos da Estatal. No Termo de Colaboração n. 35 (peça 147, p. 2), o ex-diretor confirmou os nomes das empresas que compunham o cartel para obter contratos da Petrobras mediante esquema de pagamento de propinas, demonstrando sua ciência do esquema criminoso de cartelização e sua omissão no poder-dever de agir para impedir a formação ou a continuação desse esquema:

QUE questionado ao declarante sobre os contratos da Petrobrás em que houve pagamento de propina, o declarante informa que houve pagamento de **propina por todas as empresas participantes do processo de cartelização**, que ocorreu tanto na área do declarante quanto em outras áreas da Petrobrás; Que pode confirmar que as grandes empresas que participaram do processo de cartelização foram utilizadas para desvio de dinheiro, na área de engenharia, de gás e energia, abastecimento e área internacional; (...) Que confirma que as empresas que faziam parte do processo de cartelização eram CAMARGO CORREA, OAS, UTC, ODEBRECHT, QUEIROZ GALVAO, TOYO SETAL, TECHINT, GALVAO ENGENHARIA, ANDRADE GUTIERREZ, IESA, **ENGEVIX**, dentre outras que não se recorda; (Grifos acrescidos)

433. O pagamento de propinas ao Sr. Paulo Roberto Costa pelas empresas integrantes do cartel foi confirmado por outros agentes públicos e privados investigados no âmbito da OLJ e que firmaram acordos de colaboração com MP, a exemplo do ex-executivo da Toyo Setal, Sr. Augusto

Ribeiro de Mendonça Neto. No seu Termo de Colaboração n. 1 (peça 44, p. 5-6), o então dirigente da Petrobras afirma que os pagamentos de vantagens indevidas foram feitos em favor do Sr. Paulo Roberto Costa, além do Sr. Renato de Souza Duque, ex-diretor da Petrobras da Área de Serviços:

QUE indagado sobre como se sustentava este esquema criminoso no âmbito da PETROBRÁS, se havia pagamento de propinas, afirma que existia “um acerto de comissões” entre as empresas do “CLUBE”, vencedoras das licitações da PETROBRÁS, e os Diretores **PAULO ROBERTO COSTA** e **RENATO DUQUE** (p. 6); (...) QUE existia mais ou menos uma ideia do percentual que os Diretores da PETROBRAS gostariam de receber por cada contrato, sendo que no caso do declarante era de 1% sobre o valor do contrato para a Diretoria de Abastecimento, de **PAULO ROBERTO COSTA**, e outros 2% para a Diretoria de Engenharia e Serviços, de **RENATO DUQUE**; (...)

QUE a partir de tais reuniões, o coordenador do CLUBE elaborava a lista e a entregava a **RENATO DUQUE**, mencionando quais as empresas que deveriam ser convidadas pela PETROBRÁS para o certame específico; QUE as mesmas listas também eram entregues a **PAULO ROBERTO COSTA**, na época Diretor de Abastecimento da PETROBRÁS; QUE todas as obras discutidas pelo “CLUBE” foram obras on-shore, em terra, e a grande maioria delas eram da área de abastecimento, cujo diretor era **PAULO ROBERTO COSTA**; QUE o processo licitatório da PETROBRAS é feito por meio de uma comissão de licitação, que prepara os editais, recebe, analisa as propostas e contrata a empresa; QUE nesta comissão, os principais níveis de decisão eram tomados por representantes da Diretoria da Engenharia e da Diretoria de Abastecimento; QUE em razão disso, “era importante que os dois diretores soubessem a lista das empresas que seriam convidadas”, referindo-se a **RENATO DUQUE** e a **PAULO ROBERTO COSTA**; (grifos acrescidos)

434. Na Ação Penal 5083351-89.2014.4.04.7000/PR (peça 23), que trata de denúncia do MPF contra executivos da Engevix por corrupção e pagamento de propinas envolvendo contratos firmados com a Petrobras, dentre eles o das obras de Edificações da Rnest, consta da sentença proferida pelo juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba que o ex-dirigente da Petrobras confirmou o esquema criminoso, com recebimento de vantagem indevida e a repartição dela entre ele e agentes políticos para que não obstaculizasse o funcionamento do cartel e os ajustes fraudulentos das licitações, comprando a sua lealdade em detrimento da Petrobrás.

435. Ressalta-se que, na referida ação penal (peça 23), o juiz federal condenou o Sr. Paulo Roberto Costa pelos crimes de corrupção passiva e de lavagem de dinheiro. Frisa-se que o ex-dirigente da Petrobras já foi condenado por crimes de corrupção e lavagem de dinheiro em diversas ações penais, tais como: Ações Penais 5083376-05.2014.4.04.7000, 5083258-29.2014.4.04.7000, 5026212-82.2014.4.04.7000 e 5012331-04.2015.4.04.7000 (peças 100 a 102).

436. No âmbito deste Tribunal, o Sr. Paulo Roberto Costa já foi condenado à inabilitação para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança em face das evidências de fraudes às licitações conduzidas pela Petrobras, porém com efeitos suspensivos em respeito ao acordo de colaboração, bem como condenado solidariamente a ressarcimento aos cofres públicos por superfaturamento em contratos celebrados pela Estatal, conforme se extraem das seguintes deliberações: Acórdão 1.279/2020-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro André de Carvalho; e Acórdãos 2.619/2019-Plenário; e 2.677/2018-Plenário, estes de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler.

437. De acordo com o Relatório DIP DABAST 71/2014 (peça 141), a Comissão Interna de Apuração da Petrobras apontou que o Sr. Paulo Roberto Costa acompanhou ativamente os processos de contratação para a Rnest, com interesses em assuntos que abrangiam valores de contratos, posição de empresas e estimativas da Petrobras. O ex-empregado foi responsável, juntamente com o ex-diretor de Serviços, Sr. Renato de Souza Duque, por submeter à D.E., por meio dos DIPs, as solicitações de autorização para instauração do processo licitatório, contendo as empresas selecionadas e as solicitações de autorização de contratação de empresas vencedoras do processo licitatório.

438. Portanto, resta demonstrado que o Sr. Paulo Roberto Costa se omitiu intencionalmente no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo ou favorecendo a contratação do Consórcio Rnest O. C. Edificações, executor do Contrato de Edificações da Rnest. Tal

comportamento facilitou as condutas delitivas das empresas participantes do grupo cartelizado, favorecendo, no caso concreto, a maximização indevida de lucros contratuais por meio de formalização de contrato com sobrepreço, resultando em consequente superfaturamento, cuja propina paga representou uma fração desse valor.

439. Diante do exposto, será proposta citação do Sr. Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.879-15), na condição de Diretor de Abastecimento da Petrobras, por: (i) aprovar a contratação das obras de Edificações da Rnest com sobrepreço; e (ii) por praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento, contrariando o Princípio da Economicidade e com infração ao disposto nos arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998.

b) Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49):

440. A época dos fatos o Sr. Renato de Souza Duque era Diretor de Serviços da Petrobras, entre fev/2003 e fev/2012, e responsável pelos processos de contratação de serviços e aquisição de bens relacionados à implantação da Rnest. A atuação do ex-diretor no interesse das empresas cartelizadas em troca de recebimento de vantagem indevida foi denunciada em diversas colaborações premiadas firmados com o MPF. Além dos documentos comprobatórios mencionados no tópico I desta instrução, merecem destaques trechos da colaboração premiada do Sr. Pedro José Barusco Filho, Gerente Executivo da Petrobras e inferior hierárquico imediato do Sr. Renato de Souza Duque.

441. No Termo de Colaboração n. 1 do Sr. Pedro José Barusco Filho, o colaborador enfatiza que era responsável por gerenciar as propinas pagas pelas empresas do cartel em favor do Sr. Renato de Souza Duque (peça 114, p. 13):

(...) durante o período em que trabalhou com **RENATO DE SOUZA DUQUE**, principalmente as empresas do chamado “cartel” pagavam propina e o declarante gerenciava o pagamento de tais propinas também em favor de RENATO DUQUE; QUE dentre as empresas do “cartel” o declarante cita a título exemplificativo a CAMARGO CORREA, a ANDRADE GUTIERREZ, a ODEBRECHT, a OAS, a QUEIROZ GALVÃO, a ENGEVIX, a IESA, a MENDES JUNIOR, a MPE, a SETAL, a SKANSKA, a UTC, a PROMON e a GALVÃO ENGENHARIA; QUE essas empresas comporiam o “núcleo duro”, sendo que havia outras também que eventualmente pagaram propina em contratos firmados com a PETROBRÁS; (grifos acrescidos)

442. O colaborador, no Termo de Colaboração n. 3, reafirma que recebeu a quantia de US\$ 40 milhões de dólares destinados ao Sr. Renato de Souza Duque (peça 116, p. 5-6):

QUE indagado pelo Delegado de Polícia Federal **sobre quanto RENATO DUQUE recebeu de propina por conta desses aproximadamente 90 (noventa) contratos de PETROBRAS firmados para obras de grande porte, ao longo de 2003 a 2013**, afirma que normalmente, no período que RENATO DUQUE ocupava a Diretoria de Serviços, o declarante recebia tanto em seu nome quanto em nome de RENATO DUQUE, uma vez que RENATO DUQUE “*tinha a postura*” de que terceiros recebessem em seu nome, sendo que o declarante era uma dessas pessoas, acreditando que tenha sido a principal; QUE desse modo, o declarante recebeu propinas correspondentes à parte que era destinada à RENATO DUQUE, em diversas contas mantidas no exterior e também parte em dinheiro, entre 2003 até o final de 2011; QUE acredita que tenha recebido em favor de RENATO DUQUE durante tal período aproximadamente US\$ 40 milhões de dólares; (grifos acrescidos)

443. Reforçando as provas de que o sr. Duque tinha ciência da ilicitude de seus atos para beneficiar empresas que compunham o cartel em troca de vantagem financeira indevida, o Sr. Paulo Roberto Costa, então diretor da Área de Abastecimento da Petrobras, em seu Termo de Colaboração n. 21, afirma que o Sr. Renato de Souza Duque era responsável pelo controle de dois por cento (2%) recebidos a título de propina “destinados a finalidades políticas”, conforme excerto a seguir (peça 113, p. 2):

(...) Que tais **empresas fixavam em suas propostas uma margem de sobrepreço** de cerca de 3% em média, a fim de gerarem um excedente de recursos a serem repassados aos políticos, sendo que desse percentual

competia ao declarante fazer o controle dos valores dentro do montante de 1% (um por cento); (...) Que, **em relação aos outros dois por cento (2%) relativos aos contratos e destinados a finalidades políticas, o controle ficava a cargo de RENATO DE SOUZA DUQUE, Diretor de Serviços**, encarregado da licitação e execução de todos os contratos de grandes investimentos da empresa (superiores a vinte milhões de reais); (Grifos acrescidos)

444. No âmbito deste Tribunal, o Sr. Renato de Souza Duque já foi condenado à inabilitação para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança em face das evidências de fraudes às licitações conduzidas pela Petrobras, bem como condenado solidariamente a ressarcimento aos cofres públicos por superfaturamento em contratos celebrados pela Estatal, conforme se extraem das seguintes deliberações: Acórdão 1.279/2020-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro André de Carvalho; e Acórdãos 2.619/2019-Plenário; 2.677/2018-Plenário e 1.625/2018-Plenário, estes de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler.

445. De acordo com o Relatório DIP DABAST 71/2014 (peça 141), a Comissão Interna de Apuração da Petrobras apontou que o Sr. Renato de Souza Duque participou das decisões sobre a inclusão de empresas para participar dos processos licitatórios e que foi responsável, juntamente com o ex-diretor Paulo Roberto Costa, por submeter à D.E., por meio dos DIPs, as solicitações de autorização para instauração do processo licitatório, contendo as empresas selecionadas e as solicitações de autorização de contratação de empresas vencedoras do processo licitatório.

446. Portanto, resta demonstrado que o Sr. Renato de Souza Duque se omitiu intencionalmente no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras e agiu para que tais ações fosse bem-sucedidas, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo e favorecendo a contratação do Consórcio Rnest O. C. Edificações, executor do Contrato de Edificações da Rnest. Essa atuação facilitou as condutas delitivas das empresas participantes do grupo cartelizado, favorecendo, no caso concreto, a maximização indevida de lucros contratuais por meio de formalização de contrato com sobrepreço, resultando em consequente superfaturamento. Também agiu ativamente na definição da lista de convidadas para o certame, que incluiu somente empresas participantes do cartel.

447. Diante do exposto, será proposta citação do Sr. Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), na condição de Diretor de Serviços da Petrobras, por: (i) aprovar a contratação das obras de Edificações da Rnest com sobrepreço; e (ii) por praticar atos de gestão e omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento, contrariando o Princípio da Economicidade e com infração ao disposto nos arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998.

c) Pedro José Barusco Filho (CPF 987.145.708-15):

448. O Sr. Pedro José Barusco Filho, Gerente Executivo de Engenharia da Petrobrás entre fev/2003 e mar/2011, também celebrou acordo de colaboração. Já foi condenado, com trânsito em julgado, por crimes de corrupção e lavagem de dinheiro na Ação Penal 5012331-04.2015.4.04.7000, à pena de dezoito anos e quatro meses de reclusão.

449. Inferior hierárquico do Sr. Renato de Souza Duque, titular à época da Diretoria de Serviços, o Sr. Pedro José Barusco Filho foi responsável por solicitar à Diretoria Executiva da Petrobras (DE), por meio do DIP ENGENHARIA 536/2008 (peça 69, itens não digitalizáveis grupo 2 – B8 – Relatório Comissão - p. 15 a 31), autorização para instaurar o procedimento licitatório visando à contratação para as obras de Edificações e Urbanização da Rnest, com a listagem de empresas a serem convidadas.

450. O então gerente executivo confirmou que havia pagamento de vantagem indevida em contratos da Petrobras com grandes empreiteiras e que havia a repartição da propina entre ele, o



Diretor Renato de Souza Duque e agentes políticos, conforme transcrição abaixo de trecho do seu Termo de Colaboração n. 2 (peça 126, p. 2):

QUE durante o período em que trabalhou com RENATO DE SOUZA DUQUE, principalmente as empresas do chamado “cartel” pagavam propina e o declarante gerenciava o pagamento de tais propinas também em favor de RENATO DUQUE; QUE dentre as empresas do “cartel” o declarante cita a título exemplificativo a CAMARGO CORREA, a ANDRADE GUTIERREZ, a ODEBRECHT, a OAS, a QUEIROZ GALVÃO, a ENGEVIX, a IESA, a MENDES JUNIOR, a MPE, a SETAL, a SKANSKA, a UTC, a PROMON e a GALVÃO ENGENHARIA; QUE essas empresas comporiam o “núcleo duro”, sendo que havia outras também que eventualmente pagaram propina em contratos firmados com a PETROBRAS. (grifos acrescentados)

451. O colaborador, no Termo de Colaboração n. 3 (peça 116, p. 5-6), reafirma que recebeu a quantia de US\$ 40 a 50 milhões de dólares destinados ao Sr. Renato de Souza Duque:

QUE indagado pelo Delegado de Polícia Federal sobre o quanto e como recebeu de propina por conta desses aproximadamente 90 (noventa) contratos da PETROBRAS firmados para obras de grande porte, ao longo dos anos de 2003 e 2013, afirma que recebeu entre US\$ 40 a 50 milhões de dólares de propina entre os anos de 2003 a 2013, sendo que mais de 90% recebeu de aproximadamente 20 (contas) mantidas em seu nome e nome de off-shores no exterior – as quais irá detalhar em termo próprio – e o restante em dinheiro em espécie no Brasil; (grifos acrescentados)

452. No âmbito deste Tribunal, o Sr. Pedro José Barusco Filho já foi condenado à inabilitação para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança em face das evidências de fraudes às licitações conduzidas pela Petrobras, porém com efeitos suspensivos em respeito ao acordo de colaboração, bem como condenado solidariamente a ressarcimento aos cofres públicos por superfaturamento em contratos celebrados pela Estatal, conforme se extraem das seguintes deliberações: Acórdão 1.279/2020-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro André de Carvalho; e Acórdãos 2.619/2019-Plenário e 2.677/2018-Plenário, estes de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler.

453. De acordo com o Relatório DIP DABAST 71/2014 (peça 141), a Comissão Interna de Apuração da Petrobras apontou que o Sr. Pedro José Barusco Filho solicitou autorização dos processos licitatórios e assinatura dos principais contratos da Rnest (dentre eles, o de Edificações) e que, segundo o relatório, teria solicitado aos diretores de Abastecimento e de Serviços da Petrobras a inclusão de empresas no certame que não atendiam à pontuação mínima requerida.

454. Portanto, em face das várias declarações em acordos de colaboração com a justiça federal e provas de recebimento de propinas, combinado com o fato de ter sido o responsável por solicitar a autorização para a celebração do contrato das obras de Edificações da Rnest, tem-se um conjunto probatório que demonstra a Pedro José Barusco Filho conduta comissiva e omissiva em favor dos interesses delitivos das empresas constituidoras do Consórcio Rnest O. C. Edificações, executor do Contrato 0800.0049742.09-2. Recorda-se que o MPF repatriou R\$ 182 milhões enviados pelo ex-gerente ao exterior com recursos desviados da estatal (peça 153).

455. Diante do exposto, será proposta citação do Sr. Pedro José Barusco Filho (CPF 987.145.708-15), na condição de Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras, por: (i) ter solicitado autorização para a contratação do Consórcio Rnest O. C. Edificações para execução das obras de Edificações da Rnest com preços excessivos; e (ii) por praticar atos de gestão e omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento, contrariando o Princípio da Economicidade e com infração ao disposto nos arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998.

d) José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72):

456. O Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, na qualidade de presidente da Petrobras na gestão 2005-2012, também deve ser responsabilizado por ter contribuído para a consecução das

fraudes investigadas no âmbito da OLJ, já que teria pleno conhecimento das irregularidades, mas teria deixado de observar os deveres previstos nos arts. 153 e 158 da Lei 6.404, de 1976, a despeito de ter sido várias vezes alertado pelo TCU, de modo que ele teria atuado com conivência, imperícia, imprudência e/ou negligência em relação à necessária apuração dos ilícitos perpetrados em desfavor da entidade e em relação à deficiente supervisão e controle sobre as irregularidades praticadas pelos demais executivos da companhia.

457. A responsabilidade do ex-presidente da empresa estatal foi aceita por este Tribunal no caso das fraudes em licitações para serviços e obras da Rnest (Acórdãos 2.109/2016 e 2.396/2018, ambos do Plenário e de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler), da Repar (Acórdão 2.319/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho) e da Revap (Acórdão 2.005/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler), por meio dos quais este Tribunal ordenou a realização de audiência ou citação como um dos responsáveis participantes dos ilícitos cometido contra a empresa estatal.

458. No presente caso (Edificações-Rnest), considera-se que estão presentes os mesmos elementos fáticos e jurídicos levados em consideração quando da responsabilização do ex-presidente da empresa estatal no caso das fraudes em licitações da Rnest, quais sejam: inobservância aos deveres previstos no art. 158 da Lei 6.404/1976, por ter atuado com conivência, imperícia, imprudência ou negligência em relação à necessária apuração dos ilícitos perpetrados na entidade, por ter deixado de agir para prevenir, evitar ou impedir a prática desses ilícitos, por falhar no seu dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976, e por ter atuado com conivência, imperícia, imprudência ou negligência em relação à deficiente supervisão e controle das irregularidades praticadas pelos seus subordinados.

459. Não se está, também, a exigir que o dirigente máximo de uma empresa do porte da Petrobras confira detalhadamente todas as estimativas de custo da companhia. O que se sustenta é que caberia ao administrador um dever geral de supervisão dos seus subordinados. No caso concreto, não há elementos que permitam caracterizar o atendimento desse dever geral pelo responsável, considerando a situação da Petrobras, resultante da afetação do seu patrimônio pelo esquema criminoso descortinado pela Operação Lava Jato, precipuamente durante sua gestão.

Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

(...)

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

I – dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II – com violação da lei ou do estatuto.

§ 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral. (grifos acrescentados)

460. Em linha com esses dispositivos temos o Enunciado nº 59 da I Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal que assim estabelece:

59 - os sócios-gestores e os administradores das empresas **são responsáveis** subsidiária e ilimitadamente **pelos atos ilícitos praticados, de má gestão** ou contrários ao previsto no contrato social ou estatuto, consoante estabelecem os arts. 990, 1.009, 1.016, 1.017 e 1.091, todos do Código Civil. (grifos acrescentados)

461. Ademais, foram inúmeros os “alertas” vindos do TCU, da própria área técnica da Estatal e até mesmo de outros órgãos, como da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (CMO), quanto aos riscos envolvidos na contratação ou no prosseguimento de obras da Petrobras,

envolvendo, além de sobrepreço, a deficiência dos projetos, entre outras irregularidades. Convém ressaltar que o responsável em tela teve ciência pessoal desses fatos, haja vista sua participação pessoal em várias audiências públicas e eventos no Congresso Nacional atinentes aos indícios de irregularidades mencionados pelo TCU em obras de refinaria da Petrobras, conforme se demonstra a seguir.

462. O ex-presidente da Petrobras esteve ciente dos fatos, tendo prestado depoimento em 10/11/2009 perante Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras, instaurada em 2009 pelo Senado Federal. Naquela ocasião, o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo foi questionado acerca dos indícios de irregularidades encontrados em contratos atinentes a construção de refinarias da Companhia (fonte: Relatório Final da CPI da Petrobras – <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=71878&tp=1>, acesso em 23/5/2022 e notícia publicada no sítio oficial do Senado Federal – <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/11/10/gabrielli-irregularidades-apontadas-pelo-tcu-decorrem-de-choque-entre-normas-que-regem-as-licitacoes>, acesso em 23/5/2022).

463. O ex-presidente da Sociedade de Economia Mista também compareceu à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), em 24/11/2009, acerca das irregularidades encontradas pelo Tribunal em obras de refinarias da companhia (fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/11/20/cmo-espera-gabrielli-para-falar-sobre-superfaturamento-apontado-pelo-tcu>, acesso em 23/5/2022).

464. Vale ainda recordar o alerta feito pela área técnica da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (CMO) a respeito do risco de prosseguimento de obras de refinarias da Petrobras maculadas por irregularidades graves apontadas pelo TCU. Essas obras foram inseridas no Anexo VI do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2010 (PLOA 2010: PL - CN 46/2009). O referido anexo continha a relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, implicando o bloqueio orçamentário-financeiro de empreendimentos e a consequente descontinuidade dos contratos das obras até o saneamento dessas irregularidades.

465. Conforme a área técnica da referida CMO, a inclusão das obras no Anexo VI, pelo Congresso Nacional, deveu-se a um conjunto de indícios de irregularidades graves, comuns à maioria delas, conforme ressaltado no Relatório nº 2/2009, p. 5, elaborado pelo Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras com Indícios de Irregularidades Graves (COI), da CMO.

466. Nas reuniões de trabalho promovidas pelo COI, e também nas audiências públicas, membros do COI e demais integrantes da Comissão enfatizaram a necessidade de os dirigentes da Petrobras informarem ao Comitê, ainda que por meio de ofício, as providências efetivamente adotadas para solucionar as diversas pendências discutidas, bem como as medidas efetivas adotadas para liberar ao TCU as informações requeridas pelos trabalhos de auditoria, com o detalhamento e formato necessários. Não se tem notícia que essas providências tenham sido adotadas pelos dirigentes da Petrobras.

467. Relativamente aos pronunciamentos da área técnica da CMO, reapresenta-se, por oportuno, o seguinte excerto:

(...) Destaque-se, fundamentalmente, que as práticas apontadas nas obras incluídas no Anexo VI tendem a ameaçar, por sua natureza sistêmica, todo o vasto programa de investimentos da Petrobras, sendo a medida de paralisação uma forma de corrigir problemas e prevenir riscos ainda maiores para a empresa. (grifos acrescidos).

468. Vale ainda mencionar matéria jornalística sob o título: “Área Técnica da Petrobras Apontou Inviabilidade Econômica da Rnest em 2009” publicada pelo veículo de comunicação denominado “Petronotícias”, relatando alerta feito pela área técnica da Petrobras sobre a inviabilidade econômica do empreendimento.

469. Conforme a sobredita reportagem, técnicos da Petrobras alertaram a diretoria da empresa em 2009 sobre a inviabilidade econômica da Refinaria Abreu e Lima antes do início da etapa de construção, mas a companhia optou por continuar com o projeto. De acordo com reportagem do



jornal O Globo, a área técnica atestou aos seus superiores, naquele ano, que, caso o orçamento passasse de R\$ 10,4 bilhões, a Rnest daria prejuízo. Naquele momento, a previsão de gastos já estava em R\$ 13,4 bilhões.

470. O jornal afirma que a Petrobras, então presidida por José Sérgio Gabrielli, contornou as regras da sistemática de aprovação de projetos internos para que a construção seguisse adiante. Para isso, as análises referentes à refinaria vieram com anexos complementares, utilizados como artifícios para sobrepujar o aviso técnico de inviabilidade econômica.

471. Ora, o desconhecimento de tais fatos pelo dirigente máximo da empresa seria, por si, um exemplo claro de imperícia, imprudência ou negligência, atributos de uma conduta culposa grave em face do cargo ocupado.

472. A própria área técnica da Petrobras alertou para inviabilidade de empreendimentos, que, como hoje se sabe, eram aprovados sem a devida cautela de parte de seus dirigentes e por razões nada republicanas. Não há dúvida que uma atuação diligente do referido responsável, na qualidade de dirigente máximo da empresa, poderia ter evitado, ou pelo menos mitigado, os graves prejuízos impostos à Petrobras.

473. Oportuno reproduzir trechos do voto do Relator do Acórdão 2.319/2017-TCU-Plenário, Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler, acerca dos indicativos de que o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo tinha ciência quanto às irregularidades em curso no âmbito da estatal, conforme excerto abaixo transcrito:

Bem se vê nos presentes autos, aliás, que a ilícita conduta do então dirigente máximo da Petrobras ficou ainda mais evidenciada a partir dos elementos colacionados pela OLJ, conforme indicado no parecer da SeinfraOperações, com destaque para a conclusão do Inquérito 3989/DF da Polícia Federal (Peça 16, p. 199), quando apontou que: “(...) há depoimentos e operações bancárias apontando que não apenas diretores, mas também o próprio presidente da companhia à época, JOSE SERGIO GABRIELLI, não só tinha conhecimento como também fez uso da rede de corrupção montada na PETROBRAS.

474. Vale registrar ainda que, de acordo com o extrato do depoimento prestado pelo Sr. Paulo Roberto Costa no Inquérito STF 3989, prestado em 2015, o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo tinha pleno conhecimento do modus operandi do esquema fraudulento (peça 149, p. 5). Por fim, deve-se mencionar trechos do voto condutor do Acórdão 2.005/2017-TCU-Plenário, que determinou citação do ex-Presidente da Petrobras por danos apurados no Contrato 0800.0037911.07.2 (Carteira de Gasolina da Revap):

81. Enfatizo que não se está a exigir que o dirigente máximo de uma empresa do porte da Petrobras confira detalhadamente todas as estimativas de custo da companhia, mas caberia ao administrador um dever geral de supervisão dos seus subordinados, o que parece não ter sido apropriadamente realizado pelo Sr. José Sérgio Gabrielli, considerando a atual situação ruínosa da Petrobras, resultante da destruição do seu patrimônio pelo esquema criminoso descortinado pela Operação Lava Jato, fatos estes que ocorreram precipuamente durante sua gestão. Também não se trata de episódio isolado, mas de constatação verificada pelo TCU em muitas outras contratações da Estatal.

82. Ainda que o ex-dirigente não contasse com mecanismos de controle interno adequados para detecção dessas diversas fraudes, não há como afastar sua responsabilidade diante de sua omissão e negligência na apuração de irregularidades reiteradamente apontadas pelo Tribunal, nesta e em diversas outras fiscalizações.

83. Outrossim, diversos outros fatos registrados nos autos demonstram indubitavelmente o nexo de causa e efeito entre algumas práticas reiteradamente questionadas pelo TCU e os danos apurados. Cito como exemplo o uso de convites para contratação de obras de elevado vulto, prática ilegal que foi apontada pelo TCU em vários julgados, a qual acabou se demonstrando em uma das principais causas que permitiram a cartelização das contratações da Petrobras, com a atuação direta de colaboradores da empresa.

84. São históricas as divergências entre o TCU e a Petrobras sobre a não adoção da Lei 8.666/1993 e a constitucionalidade do Decreto 2.745/1998, matéria que se encontra em discussão no STF. Porém, ainda que se admitisse a validade do aludido decreto, nem o próprio ato normativo era observado pela Petrobras, pois havia documento interno (PG12-SL/ECP-001 - Estimativa de Custos de Investimentos) que permitia a aceitação de propostas até 20% superiores às estimativas referenciais de custos, fato que se mostra diretamente relacionado

com os indícios de superfaturamento ora apontados. Tal margem de aceitação não encontra previsão legal nem regulamentar no citado decreto.

475. No âmbito deste Tribunal, o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo já foi condenado à inabilitação para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança em face das evidências de fraudes às licitações conduzidas pela Petrobras, bem como condenado solidariamente a ressarcimento aos cofres públicos por superfaturamento em contratos celebrados pela Estatal, conforme se extraem das seguintes deliberações: Acórdão 1.279/2020-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro André de Carvalho; e Acórdãos 2.619/2019-Plenário e 2.677/2018-Plenário, estes de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler.

476. Será proposta, portanto, a citação do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), na condição de Presidente da Petrobras, 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 RI/TCU, por: (i) aprovar a contratação das obras da Edificações da Rnest com sobrepreço; e (ii) por inobservar os deveres dos administradores das sociedades anônimas, previsto no art. 158 da Lei 6.404/1976, sendo conivente ou negligenciando a apuração de atos irregulares praticados por outros administradores, tendo conhecimento deles e deixando de agir para impedir a sua prática; por falhar no seu dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976; pela supervisão e controle deficientes dos atos praticados por seus subordinados; por falhar no seu dever de investigar, pois não adotou as providências exigidas de um administrador ao tomar conhecimento dos indícios de irregularidade apontados pela auditoria do TCU no empreendimento, o que resultou a ocorrência de formalização do Contrato das Obras de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento, contrariando o Princípio da Economicidade e com infração ao disposto nos arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998.

477. Por fim, não obstante outros funcionários da Petrobras, a exemplo do Sr. Glaucio Colepicolo Legatti, Gerente Geral de Empreendimentos para a Refinaria do Nordeste (itens não digitalizáveis- Grupo 2 – B8 – Relatório da Comissão, p. 11) e Sr. Heleno Lira, Gerente de Implementação de Empreendimentos de Obras de Construção Civil, Edificações e Infra Estrutura (IERENEST/IEOCV), Autoridade Superior do processo licitatório e signatário do Contrato de Edificações da Rnest (itens não digitalizáveis- Grupo 1 – B1 – Instrumento Contratual; Grupo 2 – B8 – Relatório da Comissão, p. 11), tenham exercido papel importante na seleção e contratação do Consórcio Rnest O. C. Edificações, a imputação de responsabilidade pelo sobrepreço carece de elementos comprobatórios mais robustos quanto à participação deles em atos ilícitos para fraudar o processo de contratação.

IX.2. Responsabilização dos membros da Comissão de Negociação do 14º Termo Aditivo

478. Foi constituída, em 17/6/2013, Comissão de Negociação para conduzir o processo de análise das condições técnicas, jurídicas e econômicas envolvidas no aditamento pretendido e negociar com o Consórcio Rnest O. C. Edificações preços e condições que melhor resguardassem os interesses da Petrobras. Tal Comissão, apesar de reconhecer que o projeto básico fornecido pela estatal estava suficientemente detalhado, foi favorável à formalização do 14º Aditivo, trazendo justificativas insuficientemente detalhadas e incoerentes em relação às planilhas apresentadas para os acréscimos, conforme abordado no tópico “V. Análise Da Regularidade Dos Aditivos”.

479. Houve alerta do Jurídico quanto à superação do limite de 25% para o acréscimo contratual, mas, mesmo assim, o pleito foi aprovado pela Diretoria Executiva da Petrobras, com base no parecer técnico da Comissão de Negociação, ou seja, tal documento foi decisivo para realização do aditivo, trazendo argumentos técnicos para justificar as alterações contratuais em favor do Consórcio.

480. Cabe destacar que, à época do 14º Aditivo, Paulo Roberto Costa, Pedro Barusco, Renato Duque e Sérgio Gabrielli não ocupavam mais os cargos de direção na Petrobras, de forma que não podem ser responsabilizados em relação a esse instrumento.

481. A Comissão realizou reuniões com o consórcio e negociou todos os acréscimos e supressões realizados, havendo assinatura dos membros nas Atas e documentos fornecidos pela Petrobras (peça 69 - Itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6)\Aditivo nº 14\ Relatório de Negociação do Aditivo nº 14 - 20-09-2013-parts I – p. 62, 63, 65, 67 e 69 – e parte II – p. 73 a 89), o que corrobora o argumento de que a atuação dela foi determinante para a pactuação do referido aditivo. À exceção de René Bezerra d'Azevedo (administrador), todos os demais membros possuíam formação na área de Engenharia (Mecânica, Civil e Equipamentos), de modo que tinham conhecimento técnico dos assuntos discutidos na negociação com o consórcio.

482. O art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), incluído pela Lei 13.655/2018, dispõe que "§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente."

483. Segundo a jurisprudência do TCU (cf. Acórdãos 1.691/2020-TCU-Plenário, 4.447/2020-TCU-2ª Câmara e 2.021/2022-TCU-2ª Câmara), fica configurado o erro grosseiro na ocorrência de culpa grave, isto é, quando a conduta irregular do agente público pode ser percebida por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. Tendo em mente essa conceituação, entende-se haver grave inobservância do dever de cuidado na situação em que um profissional técnico da área de engenharia elabora um parecer justificando um ônus contratual para a Petrobras, trazendo argumentos técnicos inverídicos e sem fundamento no intuito de favorecer o particular em detrimento do Estado.

484. De fato, esses responsáveis não adotaram a cautela e a prudência mínimas na emissão de parecer favorável ao 14º Aditivo, não se podendo considerar suas decisões informadas e refletidas. Ao contrário, suas condutas indicam culpa grave: (i) nas negociações relativas ao aditivo com o consórcio, registradas em atas de reunião assinadas pelos membros da comissão, (ii) nas análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, e (iii) no favorecimento de aditivo a exceder o limite de 25% para acréscimo contratual, disposto no subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013.

485. No presente caso, apesar de não existirem evidências criminais de que esses agentes tenham se beneficiado financeiramente com a pactuação do aditivo, existe nexo causal entre suas condutas e o superfaturamento apontado, já que o parecer por eles elaborado foi determinante para a celebração do 14º Termo Aditivo, de modo que devem responder solidariamente pelo débito apurado, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "a", da Lei 8.443/1992 c/c art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998.

486. A seguir, será analisada a responsabilidade individual de cada membro da Comissão de Negociação do 14º Termo Aditivo.

e) Israel Bruno Bezerra de Lira (CPF 897.103.984-15):

487. O Sr. Israel Bruno Bezerra de Lira, na qualidade de Coordenador da Comissão de Negociação, que visava à negociação do 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2, mediante análise das condições técnicas e econômicas dos pleitos da Contratada (peça 69 - Itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6)\Aditivo nº 14\ Relatório Negociação Aditivo nº 14 - 20-09-2013-parte II.pdf – p. 79), deve ser responsabilizado por ter emitido parecer favorável à celebração indevida do referido instrumento. Além do parecer, ele participou ativamente das negociações com o Consórcio, estando à par de todos os fatos e elementos envolvidos nesse processo, tendo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, ou seja, caso o agente atuasse com diligência mínima, já poderia perceber a irregularidade.

488. Segundo consta no Sistema de Avaliação de Atos de Admissão e Concessões (SISAC), Israel atuava como Engenheiro de Equipamentos Júnior na Petrobras desde 2003, de modo que tinha conhecimento técnico do escopo contratual que estava sendo alterado. Na qualidade de coordenador

da referida Comissão, sua responsabilidade ainda se torna mais gravosa, por ter sido o representante e interlocutor da Comissão junto ao Consórcio, articulando as negociações do aditivo.

489. O 14º Termo Aditivo, no valor de R\$ 117.076.897,68, a título de reequilíbrio econômico-financeiro em favor do Consórcio, foi aprovado com base em análise da Comissão de Negociação da Petrobras, que não foi suficientemente detalhada e camuflou a magnitude da verdadeira alteração no contrato, já que ocorreram várias supressões de serviços associadas aos acréscimos, em afronta ao subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013.

490. Em outras palavras, a culpa grave do agente fica ainda mais em relevo quando se percebe que o aditivo em questão, a despeito de contemplar expressiva redução de escopo do contrato, resultou, ao final, em acréscimo de valores em favor do consórcio. Um agente com diligência mínima já perceberia possíveis sinais de risco envolvidos em um aditivo contratual que, embora reduzindo expressivamente o objeto contratado, resulta em acréscimo de valores.

491. Tal instrumento apresentou forte possibilidade de “jogo de planilha”, em razão dos acréscimos e supressões significativos e do contexto de fraude comprovada no âmbito da Operação Lava Jato. Nesta instrução está sendo proposta a nulidade total da referida alteração contratual, ressarcindo-se a Petrobras pelos valores pagos ao Consórcio, atualizados.

f) Abenildo Alves de Oliveira (CPF 354.708.524-15):

492. O Sr. Abenildo Alves de Oliveira, na qualidade de Gerente de Implementação de Empreendimentos de Obras de Construção Civil, Edificações e Infraestrutura, foi o responsável pela designação da Comissão de Negociação visando à negociação do 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2, mediante análise das condições técnicas e econômicas dos pleitos da Contratada (peça 69 - Itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6)\Aditivo nº 14\ Relatorio Negociacao Aditivo nº 14 - 20-09-2013-parte II.pdf – p. 77 e 78), e também membro da referida Comissão.

493. O responsável é engenheiro mecânico da Petrobras desde 1987 e ocupou cargos na área de suprimento, projetos, construção e montagem, manutenção e automação industrial. Com currículo técnico farto e tendo sido o agente que designou a Comissão, sua responsabilidade se faz presente e configura erro grosseiro, já que foge ao esperado de um administrador médio com sua capacidade técnica, consoante prevê a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

494. Assim como no caso do coordenador da comissão de negociação, a culpa grave do agente fica ainda mais em relevo quando se percebe que o aditivo em questão, a despeito de contemplar expressiva redução de escopo do contrato, resultou, ao final, em acréscimo de valores em favor do consórcio. Um agente com diligência mínima já perceberia possíveis sinais de risco envolvidos em um aditivo contratual que, embora reduzindo expressivamente o objeto contratado, resulta em acréscimo de valores.

495. Além de ter constituído a referida Comissão, ele emitiu parecer favorável à celebração indevida do 14º Termo Aditivo, na qualidade de membro da Comissão por ele mesmo designada, e participou ativamente das negociações com o Consórcio, estando à par de todos os fatos e elementos envolvidos nesse processo, tendo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida.

g) Fernando Luiz Viegas (CPF 806.879.031-49):

496. O Sr. Fernando Luiz Viegas, na qualidade de membro da Comissão de Negociação, que visava à negociação do 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2, mediante análise das condições técnicas e econômicas dos pleitos da Contratada (peça 69 - Itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6)\Aditivo nº 14\ Relatorio Negociacao Aditivo nº 14 - 20-09-2013-parte II.pdf – p. 78 e 79), deve ser responsabilizado por ter emitido parecer favorável à celebração indevida do referido instrumento.

497. O responsável é Engenheiro Mecânico pela Universidade de Brasília (1995-2000), Mestre em Combustão e Propulsão pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (2001-2004), Especialista em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (2009-2010), tendo atuado como

(experiência profissional adquirida até a época do contrato em tela): (i) Gerente Setorial de Suprimento (mar. de 2008 - jul. de 2011; 3 anos e 5 meses), incumbido da integração de suprimento de equipamentos de grande porte para a Rnest; (ii) Gerente Setorial de Contratação (jul. de 2011 - set. de 2013; 2 anos 3 meses), a cargo da integração com áreas jurídicas, tributárias e contratual na administração dos Contratos EPC para a Rnest; e (iii) Gerente de Engenharia - Integração, Projeto e Suprimento – (set. de 2013 - set. de 2015; 2 anos 1 mês), responsável por toda a Engenharia, Integração dos Sistemas e Aquisição de Equipamentos de grande porte para a Rnest (disponível em: <https://br.linkedin.com/in/fernando-viegas-243a2523> - acesso em: 3/5/2022).

498. Além do parecer, ele participou ativamente das negociações com o Consórcio e, por essa razão, estava à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo. Sua aptidão técnica e conhecimento são inquestionáveis diante do vasto currículo profissional, de modo que sua responsabilidade se faz presente e configura erro grosseiro, já que foge ao esperado de um administrador médio com sua capacidade técnica, consoante prevê a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

499. Assim como no caso do coordenador da comissão de negociação, a culpa grave do agente fica ainda mais em relevo quando se percebe que o aditivo em questão, a despeito de contemplar expressiva redução de escopo do contrato, resultou, ao final, em acréscimo de valores em favor do consórcio. Um agente com diligência mínima já perceberia possíveis sinais de risco envolvidos em um aditivo contratual que, embora reduzindo expressivamente o objeto contratado, resulta em acréscimo de valores.

h) Raphael Arthur Galvão Ramos (CPF 012.552.134-00):

500. O Sr. Rafael Arthur Galvão Ramos, na qualidade de membro da Comissão de Negociação, que visava à negociação do 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2, mediante análise das condições técnicas e econômicas dos pleitos da Contratada (peça 69 - Itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6)\Aditivo nº 14\ Relatorio Negociacao Aditivo nº 14 - 20-09-2013-parte II.pdf – p. 78 e 79), deve ser responsabilizado por ter emitido parecer favorável à celebração indevida do referido instrumento.

501. Segundo consta no Sistema de Avaliação de Atos de Admissão e Concessões (SISAC), Raphael possui formação em Engenharia Civil e atuava como Engenheiro Civil Júnior na Petrobras desde 2008, de modo que tinha conhecimento técnico do escopo contratual que estava sendo alterado. Seu cargo foi referenciado nos autos como Gerente Setorial. Assim como mencionado nas análises precedentes, sua responsabilidade se faz presente e configura erro grosseiro, já que foge ao esperado de um administrador médio com sua capacidade técnica, consoante prevê a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

502. Além do parecer, ele participou das negociações com o Consórcio e, por essa razão, estava a par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, tendo aptidão técnica (formação específica) e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida.

503. Assim como no caso do coordenador da comissão de negociação, a culpa grave do agente fica ainda mais em relevo quando se percebe que o aditivo em questão, a despeito de contemplar expressiva redução de escopo do contrato, resultou, ao final, em acréscimo de valores em favor do consórcio. Um agente com diligência mínima já perceberia possíveis sinais de risco envolvidos em um aditivo contratual que, embora reduzindo expressivamente o objeto contratado, resulta em acréscimo de valores.

i) René Bezerra d’Azevedo (CPF 989.668.804-44):

504. O Sr. René Bezerra d’Azevedo, na qualidade de membro da Comissão de Negociação, que visava à negociação do 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2, mediante análise das condições técnicas e econômicas dos pleitos da Contratada (peça 69 - Itens não digitalizáveis\Grupo 2\Resposta 4 - Of 14.320 - Reenvio de itens\b.6)\Aditivo nº 14\ Relatorio Negociacao Aditivo nº 14 - 20-09-2013-parte II.pdf – p. 78 e 79), não deve ser responsabilizado por ter emitido parecer favorável

à celebração indevida do referido instrumento. Apesar de ter participado das negociações com o Consórcio, não tinha aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida.

505. Consoante consta no Sistema de Avaliação de Atos de Admissão e Concessões (SISAC), Rapahael possui formação em Administração e atuava como Administrador Júnior na Petrobras desde 2008, ou seja, não possuía conhecimento na área de Engenharia. Seu cargo foi referenciado nos autos como Administrador Pleno. Dessa forma, não cabe seu chamamento aos autos.

IX.3. Responsabilização das empresas integrantes do consórcio contratado

506. A responsabilização também deve recair sob as empresas constituintes do Consórcio Rnest O. C. Edificações. O Consórcio é composto pela Engevix, com participação de 99%, e pela EIT, com 1% de participação. A inclusão das empresas contratadas no rol de responsáveis tem por objetivo evitar o enriquecimento sem causa do particular em detrimento da Administração, nos termos dos princípios da boa-fé contratual e da probidade administrativa.

507. Apesar de os agentes privados contratados pela Administração não terem a incumbência direta de gerir os recursos públicos, eles participam do ato jurídico de formação da vontade contratual, especificamente com relação à definição do preço final do ajuste e dos respectivos termos de aditamento, sendo os principais beneficiários da contratação fraudenta.

508. Nessa perspectiva, é legítima a inclusão das empresas Engevix e EIT no polo passivo, na medida em que concorreram ativamente para a ocorrência do dano apurado, ao deixarem de ofertar preços compatíveis com os de mercado e se enriquecerem ilicitamente, ao pagarem vantagens indevidas a dirigentes da Petrobras, ao se organizarem em cartel com a finalidade de dividir entre si e com outras construtoras as obras da Petrobras, e ao obter aditivos vantajosos para si em prejuízo à estatal.

509. As evidências de fraude à licitação e corrupção das obras de Edificações da Rnest juntadas aos presentes autos demonstram as atividades ilícitas do cartel e a participação da Engevix no chamado “Clube”, inclusive com menção à obra em questão, induzindo a facilitação da formalização de contratos e aditivos superestimados ou desnecessários com o pagamento de propinas a agentes da estatal, maximizando indevidamente os lucros desses grupos empresariais. No caso desse contrato, a EIT pode ser considerada empresa colaboradora do cartel, uma vez comprovada a participação de executivos da empresa no pagamento de propinas aos executivos da Petrobras, como se verá adiante.

510. Nesse sentido, repisa-se que a participação ativa da empresa Engevix no funcionamento do cartel e a atuação da EIT como empresa colaboradora do cartel estão amparadas no conteúdo de colaboração premiada dos Srs. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (peça 44, p. 7), Pedro José Barusco Filho (peça 115, p. 2, peça 116, p. 5; peça 117, p. 8, 9 e 12, e peça 118, p. 2 e 4), Alberto Youssef (peça 131, p. 3), Maurício Mendonça Godoy (peça 132, p. 5), Ricardo Ribeiro Pessoa (peça 128, p. 5) e Paulo Roberto Costa (peça 147), e no Termo de Declaração de Shinko Nakandakari (peça 148, p. 5 a 7). Remete-se à análise detalhada no item II desta instrução, em que são apresentadas outras evidências da participação dessas empresas no esquema criminoso.

511. É importante reprimir que o então juiz titular da 13ª Vara da Justiça Federal em Curitiba/PR, em sentença condenatória proferida nos autos do Processo 5083351-89.2014.404.7000, julgou comprovada a existência de um esquema criminoso envolvendo a Engevix, seus executivos e dirigentes da Petrobras, dentre outros. Consta da sentença a participação da empresa especificamente quanto à licitação das obras de Edificações da Rnest, sagrando-se vencedora do certame por meio de ajustes de preferências entre as empreiteiras (peça 23, p. 62 e 67).

512. Na Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MPF contra a Engevix, consta a informação que, nos contratos e aditivos celebrados com a Petrobras no período em que Sr. Paulo Roberto Costa exerceu o cargo de Diretor de Abastecimento de Petrobras, a Engevix efetuou o pagamento de vantagens indevidas no valor de ao menos R\$ 38.489.299,90. Esse montante se refere apenas à propina que dizia respeito a Diretoria de Abastecimento, isto é, a 1% do valor dos contratos.

Segundo o Parquet, se fossem considerados os 2% de propina vinculados a Diretoria de Serviços, sob o comando do Sr. Renato de Souza Duque, o valor total da propina chegaria a aproximadamente R\$ 116 milhões (peça 24, p. 35 e 40).

513. Ressalta-se ainda que o Grupo Engevix firmou Acordo de Leniência com a CGU e a AGU, em 12/11/2019, tendo se comprometido a ressarcir aos cofres públicos o montante de R\$ 516,3 milhões, relativamente a diversas fraudes em licitações. Ainda que o Contrato de Edificações da Rnest fosse incluído no rol da avença, deve-se enfatizar que legislação anticorrupção (art. 16, § 3º, da Lei 12.846/2013) e o próprio acordo resguardam expressamente as competências do TCU fixadas no art. 71 da Constituição Federal com vista ao ressarcimento dos danos decorrentes das fraudes comprovadas.

514. Na Denúncia feita pelo MPF contra Renato Duque e executivos da Empresa Industrial Técnica S.A., consta que, o colaborador Shinko Nakandakari (falecido) atuou, no interregno de 2008 a 2010, em complexo estratégia de lavagem de capitais capitaneado pelos executivos da EIT, com o criminoso propósito de promover o repasse de vantagens indevidas ao então Diretor de Serviços da Petrobras Renato Duque e a Pedro Barusco, Gerente de Engenharia ligado à Diretoria de Serviços, em razão da atuação ilícita destes últimos em favor da empresa em contratos firmados com a Petrobras, diretamente ou por meio do Consórcio Rnest O.C. Edificações (peça 142, p. 4 e 5). Tal denúncia foi recebida nos autos da Ação Penal nº 5057686-95.2019.4.04.7000/PR, em trâmite na 13ª Vara Federal de Curitiba.

515. O Termo de Colaboração n. 4 de Pedro Barusco (peça 117, p. 9 e 12) corrobora a atuação do Sr. Shinko Nakandakari operacionalizando o pagamento de propinas a agentes da Petrobras em favor da EIT, relata a atuação de Milton Pascovitch como operador da Engevix, e confirma, no Anexo “Quadro Explicativo Petrobras/Propina”, a inclusão da obra de Edificações da Rnest no esquema criminoso:

Figura 291- Inclusão das obras de Edificações da Rnest no esquema criminoso - Quadro Explicativo Petrobras/Propina.

EMPRESA	NOME DO PROJETO	DATA	VALOR	%	DIVISÃO	AGENTE	CONTACTO EMPRESA	DATA DOC
Engevix EIT	C Edificações Abreu e Lima	10/2/09	R\$ 591.324.228,09	2	1PR 0,5PART 0,5casa	Milton Pascovitch Shinko Nakandakari	Gerson Almada Marco Pinto Rola	10/2/09

Fonte: Termo de Colaboração n. 4 de Pedro Barusco.

516. Restou plenamente evidenciada, portanto, a efetiva participação das empresas consorciadas, em colusão com as demais empresas integrantes do cartel, para fraudar a licitação das obras de Edificações da Rnest, com o escuso intuito de obter subjacente favorecimento na correspondente contratação, a partir da prévia combinação de resultados e do consequente direcionamento do procedimento licitatório, bem como da elevação arbitrária dos valores das obras, resultando em sobrepreço no Contrato 0800.0049742.09.2, conforme apurando em tópico precedente desta instrução.

517. Diante de todo o exposto, será proposta a citação do Consórcio Rnest O. C. Edificações e das empresas Engevix Engenharia S.A, atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A., e Empresa Industrial Técnica S.A. (em recuperação judicial), integrantes do referido Consórcio, signatário do Contrato 0800.0049742.09.2 (Edificações – Rnest), por se beneficiarem de pagamentos superfaturados e pela celebração indevida de aditivo (Termo Aditivo n. 14), decorrentes de atos de corrupção e de conluio, contrariando o Princípio da Economicidade e com infração ao disposto no art. 209, § 6º, inciso II, do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º, 43, inciso IV, 65 e 66 da Lei 8.666/1993 e itens 1.2 e 7.2 do Decreto 2.745/1998.

IX.4. Responsabilização dos administradores da Engevix e EIT.

518. O subitem 9.2.4 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário determinou que, no âmbito de cada processo de TCE, a Unidade Técnica apure a eventual responsabilidade dos administradores das empresas arroladas nos autos, nos moldes realizados nos Acórdãos 2.109/2016 e 2.428/2016, ambos

do Plenário deste TCU, e submeta a este Relator proposta de citação desses agentes e de indisponibilidade de seus bens, se for o caso.

519. Os acórdãos supracitados firmam o entendimento de que é possível realizar citação de sócios e/ou diretores de empresas que tenham participado ativamente de irregularidade que resultou em prejuízo ao erário, sempre quando comprovada conduta ilícita, ou seja, a existência de alguma ação ou omissão do agente, a relação de causalidade entre a ação do responsável e o dano causado e a presença de dolo ou culpa grave do sócio ou empregado.

520. No voto que conduziu o Acórdão 2.109/2016-TCU-Plenário, o Exmo. Ministro Benjamin Zymler assim fundamentou a possibilidade de responsabilização dos sócios ou empregados das pessoas jurídicas:

71. Enfatizo ainda que, independentemente da existência de sentença penal condenatória, a responsabilização desses agentes seria possível sob duas vertentes distintas, a primeira delas utilizando o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, pois foi evidenciado nos autos que os administradores das empresas contratadas supostamente praticaram e conduziram atos ilícitos, com desvio de finalidade e abuso das personalidades jurídicas que representavam, para fraudar deliberadamente os processos licitatórios da Petrobras e obter contratos de obras com sobrepreço, de forma a maximizar indevidamente os lucros do grupos empresariais OAS e Odebrecht, mediante formação de cartel e pagamento de vantagens indevidas a agentes da estatal e a partidos políticos.

72. Contudo, em vez de optar pelo caminho da disregard doctrine, creio que a responsabilização dos sócios administradores e dirigentes dos conglomerados OAS e Odebrecht possa se dar de modo direto, derivado do próprio texto constitucional, em especial o art. 70, parágrafo único, e o inciso II do art. 71, que não faz qualquer distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição do débito, bastando que qualquer um deles tenha dado causa à irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

521. Outros fundamentos que suportam esse entendimento são os Acórdãos 2005/2017 e 874/2018, ambos do Plenário. No caso deste último, o Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas anotou em seu voto que a conduta de fraudes de alta materialidade e de prolongada duração : “Seria altamente improvável - para não dizer impossível - que o comportamento fraudulento por tanto tempo adotado no decorrer da execução da avença (a exemplo das práticas de pagamento de propina e de protelar o andamento das obras para maximizar os ganhos da [empresa]) não tenha contado com a participação ou, no mínimo, com a anuência dos controladores da empresa.”

522. Constam dos presentes autos elementos comprobatórios lastreados em documentos e colaborações/depoimentos decorrentes das investigações realizadas na esfera criminal no âmbito da OLJ, bem como acordo de leniência/TCC firmados entre o Cade e as empresas Setal/Sog, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht e UTC, os quais demonstram a participação de dirigentes em atos ilícitos, juntamente com o pagamento de propinas, resultando em contratação com sobrepreço no Contrato de Edificações da Rnest e facilitação de aditivos.

523. A seguir serão elencados somente os administradores das empresas cuja materialidade da conduta está amparada em indícios e provas robustos juntados aos autos.

Engevix Engenharia S.A:

524. O conjunto probatório juntado aos autos demonstra de forma contundente a participação de administrador da Engevix nos acordos ilícitos realizados no âmbito do cartel para a ocorrência de fraudes às licitações da Rnest e/ou o pagamento de propina a dirigentes da Petrobras, a saber, o Sr. Gerson de Mello Almada (Vice-Presidente).

525. A atuação direta do responsável e a participação da Engevix no cartel foram determinantes para o auferimento pela empresa de valores com sobrepreço, consolidando-se em superfaturamento, consoante disposto no art. 209, § 6º, inciso II, do Regimento Interno.

a) Gerson de Mello Almada (CPF 673.907.068-72):

526. A participação ativa do Sr. Gerson de Mello Almada, então vice-presidente da Engevix, signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 e do respectivo Termo Aditivo n. 14, nas fraudes cometidas em licitações da Rnest está evidenciada nos depoimentos de colaboradores prestados nos processos judiciais, na Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE e nos TCC firmados com o Cade.

527. Os termos de colaboração dos Srs. Dalton dos Santos Avancini, Paulo Roberto Costa e Pedro José Barusco relatam, de forma contundente, a participação ativa do então diretor da Engevix na condição de representante da empresa nos acordos ilícitos cometidos nas reuniões do cartel em que foram definidas as empresas que sairiam vencedoras nos certames das obras da Petrobras e aquelas que apresentariam propostas de coberturas, conforme trechos reproduzidos abaixo:

Termo de colaboração n. 2 do Dalton dos Santos Avancini (peça 129, p. 3-4):

QUE, perguntado quem eram os **representantes das referidas empresas que participavam do cartel**, informa que pela CAMARGO era o declarante e eventualmente EDUARDO LEITE, pela CNO (ODEBRECHT) eram MARCIO FARIA e RENATO RODRIGUES, pela ANDRADE GUTIERREZ era ELTON NEGRAO, não recordando se PAULO DALMAZZO, que foi executivo da ANDRADE chegou a participar de alguma reunião, pela OAS era AGENOR MEDEIROS e um outro executivo de nome HENRIQUE, pela PROMON, JOSE OCTAVIO LISBOA DE ALVARENGA (que inclusive assinou o contrato de consultoria com a PIEMONT nas obras da REVAP, pois era consorciada com a CAMARGO), pela UTC, RICARDO PESSOA e um executivo de nome MIRANDA, pela TECHINT era RICARDO OURICH, embora um outro executivo de nome GUILHERME também participasse, pela SKANSKA era CLAUDIO LIMA, pela MENDES JUNIOR era o executivo de nome VILAÇA, esclarecendo que o mesmo também atuou junto a empresa CARIOCA, não sabendo se nessa época ele estaria em nome da CARIOCA ou da MENDES JUNIOR; pela **ENGEVIX era GERSON ALMADA**, pela TOYO SETAL MARCOS BERTI e MAURICIO GODOI; pela IESA, WALDIR CARRERO; pela QUEIROZ GALVAO IDELFONSO COLARES, OTHON ZANOIDE e outro diretor cujo nome irá fornecer posteriormente; pela GALVAO ENGENHARIA, DARIO GALVAO e LUIZ DISTRUTTI (posteriormente LEONEL VIANNA veio a trabalhar na GALVAO ENGENHARIA após seu desligamento da CAMARGO, não sabendo se ele atuou nas reuniões do cartel em nome da GALVAO ENGENHARIA); pela SCHAIN um executivo de nome COUTINHO; pela EBE/MPE, CARLOS MAURICIO, embora a participação desta fosse apenas eventual; (grifos acrescentados)

Termo de colaboração n. 35 de Paulo Roberto Costa (peça 147, p. 2-4)

Que confirma que as empresas que faziam parte do processo de cartelização eram CAMARGO CORREA, OAS, UTC, ODEBRECHT, QUEIROZ GALVAO, TOYO SETAL, TECHINT, GALVAO ENGENHARIA, ANDRADE GUTIERREZ, IESA, ENGEVIX, dentre outras que não se recorda; Que ALBERTO YOUSSEF tinha contato com todas estas empresas, pois era ele quem era o responsável por captar, a partir de 2008, os valores ilícitos junto às empresas; Que **questionado quem eram os contatos do declarante em relação a cada uma das empresas, informou que em geral tinha contato apenas com o Presidente ou Diretores das empresas, não tendo contato com pessoas de menor escalão**; Que com a CAMARGO CORREIA tinha contato com EDUARDO LEITE e DALTON; QUE sabe que ALBERTO YOUSSEF tinha uma relação bastante forte com EDUARDO LEITE; Que com a OAS tinha contato com LEO PINHEIRO e AGENOR FRANKLIN MAGALHÃES MEDEIROS; Que com a UTC tinha contato apenas com RICARDO PESSOA; QUE sabe que ALBERTO YOUSSEF tinha uma relação bastante forte com RICARDO PESSOA, inclusive tendo sociedade em alguns empreendimentos; Que com a ODEBRECHT tinha contato com MARCIO FARIA e ROGERIO ARAUJO; Que com a QUEIROZ GALVÃO tinha contato com IDELFONSO COLARES; Que com a TOYO SETAL, tinha contato com JULIO CAMARGO; QUE o declarante sabe que JULIO CAMARGO era também proprietário da empresa TREVISÓ; QUE sabe que ALBERTO YOUSSEF tinha uma relação bastante forte com JULIO CAMARGO; QUE com a TECHINT tinha contato com RICARDO OURIQUE; QUE com GALVAO ENGENHARIA, tinha contato com ERTON FONSECA, Diretor Presidente de Engenharia Industrial; QUE com a ANDRADE GUTIERREZ tinha contato com PAULO DALMAZO; QUE com IESA tinha contato com WALDIR LIMA CARREIRO; **QUE com ENGEVIX tinha contato com GERSON ALMADA; Que todas as obras que estas empresas participaram perante a Petrobras houve cartelização**; (grifos acrescentados)

Termo de colaboração n. 4 de Pedro José Barusco (peça 117, p. 8)

QUE MILTON PASCOVITCH atuava como operador da empresa ENGEVIX, cujo representante era GERSON ALMADA, presidente da empresa; QUE mantinha relação de amizade com MILTON, tendo o conhecido há bastante tempo por conta do relacionamento na PETROBRÁS; QUE saía para jantar e almoçar com ele e também mantinha relacionamento familiar, frequentado sua casa e vice versa; QUE MILTON tem duas casas, uma em São Paulo e outra no Rio de Janeiro e normalmente frequentava a casa dele no Rio; **QUE a ENGEVIX firmou 7 (sete) contratos com a PETROBRÁS sobre os quais houve o pagamento de propinas**, sendo que 3 (três) foram na Área de Abastecimento, 1 (um) na Área de Exploração e Produção e 3 (três) na Área de Gás e Energia, no valor aproximado total R\$ 4 bilhões de reais e mais US\$ 3,7 bilhões de



dólares; (grifos acrescentados)

528. Neste termo de colaboração de Pedro Barusco foi apresentada a planilha “Quadro Explicativo Contratos Petrobrás/Propina” fazendo menção expressa ao contrato de Edificações da Rnest na lista de contratos em que foram pagas propinas para obtenção de vantagens indevidas pelas empresas contratadas.

529. A Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE (peça 99, p. 66 e 109) aponta que executivos de alto escalão das empresas do “Clube das 16” delegavam a participação nas reuniões do cartel para outros funcionários de alto escalão ou escalão operacional, sem, contudo, deixarem de orientá-los sobre as decisões a serem tomadas nas negociações de ajustes anticompetitivos. De acordo a nota técnica, o Sr. Gerson de Mello Almada representava a Engevix nas reuniões nas reuniões do “Clube das 16” (a partir de 2006).

530. A participação do Sr. Gerson de Mello Almada nas reuniões do cartel foi apontada nos TCC das empresas Odebrecht, UTC, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez (peça 101, p. 34-35 e 77; peça 102, p. 19 e 42-43; peça 105, p. 10-11 e 26; e peça 106, p. 18 e 44).

531. Ressalta-se que, na Sentença proferida pela 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba (Ação Penal 5083351-89.2014.4.04.7000/PR, peça 23, p. 67, 101 e 102), que contempla a participação da Engevix em contratos realizados pelo cartel, dentre eles o de Edificações da Rnest, consta expressamente da decisão judicial, lastreada em provas materiais e declarações de colaboradores, que a empresa era representada no cartel pelo Sr. Gerson de Mello Almada, conforme trecho reproduzido abaixo:

432. Considerando as provas enumeradas, é possível concluir que há prova muito robusta de que a **Engevix Engenharia obteve o contrato para a prestação de serviços necessários à implantação das edificações e urbanizações da RNEST - Refinaria Abreu e Lima**, o contrato para fornecimento de materiais e serviços para interligações do off-site da carteira de diesel da RLAM - Refinaria Landulpho Alves, o contrato para a reforma e modernização da unidade de reforma cataclítica-URC na RPBC - Refinaria Presidente Bernardes, e o contrato para fornecimento de bens e prestação de serviços relativos à unidade de destilação atmosférica e a vácuo (U2100) no COMPERJ - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, **mediante crimes de cartel e de frustração da concorrência por ajuste prévio das licitações, condutas passíveis de enquadramento nos crimes do art. 4º, I, da Lei nº 8.137/1990 e do art. 90 da Lei nº 8.666/1993.**(...)

502. O total de propina pago para os quatro contratos e obras pela Engevix Engenharia à Diretoria de Abastecimento da Petrobrás, comandada por Paulo Roberto Costa, foi, portanto, de cerca de R\$ 15.247.430,00.

503. Desse valor, foi possível rastrear documentalmente repasses pela Engevix Engenharia de R\$ 2.923.180,49 para conta da Empreiteira Rigidez, com produção de contratos e notas fiscais falsas, de R\$ 3.622.610,00 para a conta da MO Consultoria, com produção de contratos e notas fiscais falsas, de R\$ 400.176,40 para a conta da GFD Investimentos, e de R\$ 295.627,50 para a conta da Costa Global, com produção de contratos e documentos falsos, isso por trinta e um depósitos entre 13/11/09 a 25/02/14, no total de R\$ 7.241.593,00.

504. **A autoria no âmbito da empresa remete em primeiro lugar ao acusado Gerson de Mello Almada. Ele é apontado por Augusto Ribeiro, Alberto Youssef e Paulo Roberto Costa como o responsável na empresa pela negociação das propinas.**

506. **Ele era o responsável na Engevix Engenharia pelos contratos com a Petrobrás, tendo assinado, como Vice-Presidente da empresa, pelo menos os contratos 0800.0034522.07.2 (RPBC), 0800.0051044.09.2 (RPBC) e 0800.0049742-09-2 (RNEST).**

507. **Em seu interrogatório judicial (evento 473), ele confessou, parcialmente os fatos.**

508. Declarou que ingressou na Engevix em 1985, como superintendente industrial, e que a partir de 1997, ele, José Antunes Sobrinho e Cristiano Kok, adquiriram a empresa, passando a ser acionistas. Como já visto nos itens 318 e 319, **admitiu, ainda que buscando minorar a importância, que as empreiteiras, entre elas a Engevix, se reuniam para definir preferências em obras e contratos da Petrobrás, dando uma a outra cobertura nas licitações.** (grifos acrescentados)

532. Ainda nos autos do processo 5083351-89.2014.4.04.7000/PR (peça 23, p. 53, 54 e 105), o próprio Sr. Gerson de Mello Almada confirmou a existência do cartel e os ajustes de preferências das obras licitadas pela Petrobras, bem como trouxe informações relevantes sobre a preferência da



Engevix em relação à obra de edificações da Rnest. O depoimento, na íntegra, pode ser verificado no Termo de Transcrição à peça 45.

319. Gerson de Mello Almada, confrontado com os referidos documentos apreendidos na Engevix, também confirmou a sua autenticidade e admitiu que a Engevix ganhou licitações da Petrobras através dos prévios ajustes de preferências realizados entre as empreiteiras. Citou especificamente os contratos ganhos da URC da RBPC, da RNEST e da unidade de destilação atmosférica e a vácuo (U2100) do COMPERJ.

(...)

Juiz Federal: - E alguma obra que o senhor mencionou.. essas duas foram malsucedidas. Teve alguma coisa que foi bem sucedida?

Gerson: - **Bem sucedida foi a URC e a RNEST.** Porém, ambas essas obras não estavam dentro desse grupo, mas eu **demonstrei o meu maior interesse nessas obras.** Então ficou eu brigando contra o resto que inclusive tinha mais convidados de fora do que do grupo.

Juiz Federal: - Do grupo? Mas dentro do grupo houve alguma definição da preferência da Engevix ou não?

Gerson: - **Aceitaram a preferência da Engevix para essas obras.**

(...)

Juiz Federal: - Mas porque faziam essa escala então? Essas propostas de fechamento aqui? Não significava que as outras iriam dar preferência a essas apontadas aqui como ganhadoras? Não era isso?

Gerson: - Sim, sim.

Juiz Federal: - Era isso?

Gerson: - Era isso, preferência, sim, confirmo.

Juiz Federal: - Mas dariam preferência como? Não participariam da licitação ou **participariam oferecendo propostas maiores?**

Gerson: - **Segunda alternativa.**

Juiz Federal: - Participaria oferecendo propostas maiores?

Gerson: - Sim.

(...)

Juiz Federal: Depois eu tenho aqui: **Engevix, E & T Engiform, indicações Abreu e Lima**, esse que o senhor mencionou?

Gerson: - Sim.

Juiz Federal: - Esse é o da RNEST?

Gerson: - **Este é o da RNEST.**

533. O executivo aduziu que houve a participação de dirigentes da Petrobrás para facilitar a obtenção dos contratos da RNEST pela Engevix (p. 109):

Juiz Federal: - Um caso específico, o senhor pode me ilustrar, por exemplo, que ele tenha atuado pra auxiliar a Engevix em ganhar um contrato ou não ter dificuldade com o contrato ou pra ser convidado?

Gerson: - Desculpa. Vamos pegar as concorrências que tiveram dentro da área de, nesse programa de refino que teve bastante forte, ele teve uma atuação bastante boa. Em cartas-convite, nem todas as cartas convites eu ganhei, ele perdia, não ganhava nada, então tinha o trabalho de risco. E teve trabalhos em que ele [Pedro Barusco] participou bastante, ajudando, podemos dizer é o caso da RNEST, que ele teve uma participação. (grifos acrescidos)

534. O responsável também admitiu o pagamento de propina a dirigentes da Petrobras pela Engevix Engenharia S/A em decorrência de contratos firmados (peça 23, p. 102):

509. Gerson Almada, também admitiu, em síntese, o pagamento de valores em decorrência da obtenção de contratos da Petrobrás. Argumentou, porém, que os pagamentos foram feitos a “lobistas”, como Alberto Youssef, que intermediariam repasses a partidos políticos, no caso o Partido Progressista, e que na época desconhecia que eles eram também direcionados aos Diretores da Petrobrás. Ainda admitiu que, de forma semelhante aos pagamentos a Alberto Youssef e ao Partido Progressista, remunerava também outros “lobista”, Milton Pascowitch, desta feita para que a Engevix “ficasse conhecida” pelo Partido dos Trabalhadores.

535. O Sr. Gerson de Mello Almada já foi condenado em dois processos da OLJ (no processo supramencionado e em outro), envolvendo o núcleo Engevix, que participava do cartel de empreiteiras que fraudavam as licitações em contratos com a Petrobras. No feito supracitado, o então executivo foi condenado a 23 anos e 10 meses por corrupção, lavagem de dinheiro e organização

criminosa (Ação Penal 5083351-89.2014.4.04.7000). No segundo, ficou com pena de 29 anos e 8 meses, por corrupção e lavagem de dinheiro (Ação Penal 5045241-84.2015.4.04.7000).

536. No voto revisor proferido na Apelação Criminal no âmbito do processo 5083351-89.2014.4.04.7000/PR (peça 25, p. 10-11), acatado por maioria na 8ª. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o Exmo. Desembargador Federal Leandro Paulsen enfatiza que a sentença de primeiro grau foi plenamente correta ao reputar comprovada a materialidade delitiva do crime de corrupção em diversos empreendimentos da Petrobras.

537. Na Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MPF contra a Engevix, o Sr. Gerson de Mello Almada, na condição de administrador da Engevix, está sendo responsabilizado por efetuar a promessa e determinar o pagamento de vantagens indevidas correspondentes a 1% do valor dos contratos firmados com a Petrobras e por representar a empresa no âmbito do cartel de empreiteiras (peça 24, p. 30, 57-59).

Empresa Industrial Técnica S.A:

538. O conjunto probatório até então acostado aos autos não demonstrara a participação de administradores da EIT nos acordos ilícitos realizados no âmbito do cartel para a ocorrência de fraudes às licitações da Rnest. Contudo, essa empresa formou consórcio junto com a Engevix (a qual comprovadamente participou do cartel) na licitação para as obras de Edificações da Rnest, aderindo, de certa forma, ao esquema criminoso já evidenciado nesta instrução e auferindo vantagens ilícitas com essa parceria. É possível, entretanto, com os novos elementos juntados ao processo, comprovar o pagamento de propina a dirigentes da Petrobras por executivos da EIT, a saber: Sr. Paulo Cesar Almeida Cabral (Diretor), Sr. Marcus Pinto Rola (referenciado como “dono” da EIT no acordo de colaboração de Shinko Nakandakari e como “representante” da EIT por Pedro Barusco, mas, para fins societários, era executivo controlador de várias empresas do grupo econômico) e Sr. Tanel Abbud Neto (Gestor de Contratos do Consórcio), para obtenção de vantagens na celebração de aditivos ao contrato.

539. A atuação direta desses responsáveis e a parceria entre a EIT e o cartel foram determinantes para o auferimento pela empresa de valores com sobrepreço, consolidando-se em superfaturamento, consoante disposto no art. 209, § 6º, inciso II, do Regimento Interno.

a) Paulo Cesar Almeida Cabral (CPF 054.401.493-68):

540. A participação ativa do Sr. Paulo Cesar Almeida Cabral, então diretor da EIT, nas fraudes cometidas no contrato de Edificações da Rnest está evidenciada no Termo de Colaboração de Shinko Nakandakari (peça 148, p. 5 a 7):

QUE quanto à empresa EIT - EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA, confirma suas declarações prestadas no âmbito do acordo de colaboração; QUE confirma que foram **MARCO PINTO ROLA e PAULO CABRAL quem lhe pediram que fizesse os pagamentos a PEDRO BARUSCO e RENATO DUQUE para os contratos Gasene e Rnest**; QUE já conhecia PAULO CABRAL ainda da época que trabalhava na empresa TALUDE;

(...)

QUE nesta época seu contato era com PAULO CABRAL, sendo que TANEL ABBUD NETO, era quem gerenciava a obra, e também tinha contato com o declarante; QUE MARCO PINTO ROLA era o dono da EIT, e PAULO CABRAL era o diretor da empresa;

(...)

QUE quanto ao contrato que a EIT teve em consórcio com a ENGEVIX nas obras da RNEST, o declarante foi contratado em razão de conhecer BARUSCO, DUQUE e GLAUCO LEGATTI, isto é, seu trânsito junto à Petrobras, além do seu conhecimento nas questões técnicas, demonstrado nas obras do gasoduto; QUE pelo bom serviço que TANEL ABBUD NETO teve à frente da obra anterior com a Petrobras, a EIT decidiu mantê-lo também como gestor do contrato relacionado a obras na RNEST; QUE MARCO ROLA e PAULO CABRAL conversaram com o declarante sobre o pagamento de incentivos a DUQUE e BARUSCO para que não houvesse problemas com o contrato; QUE acredita que nessa época a ENGEVIX, pelo consórcio, já havia pago alguma propina a PAULO ROBERTO COSTA, pela área de abastecimento da Petrobras; QUE então a EIT deveria fazer o pagamento à área de serviços, de RENATO DUQUE; QUE a decisão de fazer os pagamentos foi feita em uma reunião que o declarante teve com MARCO ROLA e PAULO CABRAL no

escritório da EIT em São Paulo/SP; QUE para operacionalizar o pagamento, o declarante recebeu de TANEL uma cópia de uma nota fiscal da ENGEVIX com a MO CONSULTORIA e também de um contrato da ENGEVIX com a MO, para que o declarante visse quais seriam os valores devidos mensalmente a PEDRO BARUSCO e RENATO DUQUE; QUE todos sabiam que PEDRO BARUSCO representava também RENATO DUQUE; QUE apresenta cópia de tais documentos neste ato; QUE então o declarante sacava os valores que eram depositados pelo consórcio na conta de um de seus filhos, recolhia os impostos e, do valor líquido, setenta por cento ia para PEDRO BARUSCO, e o restante ficava para o declarante; QUE o declarante, por meio da sua empresa LFSN, emitiu nota fiscal de prestação de serviços para todos esses pagamentos; QUE o declarante nega as informações prestadas pela empresa EIT às fls. 133 no sentido de que teria sido o declarante quem procurou a empresa propondo um contrato para assessoria técnica; QUE isso jamais ocorreu; QUE o que ocorreu é que a EIT embora estivesse preparada para fazer a obra, não tinha expertise em administração contratual, o que levou à série de problemas que estavam enfrentando; QUE também nega que tenha pedido à EIT que lhe fizesse pagamentos em espécie; QUE não se recorda de ter prestado assessoria para a EIT em obra no município de Anchieta-ES; QUE quanto às obras da RNEST, a EIT pagou seis parcelas ao declarante pelo contrato de consultoria e encerrou o contrato; QUE o declarante foi chamado por MARCO ROLA e PAULO CABRAL entre a data da concorrência e a data da assinatura do contrato com a Petrobras; QUE obteve com TANEL os detalhes da obra e então se reuniu com GLAUCO LEGATTI para tentar evitar os descontos que a Petrobras queria que houvesse no contrato; QUE quando o declarante foi dispensado dos serviços na obra da RNEST, a explicação que recebeu da EIT, nas pessoas de MARCO ROLA e PAULO CABRAL, em uma reunião em São Paulo/SP, foi que a EIT estava entrando em recuperação judicial e sairia do consórcio, e que a ENGEVIX já tinha seu próprio esquema com a Petrobras. (grifos acrescentados)

541. Ademais, o fato de o responsável ter sido signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 e de todos os aditivos, na qualidade de Superintendente da EIT, evidencia, de forma inequívoca, sua participação ativa em todo o processo.

542. Ele é réu na Ação Penal 5057686-95.2019.4.04.7000, que tramita na 13ª Vara de Curitiba e trata de denúncia por crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, formulada pelo MPF, com menção expressa ao contrato de Edificações e Urbanização da Rnest.

b) Marcus Pinto Rola (CPF 135.425.083-49):

543. A participação ativa do Sr. Marcus Pinto Rola, então dono da EIT, nas fraudes cometidas no contrato de Edificações da Rnest está demonstrada nos depoimentos de Pedro Barusco e de Shinko Nakandakari (supratranscrito) prestados nos processos judiciais.

Termo de colaboração n. 4 de Pedro José Barusco (peça 117, p. 9):

QUE SHINKO operacionalizava o pagamento de propinas por conta de contratos firmados entre a GALVÃO ENGENHARIA, representada por ERTON FONSECA, e a EIT ENGENHARIA, representada por MARCO PINTO ROLA; QUE a GALVÃO ENGENHARIA manteve 6 (seis) contratos, isolada ou em consórcio, em que SHINKO operou, sendo 2 (dois) na Área de Abastecimento e 4 (quatro) na Área de Gás e Energia, cuja valor total aproximado foi de R\$ 2,6 bilhões de reais, com início em 2008 até 2013; QUE de um modo geral, o pagamento das propinas nesses contratos obedeceu a regra mencionada no Termo 03, mas há um contrato de R\$ 40 milhões cuja propina foi de 1% destinada integralmente para a “Casa”, e outro contrato de R\$ 56 milhões que não se lembra como foi a divisão; QUE o contrato da EIT foi de R\$ 83 milhões de reais na Área de Gás; (grifos acrescentados)

Figura 30- Inclusão das obras de Edificações da Rnest no esquema criminoso - Quadro Explicativo Petrobras/Propina.

EMPRESA		NOME DO PROJETO	DATA	VALOR	%	DIVISÃO	AGENTE	CONTACTO EMPRESA	DATA DOC
Engevix EIT	C	Edificações Abreu e Lima	10/2/09	R\$ 591.324.228,09	2	1PR 0,5PART 0,5casa	Milton Pascovich Shinko Nakandakari	Gerson Almada Marco Pinto Rola	10/2/09

Fonte: Termo de Colaboração n. 4 de Pedro Barusco.

544. Além de ter sido identificado por dois colaboradores, o nome de Marcus Pinto Rola consta na planilha anexada ao Termo de Colaboração n. 4 de Pedro Barusco, como contato da EIT, sendo feita referência à obra de Edificações da Rnest com a discriminação das propinas pagas no esquema criminoso.



545. Mesmo não havendo vínculo direto deste responsável com a EIT, ele dirige diversas empresas do mesmo grupo econômico, o qual se trata de grupo familiar constituído por membros da mesma família que se alternam na gestão corporativa, algumas delas já tendo sido controladas da EIT, a exemplo da CIT Companhia Industrial Técnica (CNPJ 06.063.390/0001-25) e da Ibisa Agroindustrial Ltda. (CNPJ 10.725.786/0001-68).

546. Ele é réu na Ação Penal 5057686-95.2019.4.04.7000, que tramita na 13ª Vara de Curitiba e trata de denúncia por crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, formulada pelo MPF, com menção expressa ao contrato de Edificações e Urbanização da Rnest.

c) Tanel Abbud Neto (CPF 217.655.808-11):

547. A participação ativa do Sr. Tanel Abbud Neto, então Engenheiro Residente/Gestor de Contratos do Consórcio, nas fraudes cometidas no contrato de Edificações da Rnest está evidenciada no Termo de Colaboração de Shinko Nakandadari (peça 147, p. 5 a 7), já transcrito anteriormente, em que consta que o responsável era quem gerenciava a obra e também tinha contato direto com Shinko.

548. No supracitado documento, o colaborador esclareceu que na época Tanel Abbud Neto encaminhou ao depoente uma minuta de contrato firmado entre a Engevix e a MO, de prestação de serviços, no valor de R\$ 5,79 milhões, a fim de que o depoente fizesse um contrato semelhante, com mesmos valores, em 15 parcelas (15 meses). Também Tanel encaminhou uma cópia de via de nota fiscal emitida pela MO para que servisse de modelo.

549. Ele é réu na Ação Penal 5057686-95.2019.4.04.7000, que tramita na 13ª Vara de Curitiba e trata de denúncia por crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, formulada pelo MPF, com menção expressa ao contrato de Edificações e Urbanização da Rnest.

550. Segundo tal Denúncia do MPF (peça 142, p. 32) a cópia do contrato encaminhada ao colaborador por Tanel Abbud referia-se ao Contrato CEE nº 040/09, celebrado entre a Engevix e a M.O. Consultoria pelo valor global de R\$ 5.790.000,00, cuja finalidade era servir de base para que Shinko Nakandakari pudesse confeccionar, nos mesmos moldes, contrato fraudulento de consultoria entre o Consórcio Rnest e a LSFN Consultoria, a demonstrar a absoluta ilegalidade do negócio e o real objetivo criminoso dos envolvidos. De posse da cópia do contrato encaminhado por Tanel Abbud, Shinko Nakandakari confeccionou o Contrato de Prestação de Serviços CEE nº 050/09, o qual foi assinado pelo Consórcio Rnest, por Tanel Abbud e Claudio Roberto Martinez, representantes do consórcio, tendo sido assinado por Shinko Nakandakari em prol da LSFN Consultoria, bem como pelas testemunhas Alex Machado Santana e Max Lany Stival Vieira.

551. No que tange à evidência de participação direta de Tanel Abbud na execução do Contrato de Edificações da Rnest, consta sua assinatura nos relatórios de medição, qualificado como Gerente Geral da Obra.

IX.5. Responsabilização das holdings

552. O subitem 9.2.5 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário determinou que, no âmbito de cada processo de TCE, a Unidade Técnica promova estudos para complementar os futuros procedimentos de citação no tocante à viabilidade e necessidade de inclusão das holdings das empresas envolvidas no superfaturamento tratado, a fim de garantir o ressarcimento dos valores apontados e submeta proposta ao relator quando da identificação dos responsáveis.

IX.5.1. Responsabilidade e Desconsideração da Personalidade Jurídica (DPJ) no TCU

553. Primeiramente, é preciso destacar que a responsabilização perante o Tribunal de Contas da União (TCU) possui diversas nuances que a diferenciam do formato tradicional de um processo cível judicial.

554. O primeiro aspecto é que a responsabilização perante o TCU deriva diretamente do art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, conforme a seguir transcrito:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)



II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

555. O texto constitucional deixa claro que respondem perante o TCU os administradores e demais responsáveis pelos recursos públicos, além daqueles que derem causa a irregularidades que resultem em prejuízo ao erário público. Portanto, a responsabilização perante o TCU tem natureza extracontratual e guarda relação com eventuais condutas, para as quais reste comprovado nexo de causalidade com um prejuízo ao erário.

556. Esse também é o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em mais de um julgado (MS 24.961, Rel. Min. Carlos Velloso; MS 25.880, Rel. Min. Eros Grau; MS 25.092, Rel. Min. Carlos Velloso; RE 356.209 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie).

557. A jurisprudência desta Corte de Contas também entende que a responsabilização perante o TCU deriva de competência conferida pela Constituição Federal de 1988, a qual prevê aplicar sanções aos responsáveis em casos de ilegalidade ou irregularidade em atos administrativos sujeitos a sua jurisdição. Portanto, a responsabilidade nos processos de controle externo é decorrente de conduta omissiva ou comissiva, dolosa ou culposa, do agente, e que resulte em transgressão à legislação aplicável (cf. Acórdãos 1.512/2015, 479/2010, 3.051/2008).

558. Nesse sentido, a responsabilização perante o TCU se fundamenta em três requisitos:

- prática de ato ilícito na gestão de recursos federais por agente sob a jurisdição do TCU;
- presença de dolo ou culpa, uma vez que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva;
- existência de nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado negativo observado.

559. Ainda no que se refere à Lei 8.443/92, observa-se que o **art. 16, § 2º, alínea “b”**, estabelece o alcance desse dispositivo para **“terceiros que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”**. Portanto, a norma estabeleceu como requisito para responsabilização por dano ao erário a existência de nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o prejuízo apurado.

560. Assim, para os casos em que resta claramente evidenciado o nexo de causalidade entre condutas de sócios e holdings e o dano ao erário, por meio de condutas omissivas ou comissivas, o instituto da DPJ é irrelevante para sua responsabilização. Ainda mais quando se trata de condutas dolosas no cometimento de fraude e corrupção, muitas vezes com sentença penal transitada em julgado.

561. Mister ainda destacar que a denominada Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) traz em seu art. 4º, § 2º, comando inequívoco sobre a extensão da responsabilização com relação a atos ilícitos tratados naquela Lei – e que compreendem fraude à licitação:

art. 4º (...)

§ 2º **As sociedades controladoras**, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas **serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei**, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e **reparação integral do dano causado**.

(..)

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:

a) **frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;**

(...)

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;



562. Com base no referido diploma legal, portanto, quaisquer empresas que compõem o grupo econômico são solidariamente responsáveis por todos os atos de corrupção listados na norma, que inclui aqueles relacionados a fraudes em licitações e contratos públicos, assim como o sobrepreço/superfaturamento decorrente da manipulação do equilíbrio econômico-financeiro da avença firmada.

563. Consequentemente, a responsabilidade objetiva decorrente do art. 4º, § 2º, da Lei nº 12.846/2013 passa a valer a partir de 29/1/2014, 180 dias após a sua publicação na DOU (2/8/2013).

564. Em relação à responsabilidade subjetiva, a jurisprudência do TCU tratou, em diversas oportunidades, do alcance da responsabilidade pessoal em processos de Tomadas de Contas Especial, cuja corrente majoritária defende o julgamento das contas de todos aqueles que derem causa à irregularidade da qual resulte dano ao erário. Nessa linha, estão os Acórdãos 2.248/2013-TCU-Plenário (Relator Min-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), 2.545/2013-TCU-Plenário (Relator Min. José Múcio Monteiro), 295/2016-TCU-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas) e 2.240/2018-TCU-Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler). Do voto condutor proferido nessa última decisão, cabe destacar o seguinte trecho:

81. A principal arguição de defesa apresentada pelo responsável é no sentido de que a jurisdição do TCU não alcançaria empregados de entidades de direito privado. No entanto, considero que não assiste razão ao responsável, que não logrou êxito ao recorrer no Supremo Tribunal Federal com argumento semelhante, visto que a Exma. Ministra Rosa Weber negou liminar no Mandado de Segurança (MS) 35404, impetrado pelo responsável contra a medida constritiva adotada pelo já mencionado Acórdão 1.601/2017-Plenário.

82. De acordo com a Relatora, precedentes do STF reconheceram a atribuição do TCU para investigar as contas de particulares contratantes com ente integrante da administração pública federal ou de terceiros que, na condição de interessados, possam, em tese, ter concorrido para o desvio de dinheiro público. Ela frisou ainda que o STF também autorizou a possibilidade de o TCU impor sanções a particulares.

83. O Exmo. Ministro Gilmar Mendes também teve entendimento semelhante no âmbito dos MS 35.623 e 35.555, que apreciaram pedidos liminares em mandados de segurança impetrados por outros sócios de empresas construtoras envolvidas nas irregularidades apuradas na Ferrovia Norte-Sul, no Estado de Goiás. No último julgado, os impetrantes sustentaram que não seria possível a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo do TCU e que as medidas de bloqueio de bens por este Tribunal se aplicariam apenas àqueles que ocupam cargo ou função pública.

84. Ao analisar o caso, o Ministro Gilmar Mendes salientou que o “que deve determinar a sujeição de pessoa física ou jurídica à atividade fiscalizatória da corte de contas é a origem dos recursos por ela utilizados”. Para o relator, em razão do rol constitucional de competências do TCU, é perceptível que compete ao órgão a fiscalização dos recursos públicos aplicados irregularmente por particulares que firmam contrato com a administração pública.

85. Por fim, em linha com entendimento que venho reiteradamente defendendo em diversos julgados, a decisão monocrática proferida no âmbito do MS 35.555 ressaltou que **não é possível se constatar a ocorrência da suposta desconsideração à personalidade jurídica da empresa pelo TCU, conforme alegado. Isto porque, segundo o Ministro-Relator, o que se verifica, no caso, é que a determinação cautelar de bloqueio de bens se deu em virtude de indícios da responsabilidade pessoal dos sócios no evento danoso aos cofres públicos.**

86. Nesse sentido, gostaria de observar que a responsabilização dos ex-empregados e ex-administradores da Constran decorre do próprio texto constitucional, em especial o art. 70, parágrafo único, e o inciso II do art. 71, que não faz qualquer distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição do débito, bastando que qualquer um deles tenha dado causa a irregularidade que resulte prejuízo ao erário. **A interpretação desses dispositivos constitucionais deixa evidente o poder-dever de o Tribunal de Contas da União julgar, não só as contas dos gestores públicos, mas de qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.** (grifos nossos)

565. Tal entendimento encontra subsídio na experiência internacional. No âmbito da Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), a Justiça norte-americana tem aceito as seguintes teorias para responsabilização de sócios ou controladoras em face de condutas de empresas controladas, **sem a necessidade de aplicação da disregard doctrine (doutrina da desconsideração)**: (i) participação direta; (ii) autorização; (iii) conhecimento ou ciência do ilícito, ainda que por meio de willful

blindness (cegueira deliberada) ou conscious avoidance (omissão consciente); (iv) teoria principal-agente; (v) apoio e incentivo; e (vi) conspiração (BLUME, Robert C.; PARTRIDGE John D.W., LUMUMBA Tafari Nia, GIBSON, Dunn & CRUTCHER LLP. FCPA Liability for Third-Party Conduct: Identifying Pitfalls and Minimizing Risk. Practical Law. Thomson Reuters, 2019. Disponível em: <<https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/2019/01/Blume-Partridge-Lumumba-FCPA-Liability-for-Third-Party-Conduct-Identifying-Pitfalls-and-Minimizing-Risk-Practical-Law-December-2018-January-2019.pdf>>. Acesso em 24/3/2022).

566. No âmbito da União Europeia, a Commission of the European Communities a jurisprudência tem apontado que quando há elementos que demonstrem a formação de grupo econômico, a conduta da subsidiária pode ser imputada a holding, sendo o controle próximo de 100% o suficiente para provar tal configuração (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0097>. Acesso em 9/9/2020) ou mesmo qualquer prova sobre o exercício de influência sobre a política comercial da subsidiária (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0628_SUM&from=SV. Acesso em 24/3/2022).

567. No Reino Unido, o dever fiduciário de cuidado (duty of care) é usualmente imposto a diretores de companhias. O conceito também tem sido aplicado às empresas controladoras por seu dever de cuidado frente a partes relacionadas às condutas de suas subsidiárias, podendo ser responsável por negligência a esse dever (Chandler v. Cape plc - UK, 2012 - EWCA Civ 525. <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2012/525.html>. Acesso em 24/3/2022).

568. Na mesma esteira, as deliberações deste Tribunal têm adotado a doutrina de Rubens Requião, que na sua obra “Curso de Direito Comercial” (vol. 2. 31. Editora Saraiva, 2014. p. 182), define holding como uma empresa que possui a maioria das ações de outras empresas e que detém o controle de sua administração e políticas empresariais. É um tipo de sociedade que atua como gestora de participações sociais e administra conglomerados de um determinado grupo. Por conseguinte, o poder de controle não é exercido pelos diretores e nem pelos gerentes da sociedade anônima, mas sim pelo detentor do poder deliberativo da sociedade.

569. Conforme visto, a Lei 8.443/92 alcança todos aqueles que concorram para o dano, incluindo pessoas físicas ou jurídicas, funcionários, administradores, sócios e acionistas. Nestas últimas duas categorias se enquadram as controladoras, também chamadas de holdings.

570. Sendo assim, com base no exposto, diante do arcabouço normativo constitucional e legal, resta por desnecessária a DPJ para a responsabilização daqueles que se enquadrem nos requisitos acima descritos, incluindo as companhias controladoras. De todo o modo, insta registrar que este Tribunal tem considerado o uso do instituto da DPJ em algumas ocasiões, como os Acórdãos 199/2007-TCU-2ª Câmara, 2.589/2010-TCU-Plenário (ambos de relatoria do Min. Aroldo Cedraz), 1.456/2011-TCU-Plenário (Relator Min. José Jorge), 1.984/2012-TCU-Plenário (Relator Min. Raimundo Carreiro), entre outros julgados.

571. A partir de 2015, principalmente diante de abuso da personalidade jurídica, o TCU vem aplicando, com maior recorrência, a teoria da DPJ para a responsabilização de pessoas jurídicas controladoras (holdings) de empresas contratadas pela Administração Pública. Mais recentemente, o TCU enfrentou a questão em dois julgados semelhantes – Acórdãos 2.005/2017 (Relator Min. Benjamin Zymler) e 874/2018 (Relator Min. Bruno Dantas), todos do Plenário.

572. Os casos tratados nesses julgados diziam respeito a indícios de irregularidades relacionados a empreendimentos investigados no âmbito da Operação Lava-Jato, a saber, a Refinaria do Vale do Paraíba (Revap) e a usina termonuclear de Angra 3, respectivamente.

573. Nesses casos, havia evidências de que tais empresas controladoras participaram de fraudes ou anuíram com os ilícitos cometidos nas licitações e na execução dos contratos, além de terem sido beneficiárias das vantagens auferidas em face desses mesmos ilícitos. Ante essas circunstâncias, e com fundamento também nos art. 116 e 117 da Lei 6.404/1976, o TCU entendeu ter havido abuso da personalidade jurídica, tornando, consequentemente, pertinente incluir as



controladoras (holdings) no rol de responsáveis solidários pelo dano cometido em desfavor da Administração Pública.

574. Mais recentemente, o TC 036.129/2016-0 oportunizou nova discussão sobre o tema, culminando no Acórdão 1.421/2019-TCU-Plenário. Na ocasião, o Plenário identificou a ocorrência de abuso de personalidade jurídica da Construtora Norberto Odebrecht, bem como da holding Odebrecht S.A., determinando a responsabilização solidária dos controladores e acionistas pela reparação dos danos, uma vez que se beneficiaram dos lucros inflados pelas práticas delituosas dessas empresas e omitiram-se no dever de exercitar o controle sobre os atos dos administradores.

575. Portanto, demonstrou-se aqui que este Tribunal tem à disposição duas vias para cumprir sua missão constitucional de proteger o erário: (1) a responsabilização que decorre diretamente da Constituição e da Lei, e (2) o instituto da desconsideração da personalidade jurídica.

576. Deve-se registrar que não há norma específica ou jurisprudência assentada no STF sobre a possibilidade de o TCU utilizar a segunda via, ao menos em sede administrativa. Embora haja entendimentos favoráveis à tese, a aplicação da técnica da DPJ pelo TCU tem sido eventualmente suspensa pelo STF, de forma liminar, fundamentando a decisão na falta de jurisprudência consolidada daquela Suprema Corte.

577. Com efeito, no MS 32.494, de relatoria do Exmo. Min. Celso de Mello, embora tenha havido a concessão da liminar em desfavor do TCU, o STF entendeu que:

Tenho para mim, em juízo de mera deliberação (em afirmação compatível, portanto, com esta fase de incompleta cognição), que o E. Tribunal de Contas da União, ao exercer o controle de legalidade sobre os procedimentos licitatórios sujeitos à sua jurisdição, possuiria atribuição para estender a outra pessoa ou entidade envolvida em prática comprovadamente fraudulenta ou cometida em colusão com terceiros a sanção administrativa que impôs, em momento anterior, a outro licitante (ou contratante), desde que reconheça, em cada situação que se apresente, a ocorrência dos pressupostos necessários à aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, pois essa prerrogativa também comporia a esfera de atribuições institucionais daquela E. Corte de Contas, que se acha instrumentalmente vocacionada a tornar efetivo o exercício das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

(...)

É por isso que, em juízo de sumária cognição, parece-me revestir-se de legitimidade constitucional a possibilidade teórica de aplicação da “disregard doctrine”, que permitiria ao Tribunal de Contas da União adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.

578. Feita a fundamentação, verificam-se presentes, na análise do caso concreto, todos os requisitos para a responsabilização direta, dispensando-se, nesse momento, a desconsideração da personalidade jurídica para o alcance de todos os responsáveis citados.

IX.5.2. Responsabilidade das holdings no caso concreto

579. No caso em tela, há evidências de que a participação da Engevix Engenharia S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), no âmbito do cartel de empreiteiras que fraudaram as obras da Petrobras, ocorreu por meio da atuação ativa de executivos que também são representantes da holding do Grupo Engevix, no caso, a empresa Nova Engevix Participações S.A., atualmente denominada Nova Participações S.A. (CNPJ 02.357.415/0001-42).

580. Conforme consignado no tópico precedente, o Sr. Gerson de Mello Almada, Conselheiro de Administração da holding e então vice-presidente da empresa controlada (Engevix Engenharia S.A.), teve participação ativa na prática dos crimes de fraude à licitação e corrupção ativa em contratos da Petrobras, incluindo o de Edificações da Rnest, orientando a atuação dos demais funcionários da empresa controlada (peças 23 a 25, 99 a 108, 126, 128 e 132).

581. Logo, a controladora Nova Engevix Participações S.A. deve responder por contribuir diretamente para o cometimento do dano.

CONCLUSÃO

582. A presente instrução tratou da análise do superfaturamento apurado no Contrato 0800.0049742.09-2, celebrado entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e o Consórcio Rnest O. C. Edificações (Engevix-EIT), no valor global original de R\$ 591.324.228,09 (data base: 1/12/2008), para execução dos serviços e fornecimentos necessários à elaboração do projeto executivo e construção civil com fornecimento de materiais e equipamentos das edificações da Rnest, incluindo urbanização, conforme determinação exarada no Acórdão 1.937/2019-Plenário.

583. No tocante à prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, em conformidade com a orientação constante do voto revisor proferido no julgamento do TC 000.006/2017-3 e com as decisões que o seguiram, aplica-se ao caso concreto os entendimentos consolidados na Súmula 282 e no Acórdão 1.441/2016-Plenário, sem prejuízo de que a questão seja igualmente analisada sob a ótica da Lei 9.873/1999, de forma subsidiária.

584. Nessa esteira, não há que se falar em prescritibilidade do dano discutido nestes autos, à luz do entendimento sumulado por este Tribunal no enunciado 282.

585. Quanto à pretensão punitiva, considerando a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano (pagamentos de valores superfaturados decorrente de preços excessivos), a qual perdurou durante toda a vigência contratual, adota-se como termo a quo do prazo prescricional, na linha do decidido nos Acórdãos 1.298/2017 (Rel. Min. Sub. André Luís de Carvalho) e 2.861/2018 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), ambos do Plenário, a data do último pagamento em benefício do consórcio contratado, ocorrido em 17/12/2014. Ante a ausência do decurso do prazo decenal estipulado no art. 205 do Código Civil, conclui-se pela sua inocorrência. Inclusive, a eventual aplicação do regime prescricional previsto na Lei 9.873/1999 ao caso concreto em nada alteraria a conclusão de inocorrência de prescrição nestes autos, já que com a prolação do Acórdão 1.937/2019-Plenário, em 21/8/2019, houve a interrupção da prescrição, com menos de cinco anos da data de 17/12/2014. Ademais, como o presente processo foi desarquivado em 3/9/2019, resta igualmente excluída a hipótese de prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, seja pela ausência de decurso do prazo legal, no caso, 3 (três) anos, seja por ter recebido diversas movimentações desde então.

586. Conforme restou demonstrado, a celebração do Contrato de Edificações da Rnest esteve inserida em um contexto de fraudes, perpetradas em conluio por agentes da contratante (Petrobras) e do Consórcio Rnest O. C. Edificações, razão pela qual as análises empreendidas no exame desses atos tiveram que ser feitas a luz desse contexto. Os elementos juntados aos autos, somados ao acervo probatório da PF, MPF e Cade, oriundos da OLJ, bem como a documentação administrativa já recolhida em processos pretéritos que tramitam nesta Corte, demonstram que o cartel de empreiteiras atuou também na licitação e contrato das obras de Edificações da Rnest.

587. Quanto ao sobrepreço inicialmente apurado, na Fiscalização de 2009, as análises de preços do DFP das obras de Edificações da Rnest alcançaram apenas 23,63% (representando R\$ 139,73 milhões em itens analisados) do valor total contratado (R\$ 591 milhões), o que resultou no sobrepreço de R\$ 34,64 milhões (ou 5,86% em relação ao valor inicialmente contratado). Essa limitação do espaço amostral do DFP esteve relacionada à existência de um número elevado de itens cotados em forma de verba (VB), ou seja, sem as quantidades que amparavam os respectivos valores globais, o que impossibilitou a análise de diversos insumos.

588. Em 2010, a então Secob-3 analisou documentação apresentada pela Petrobras, em sede de diligência, que consistiu nas estimativas de custos da contratação das Edificações, comparando os valores adotados nas estimativas de custos da Petrobras com valores referenciais, usualmente praticados no mercado. Foram comparados os valores da mão de obra direta e indireta, custos de instalação de canteiro de obras, custos com transporte e alimentação de pessoal, custos de equipamentos e BDI (Serviços e Fornecimento), constatando-se que a estimativa de custos da Petrobras encontrava-se R\$ 23 milhões superior ao referencial paradigma (mercado). Concluiu-se ainda que o preço contratado se encontrava um pouco acima das estimativas de custos da Petrobras

ajustadas pela unidade técnica, mas dentro de uma questionável faixa de variabilidade da aceitabilidade das propostas da estatal (vide Acórdão 571/2013 e TC 029.736/2013-7 - peças 36 e 47), de modo que o achado relacionado ao indício de sobrepreço, inicialmente levantado na fiscalização de 2009, foi considerado saneado pelo Acórdão 3.069/2010-Plenário.

589. Contudo, diante do cenário de conluio entre empresas para fraudar licitações, descortinado pela OLJ, a SeinfraOperações reavaliou a situação das obras da Rnest no âmbito do Fiscobras 2019 e propôs, considerando a insuficiência de providências internas da Petrobras para assegurar o ressarcimento dos danos causados, sua oitiva quanto a vários contratos da Refinaria, entre eles o de Edificações. Então, o Acórdão 1.937/2019-Plenário determinou que os processos TC 029.544/2009-4, **TC 029.545/2009-1** e TC 029.548/2009-3 fossem desarquivados e que fosse realizada nova análise da economicidade das contratações, avaliando, inclusive, os eventuais acréscimos promovidos por meio de termos de aditamento contratual nos contratos da Cafor, dos Tanques Lote II e de **Edificações** da Refinaria Rnest.

590. Ato contínuo, em face das novas condições de contorno delimitadas pela Operação Lava Jato associadas às dificuldades de quantificação do dano pelos métodos tradicionais de cálculo de sobrepreço, tendo em vista as poucas perspectivas de se ampliar o espaço amostral, optou-se por apurar o sobrepreço do contrato de Edificações da Rnest valendo-se do emprego da técnica econométrica aprovada no âmbito dos Acórdãos 3.089/2015, 1.583/2016 e 1.568/2020, todos do Plenário, aperfeiçoada pelo prestigiado periódico nacional intitulado “Danos de cartel em contratos com a Petrobras” (2021), de Pereira, Terra, Zoghbi e Gomes (disponível em: [https://www.scielo.br/j/rdqv/a/HMbtJ8bvbrxyRk5Yh6gXG5D/](https://www.scielo.br/j/rdqv/a/HMbtJ8bvbrxyRk5Yh6gXG5D/?format=pdf&lang=pt) ?format=pdf&lang=pt – acesso em: 2/5/2022).

591. O método econométrico apreciado pelo TCU aponta que o valor mais provável do potencial prejuízo causado à Estatal – ocasionado pela redução dos descontos nas licitações em razão da existência dos cartéis – é de 17% em relação à estimativa de custo das licitações ou de 14,49% sobre o valor do contrato. Assim, a **quantificação do sobrepreço** no caso de Edificações da Rnest, calculado da forma indicada no estudo econométrico, resultou na quantia de **R\$ 76.347.556,33**, cuja base de cálculo é o valor executado do contrato original sem os aditivos (R\$ 591.324.228,09 x 89,10% x 14,49%), a valores originais de dezembro de 2008.

592. No que tange à execução contratual, foram firmados 14 Termos Aditivos, possivelmente com repasse de vantagens indevidas pelas empresas EIT e Engevix a Renato Duque e Pedro Barusco, para facilitar a aprovação de aditivos vantajosos para o consórcio. Dentre os aditivos contratuais firmados, quatro tiveram como objeto alterações do valor contratual, decorrentes de inclusão e/ou supressão de itens de serviço, bem como a título de reequilíbrio econômico-financeiro, passando o valor final do contrato a ser R\$ 774.914.618,27 (mais de 30% de aumento no valor global); os demais se referiram, na sua maioria, a prorrogações de prazos. A vigência do contrato passou a ser de 2.041 dias, após as inúmeras prorrogações, superando o prazo original, 728 dias, em 180%.

593. Chamou a atenção o valor do último aditivo, o 14º, (R\$ 117.076.897,68), a título de reequilíbrio econômico-financeiro em favor do Consórcio, assim como a análise da Comissão de Negociação da Petrobras que embasou seu deferimento, que não foi suficientemente detalhada e camuflou a magnitude da verdadeira alteração no contrato, já que ocorreram várias supressões de serviços associadas a acréscimos, em afronta ao subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013. Em vista das análises feitas e evidências relacionadas, verificou-se fortes indícios da prática de “jogo de planilha”, em paralelo ao contexto de fraude comprovada no âmbito da Operação Lava Jato, reforçados pela falta de razoabilidade das prorrogações de prazo e dos acréscimos e supressões, **de modo que deve ser declarada a nulidade total da referida alteração contratual, ressarcindo-se a Petrobras pelos valores pagos ao Consórcio (R\$ 97.835.570,02 – data base 2008), atualizados.**

594. O contrato foi encerrado sem a conclusão integral da obra por ato culposo do Consórcio, tendo havido abandono do canteiro e violação das obrigações contratuais. Todavia, a contratada,

mesmo após ter reduzido o ritmo contratual, ensejando sucessivas prorrogações e acréscimos, e ter tido sucesso na pactuação de aditivos vantajosos para si, mediante pagamento de propinas a agentes da Petrobras, ainda se colocou como prejudicada no processo e suscitou o direito de receber valores da estatal, provocando a instauração de procedimento de arbitragem.

595. O objeto da arbitragem restringiu-se ao alegado descumprimento de obrigações contratuais pelas partes, não versando sobre possíveis vícios na licitação que deu origem ao contrato ou sobre a invalidade deste em decorrência de eventual fraude, formação de cartel ou pagamento de propina. Examinando-se as sentenças (parcial e final), ficou claro que não foi avaliada a adequabilidade dos preços dos serviços do contrato em relação ao mercado, a pertinência dos acréscimos e supressões de itens, tampouco se eram necessárias as inúmeras prorrogações do prazo contratual. Avaliou-se se os pleitos formulados pelo Consórcio à Arbitragem, no que tange ao reequilíbrio econômico-financeiro (que abarcou as prorrogações de vigência do ajuste e acréscimos de serviços), estavam contemplados nos 14 aditivos ou não, de modo que as conclusões da Arbitragem não afetam o resultado do presente trabalho.

596. Reforçando-se a competência do TCU já evidenciada no caso concreto, já que o exame da arbitragem não abrangeu o mesmo escopo desta análise, destaca-se que sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença de absolvição no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. Nesse sentido são os Acórdãos 131/2017-Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues), 6903/2018-2ª Câmara (Relatora Ana Arraes), 940/2019-2ª Câmara (Relator Aroldo Cedraz) e 1.663/2021-2ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer).

597. A Arbitragem apurou que o Consórcio teria a receber, em valor histórico, o montante de R\$ 2.336.648,87, enquanto a Petrobras seria credora de R\$ 1.354.405,39, e, na compensação entre os respectivos créditos das partes, resultaria um saldo favorável à contratada no montante de R\$ 982.243,48. Cabe destacar a relação passada suspeita entre um dos árbitros e o patrono do consórcio, e a conexão entre o perito indicado pela Petrobras e a Engevix. Contudo, o esclarecimento de tais dúvidas demanda aprofundamento. Assim, propõe-se determinar à Petrobras que adote medidas no sentido de apurar se tais relações macularam a arbitragem e avalie a pertinência de eventual questionamento do procedimento arbitral junto às instâncias competentes para o caso. Também se alvitra o compartilhamento dessas informações com a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF) para conhecimento.

598. Quanto à parte inacabada da obra, em razão dos indícios de abandono dos prédios, com possível perda de funcionalidade, e da insuficiência das informações fornecidas pela Petrobras, realizou-se inspeção na Rnest, no período compreendido entre 7/6/2022 e 13/6/2022. Constatou-se, pelo registro fotográfico da equipe de inspeção, feito em visita in loco, a inexecução de um volume grande de serviços – alvenarias, coberturas, acabamentos, equipamentos, mobiliários – incondizente com uma execução física tão relevante quanto os 93,41% informados pela Petrobras, com consequente prejuízo em desfavor da Petrobras. A própria estatal informou que não houve orçamento destinado à preservação e conservação das estruturas, tampouco relatórios e registros fotográficos nesse sentido. Tal omissão contribuiu para o agravamento dos efeitos corrosivos das intempéries. Destaca-se que algumas unidades não puderam ser visitadas, já que estavam lacradas por medida de segurança. Assim, cabe determinar à Petrobras que realize levantamento para: (i) verificar o percentual aproximado de execução física deste contrato; (ii) mensurar os prejuízos advindos da ação das intempéries pela ausência de medidas de conservação; (iii) estimar os custos para recuperação das estruturas e acabativa da obra; e (iv) estabelecer plano de ação para a implementação das medidas necessárias ao pleno funcionamento do complexo de Edificações e Urbanização.

599. Consoante a Teoria do Produto Bruto Mitigado, o fraudador não pode obter vantagem de sua fraude, de modo que, além de um possível sobrepreço, o lucro (na parcela que não se confunde

com o superfaturamento) também se torna ilícito em caso de fraude à licitação. Ao se consolidarem contrato e aditivos (R\$ 774.914.618,27) e, aplicando-se o mesmo percentual de lucro do contrato original (8,33%), obtém-se, de forma conservadora, o valor de R\$ 64.550.387,70 (valor histórico) a título de lucro ilegítimo. Como o avanço financeiro da obra chegou a 89,25%, o cálculo do lucro ilegítimo realizado nesta instrução foi de R\$ 57.614.049,23. Todavia, considerando-se que, para se evitar bis in idem, o Lucro Ilegítimo não recai sobre os pagamentos glosados em razão de outras fontes de débito – superfaturamento calculado pelo modelo econométrico e glosa integral do 14º Aditivo –, obtém-se o valor líquido de R\$ 43.104.594,80.

600. Em razão dos indícios de superfaturamentos e dos elementos desvelados pela OLJ, verificou-se que as atuações dos Srs. Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e Pedro José Barusco Filho foram preponderantes para a formalização do Contrato de Edificações da Rnest, nos termos pretendidos pelas empresas consorciadas (Engevix e EIT). Os dirigentes, à época, agiam nas condições de Diretor de Abastecimento, Diretor de Serviços e Gerente Executivo de Engenharia, respectivamente. Merece destaque ainda a responsabilização do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Presidente da Petrobras à época dos fatos. Dessa forma, devem ser responsabilizados solidariamente pelo débito apurado, nos termos do art. 16, § 2ª, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998.

601. No que tange à celebração indevida do 14º Termo Aditivo, as condutas dos Srs. Israel Bruno Bezerra de Lira, Abenildo Alves de Oliveira, Fernando Luiz Viegas e Raphael Arthur Galvão Ramos foram decisivas para a formalização do referido instrumento, nos termos pretendidos pelas empresas consorciadas (Engevix e EIT). Esses responsáveis atuaram como membros da Comissão de Negociação, sendo o Sr. Israel o Coordenador.

602. Segundo o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado o erro grosseiro quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, o que ocorreu no caso concreto em relação aos responsáveis supramencionados, já que eram profissionais das áreas de Engenharia Mecânica, Civil e Equipamentos, de modo que tinham conhecimento técnico suficiente dos assuntos discutidos na negociação com o consórcio, mas, mesmo assim, muniram-se de argumentos frágeis e inverídicos resultando em favorecimento do particular em detrimento do Estado.

603. Esses agentes não adotaram a cautela e a prudência na emissão de parecer favorável ao 14º Aditivo, tomando decisões que não podem ser consideradas informadas e refletidas, mas sim indicam negligência e imprudência: (i) nas negociações relativas ao aditivo com o consórcio, registradas em atas de reunião assinadas pelos membros da comissão, (ii) nas análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, e (iii) no favorecimento de aditivo a exceder o limite de 25% para acréscimo contratual, disposto no subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013.

604. Em relação à Comissão de Negociação, somente se propõe a exclusão da responsabilidade de René Bezerra d’Azevedo por ter formação na área de Administração, a qual não lhe faculta conhecimento técnico dos assuntos envolvidos no 14º Aditivo.

605. O nexo de causalidade entre as condutas e o dano decorrente da celebração do aditivo é claramente estabelecido neste caso, pois a elaboração do parecer técnico com as falhas apontadas nesta instrução foi decisiva para a celebração desse ajuste contratual, incorrendo em prejuízo à Petrobras. Tal aditivo somado aos já celebrados acresceram o valor do contrato em R\$ 193.837.113,82, o que corresponde a 32,78% do valor original, excedendo o limite de 25%.

606. Mesmo não existindo evidências criminais de que esses agentes tenham se beneficiado financeiramente com a pactuação do aditivo, existe nexo causal entre suas condutas e o superfaturamento apontado, já que o parecer por eles elaborado foi determinante para a celebração do 14º Termo Aditivo, de modo que devem responder solidariamente pelo débito apurado, nos termos do art. 16, § 2ª, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998.



607. Constatou-se ainda a atuação de determinados sócios e diretores das empresas consorciadas, com desvio de finalidade e abuso da personalidade jurídica que representavam, por meio de práticas ilícitas de formação de cartel e/ou pagamento de vantagens indevidas (propinas) a agentes da Petrobras com o intuito de garantir a obtenção de contrato junto à estatal, bem como a maximização indevida dos lucros do grupo empresarial que representavam, devendo ser responsabilizados solidariamente pelo débito apurado, nos termos do art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 c/c arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, arts. 116 e 117 da Lei 6.404/1976, e item 1.2 do Decreto 2.745/1998, e em atendimento ao subitem 9.2.4 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário.

608. Em face das evidências de que as decisões das construtoras eram tomadas com participação da empresa controladora, observa-se a participação da holding do Grupo Engevix, que se beneficiou diretamente dos lucros superestimados obtidos indevidamente pela empresa controlada, o que é evidenciado pela atuação de gestor que ocupava cargo na holding, como Sr. Gerson de Mello Almada, Conselheiro de Administração da holding e então vice-presidente da empresa controlada (Engevix Engenharia S.A), devendo ser responsabilizados solidariamente pelo débito apurado, nos termos do art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 c/c arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998, e em atendimento ao subitem 9.2.5 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário.

609. Em razão dos indícios de superfaturamento e das análises da participação de cada pessoa, será proposta a citação solidária dos seguintes responsáveis, para lhes franquear a apresentação de alegações de defesa:

Tabela 26 - Rol de Responsáveis

FUNÇÃO	RESPONSÁVEL
Funcionários da Petrobras	Sr. Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.879-15). Sr. Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49). Sr. Pedro José Barusco Filho (CPF 987.145.708-15). Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72). Sr. Israel Bruno Bezerra de Lira (CPF 897.103.984-15). Sr. Abenildo Alves de Oliveira (CPF 354.708.524-15). Sr. Fernando Luiz Viegas (CPF 806.879.031-49). Sr. Raphael Arthur Galvão Ramos (CPF 012.552.134-00).
Executivos da EIT S/A	Sr. Paulo Cesar Almeida Cabral (CPF 054.401.493-68). Sr. Marcus Pinto Rola (CPF 135.425.083-49). Sr. Tannel Abbud Neto (CPF 217.655.808-11).
Administrador do Grupo Engevix	Sr. Gerson de Mello Almada (CPF 673.907.068-72).
Sociedades Empresariais	Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91). Empresa Industrial Técnica S/A (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial). Engevix Engenharia S.A (CNPJ 00.103.582/0001-31). Nova Engevix Participações S.A, atualmente Nova Participação S.A. (CNPJ 02.357.415/0001-42).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

610. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

n) com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, converter os presentes autos em tomada de contas especial;

o) com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 157, § 1º, 202, incisos I e II, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, realizar a citação dos seguintes

responsáveis para que, no prazo de quinze dias, apresentem suas alegações de defesa diante das seguintes irregularidades e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, as quantias apontadas referentes às irregularidades e às condutas a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor:

o.1) superfaturamento no Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) decorrente da diferença de desconto mediante atuação do cartel fraudando a licitação para execução das obras de Edificações e Urbanização da Rnest, conforme técnica econométrica aprovada no âmbito dos Acórdãos 1.583/2016 e 1.568/2020, todos do Plenário, aperfeiçoada pelo periódico nacional intitulado “Danos de cartel em contratos com a Petrobras” (2021), de Pereira, Terra, Zoghbi e Gomes:

o.1.1) Sr. Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.879-15), na condição de Diretor de Abastecimento da Petrobras, de maio/2004 a abril/2012:

Conduta: (i) aprovar a contratação das obras de Edificações da Rnest com sobrepreço, conforme Relatório DIP DABAST 71/2014; e (ii) por praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.2) Sr. Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), condição de Diretor de Serviços da Petrobras, de fev/2003 a fev/2012:

Conduta: (i) aprovar a contratação das obras de Edificações da Rnest com sobrepreço, conforme Relatório DIP DABAST 71/2014; e (ii) por praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.3) Sr. Pedro José Barusco Filho (CPF 987.145.708-15), na condição de Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras, de fev/2003 a mar/2011:

Conduta: (i) solicitar autorização para a contratação do Consórcio Rnest O. C. Edificações para execução das obras de Edificações da Rnest com preços excessivos; e (ii) praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.4) Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), na condição de Presidente da Petrobras (gestão 2005-2012):

Conduta: (i) aprovar a contratação das obras da Edificações da Rnest com sobrepreço; e (ii) por inobservar os deveres dos administradores das sociedades anônimas, sendo conivente ou negligenciando a apuração de atos irregulares praticados por outros administradores ou, se deles tendo conhecimento, deixando de agir para impedir a sua prática; por falhar no seu dever de diligência; pela supervisão e controle deficientes dos atos praticados por seus subordinados; por

obstruir os trabalhos de fiscalização do TCU; por falhar no seu dever de investigar, pois não adotou as providências exigidas de um administrador ao tomar conhecimento dos indícios de irregularidade apontados pela auditoria do TCU no empreendimento, o que resultou a ocorrência de formalização do Contrato das Obras de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 153 e 158 da Lei 6.404/1976, e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.5) Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91), na condição de signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.6) Empresa Industrial Técnica S/A (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.7) Engevix Engenharia S.A, atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.8) Nova Engevix Participações S.A, atualmente denominada Nova Participação S.A. (CNPJ 02.357.415/0001-42), na condição de controladora da empresa Engevix Engenharia S.A (CNPJ 00.103.582/0001-31), integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix) e signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: agir com abuso da personalidade jurídica por intermédio dos seus presidentes, diretores e/ou empresas, de forma a contribuir diretamente para a prática do conluio e de corrupção ativa, que resultou no superfaturamento detectado no referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.9) Sr. Paulo Cesar Almeida Cabral (CPF 054.401.493-68), na condição de Diretor da EIT Engenharia S.A. (CNPJ:13.300.818/0001-71 – em recuperação judicial) e signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.10) Sr. Marcus Pinto Rola (CPF 135.425.083-49), na condição de Administrador e Sócio de diversas empresas do Grupo Econômico da Empresa Industrial Técnica S.A. (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.11) Sr. Tannel Abbud Neto (CPF 217.655.808-11), na condição de Engenheiro Residente/Gestor de Contratos do Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.1.12) Sr. Gerson de Mello Almada (CPF 673.907.068-72), na condição de Vice-Presidente da Engevix Engenharia S.A (CNPJ 00.103.582/0001-31) e signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

Valor Original do Débito:

R\$ 76.347.556,33 (data-base 1/12/2008).

Valor Total do Débito Atualizado (Art. 28 c/c os arts. 24 e 23, III, b da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, 2º e 3º da Lei 6.822/1980. De acordo com a Decisão 1.122/2000-TCU-Plenário e o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário com alterações do Acórdão 1.247/2012-Plenário):

R\$ 157.731.728,00 – Período: 29/07/2009 (data do primeiro pagamento) a 30/06/2022 (peça 143).

o.2) superfaturamento no Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) decorrente da pactuação indevida do 14º Termo Aditivo, pela ausência de razoabilidade das prorrogações de prazo e acréscimos de serviços, com base em análise da Comissão de Negociação da Petrobras não suficientemente detalhada e que camuflou a magnitude da verdadeira alteração no contrato, já que ocorreram várias supressões de serviços associadas aos acréscimos indevidos em afronta ao subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013:

o.2.1) Sr. Israel Bruno Bezerra de Lira (CPF 897.103.984-15), na condição de Coordenador da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2:

Conduta: emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio, coordenando a Comissão de Negociação, e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.2) Abenildo Alves de Oliveira (CPF 354.708.524-15), na qualidade de Gerente de Implementação de Empreendimentos de Obras de Construção Civil, Edificações e Infraestrutura e membro da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2:

Conduta: (i) designar a Comissão de Negociação que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2; (ii) emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.3) Sr. Fernando Luiz Viegas (CPF 806.879.031-49), na condição de membro da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2:

Conduta: emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.4) Sr. Raphael Arthur Galvão Ramos (CPF 012.552.134-00), na condição de membro da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09.2:

Conduta: emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.5) Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91), na condição de signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, 65 e 66 da Lei 8.666/1993 e itens 1.2 e 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.6) Empresa Industrial Técnica S/A (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, 65 e 66 da Lei 8.666/1993 e itens 1.2 e 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.7) Engevix Engenharia S.A, atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engenix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, 65 e 66 da Lei 8.666/1993 e itens 1.2 e 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.8) Nova Engevix Participações S.A, atualmente denominada Nova Participação S.A. (CNPJ 02.357.415/0001-42), na condição de controladora da empresa Engevix Engenharia S.A (CNPJ 00.103.582/0001-31), integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engenix) e signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: agir com abuso da personalidade jurídica por intermédio dos seus presidentes, diretores e/ou empresas, de forma a contribuírem diretamente para a prática do conluio e de corrupção ativa, que resultaram no superfaturamento detectado no referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, 65 e 66 da Lei 8.666/1993 e itens 1.2 e 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.9) Sr. Paulo Cesar Almeida Cabral (CPF 054.401.493-68), na condição de Diretor da EIT Engenharia S/A (CNPJ:13.300.818/0001-71 – em recuperação judicial), signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) e do 14º Termo Aditivo:

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, 65 e 66 da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e itens 1.2 e 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.10) Sr. Marcus Pinto Rola (CPF 135.425.083-49), na condição de Administrador e Sócio de diversas empresas do Grupo Econômico da Empresa Industrial Técnica S/A (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, 65 e 66 da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e itens 1.2 e 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.11) Sr. Tannel Abbud Neto (CPF 217.655.808-11), na condição de Engenheiro Residente/Gestor de Contratos do Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;



Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, 65 e 66 da Lei 8.666/1993 e itens 1.2 e 7.2 do Decreto 2.745/1998;

o.2.12) Sr. Gerson de Mello Almada (CPF 673.907.068-72), na condição de Vice-Presidente da Engevix Engenharia S.A (CNPJ 00.103.582/0001-31) e signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, 65 e 66 da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e itens 1.2 e 7.2 do Decreto 2.745/1998;

Valor Original do Débito:

R\$ 97.835.570,02 (data-base 1/12/2008).

Valor Total do Débito Atualizado (Art. 28 c/c os arts. 24 e 23, III, b da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, 2º e 3º da Lei 6.822/1980. De acordo com a Decisão 1.122/2000-TCU-Plenário e o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário com alterações do Acórdão 1.247/2012-Plenário):

R\$ 214.047.008,00 – Período: 24/12/2013 (data do primeiro pagamento após a pactuação do aditivo) a 18/9/2020 (peça 144).

o.3) auferimento de lucro ilegítimo no Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), resultante da prática de ato ilícito pela formação de cartel para ganhar a licitação, ocorrendo vício contratual desde a origem, em afronta a diversos princípios normativos, como os da moralidade, impessoalidade, isonomia e supremacia do interesse público, além de ter sido imposto obstáculo gravoso à escolha da proposta mais vantajosa à Administração Pública:

o.3.1) Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91), na condição de signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, que resultaram no auferimento de lucro ilegítimo no referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.3.2) Empresa Industrial Técnica S/A (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engenix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, que resultaram no auferimento de lucro ilegítimo no referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.3.3) Engevix Engenharia S.A, atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engenix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, que resultaram no auferimento de lucro ilegítimo no referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

o.3.4) Nova Engevix Participações S.A, atualmente denominada Nova Participação S.A. (CNPJ 02.357.415/0001-42), na condição de controladora da empresa Engevix Engenharia S.A



(CNPJ 00.103.582/0001-31), integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix) e signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: agir com abuso da personalidade jurídica por intermédio dos seus presidentes, diretores e/ou empresas, de forma a contribuírem diretamente para a prática do conluio e de corrupção ativa, que resultaram no auferimento de lucro ilegítimo no referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

Valor Original do Débito:

R\$ 43.104.594,80 (data-base 1/12/2008).

Valor Total do Débito Atualizado (Art. 28 c/c os arts. 24 e 23, III, b da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, 2º e 3º da Lei 6.822/1980. De acordo com a Decisão 1.122/2000-TCU-Plenário e o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário com alterações do Acórdão 1.247/2012-Plenário):

R\$ 89.778.536,00 – Período: 29/7/2009 (data do primeiro pagamento) a 30/6/2022 (peça 145).

p) por força do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno, cientificar o Ministro de Minas e Energia da conversão dos autos em tomada de contas especial;

q) realizar a oitiva da Petróleo Brasileiro S.A. para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se sobre os seguintes pontos:

q.1) incoerência entre o percentual de execução física do Contrato 8500.0000037.09.2 informado ao TCU (93,43%) e a realidade encontrada pela equipe de inspeção, a qual parecia corresponder a percentual de execução bastante inferior;

q.2) qual o valor dos prejuízos advindos da ação das intempéries pela ausência de medidas de conservação;

q.3) estimativa dos custos para recuperação das estruturas e acabativa da obra; e

q.4) existência de plano de ação para a implementação das medidas necessárias ao pleno funcionamento do complexo de Edificações e Urbanização;

r) determinar à Petróleo Brasileiro S.A. que adote medidas no sentido de apurar se o procedimento de Arbitragem realizado após a rescisão do Contrato 8500.0000037.09.2 foi maculado pela relação societária pretérita entre um dos árbitros constituídos e o patrono do consórcio, e/ou pela conexão existente entre a empresa indicada pela Petrobras para a perícia técnica e a Engevix Engenharia S.A, e avalie a pertinência de eventual questionamento do procedimento arbitral junto às instâncias competentes para o caso;

s) enviar cópia desta instrução e da deliberação a ser adotada para a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, no intuito de compartilhar tais informações relevantes para conhecimento;

t) encaminhar, aos responsáveis mencionados, cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

4. O diretor assim se manifestou:

“Manifesto-me de acordo com a instrução formulada pela AUFC FLÁVIA CECCATO RODRIGUES DA CUNHA (DOC. 71.267.620-3), à exceção de quatro pontos específicos que abordo a seguir.

611. O primeiro diz respeito à responsabilização do sr. Tannel Abbud Neto (item b.2.11 da proposta de encaminhamento). Ele não atuava no Consórcio Rnest O. C. Edificações como administrador na concepção da Lei 6.404/1976, mas sim como empregado.

612. Essa condição afasta sua responsabilidade pelas irregularidades praticadas em sua atuação como funcionário do Consórcio. Diferentemente dos administradores, cuja responsabilidade advém das próprias disposições da Lei 6.404/1976, os empregados das empresas com relações regidas pela CLT atuam em nome das próprias empresas. Nesse sentido são os acórdãos 835/2015, 2.957/2018 e 121/2021, todos do Plenário e de relatoria do exmo. Ministro Bruno Dantas, bem como o pronunciamento do SUBPROCG Paulo Soares Bugarin no TC 000.400/2018-1, seguido pelo relator no Acórdão 2.316/2021-TCU-Plenário, de relatoria do min. Bruno Dantas.

Voto do Acórdão 121/2021-TCU-Plenário – Min. Bruno Dantas



43. Quanto a Gustavo Ribeiro de Andrade Botelho, por sua vez, verifico que a consulta realizada por meio do sistema CPF também **não permitiu estabelecer vínculo estatutário** entre ele e a Andrade Gutierrez Engenharia.

44. Considerando que não há, na instrução à peça 213, informações mais detalhadas sobre a natureza do vínculo entre a Andrade Gutierrez Engenharia e Flávio David Barra após 2/9/2015, ou entre essa empresa e Gustavo Ribeiro de Andrade Botelho, suscito a possibilidade de esses agentes **terem atuado como seus empregados**, e não como sócios ou diretores estatutários.

45. Admitindo-se essa hipótese, há que se revisitar a jurisprudência desta Corte acerca da possibilidade de o Tribunal vir a condenar empregados de uma entidade privada contratada pela Administração.

46. Situação semelhante foi discutida no âmbito do TC 015.266/2003-4, por meio dos Acórdãos 835/2015-TCU-Plenário [revisor min. Bruno Dantas] e 2.957/2018-TCU-Plenário [min. Bruno Dantas].

47. Naqueles autos, questionou-se, diante de vínculo meramente contratual entre a entidade privada e o Poder Público, se poderiam ser responsabilizados por prejuízo ao erário não só as contratadas, mas, também, seus empregados, considerando a sua participação direta nas irregularidades.

48. **Após amplo debate, a conclusão alcançada pelo Plenário desta Corte foi a de que a conduta irregular – um dos elementos que compõem a responsabilidade perante o Tribunal – não deve ser atribuída ao empregado, mas à pessoa jurídica contratada, que age por meio dele.** Pessoas físicas vinculadas à empresa contratada somente podem ser alcançadas por meio do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, desde que atendidos os requisitos legais para tanto, a exemplo daqueles estabelecidos pelo art. 50 do Código Civil:

“Art. 50. Em caso de **abuso da personalidade jurídica**, caracterizado pelo **desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial**, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de **administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados** direta ou indiretamente pelo abuso.” (grifos acrescidos)

49. Sem ignorar o fato de que, em algumas ocasiões, o Tribunal já decidiu pela possibilidade de responsabilizar diretamente empregados de empresas privadas sem vínculo estatutário ou societário, há de se ressaltar que essa não é a jurisprudência majoritária desta Corte.

50. Portanto, deixo de acolher a proposta de citação de Flávio David Barra, na condição de Presidente da AG Energia (após 2/9/2015), e de Gustavo Ribeiro de Andrade Botelho, na condição de Superintendente da Andrade Gutierrez Engenharia, sem prejuízo de que, na hipótese de a unidade instrutora comprovar o vínculo societário ou estatutário entre eles e a empresa Andrade Gutierrez Engenharia, esses agentes sejam citados posteriormente.

[grifos acrescidos]

Parecer do MPTCU – SUBPROCG Paulo Soares Bugarin (seguido pelo Relator, min. BD, no voto do Acórdão 2.316/2021-TCU-Plenário)

III.4 – Responsabilidade de empregado de empresa contratada

55. Dentre estes responsáveis, aliás, cabe analisar melhor a condição do Sr. César Ramos Rocha. Segundo indicado nas peças instrutórias elaboradas pela unidade técnica, ele detinha o cargo de diretor financeiro na Construtora Norberto Odebrecht, porém **essa função não era exercida na qualidade de diretor estatutário, mas de empregado**. Nessa condição, deve-se compreender que suas ações não representavam sua vontade própria, mas a vontade da sociedade empresária. Ou seja, os atos por ele praticados devem ser entendidos como realizados pela própria pessoa jurídica.

56. As ações que lhe são atribuídas foram enquadradas em tipos penais pelo Ministério Público Federal ao submeter denúncia criminal à apreciação judicial. Todavia, embora sejam graves e fortemente reprováveis as condutas desse agente, a ponto de tipificarem provável crime, há que se considerar que nem sempre a responsabilização em âmbito penal pode ser reproduzida num processo de controle externo em que se discute a responsabilidade pela reparação de dano ao erário.

57. De acordo com o art. 16, § 2º, alínea b, da Lei Orgânica do TCU, ao julgar irregulares as contas, o Tribunal fixará a responsabilidade solidária “do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”. No caso em exame, a relação contratual com a Petrobras tinha como parte contratante a empresa, Construtora Norberto Odebrecht S.A.

58. Resta avaliar, então, se este agente se caracteriza como terceiro interessado na prática do ato irregular. Sobre esse aspecto, mostra-se relevante a informação de que ele era empregado da empresa, não seu dirigente

em sentido estrito. Nessa condição, sua participação no esquema de fraudes se dava como representante da empreiteira, ou seja, ele era a pessoa física que agia no lugar da pessoa jurídica, a qual não possui existência no plano concreto.

59. *A conduta praticada não correspondia a um ato volitivo particular seu, mas da empresa. E quem determina a vontade da sociedade empresária não é um empregado, mas seus sócios e administradores. O empregado age conforme uma designação emanada da administração da empresa. Assim, o diretor financeiro se caracterizava como um instrumento por meio do qual a construtora participava do grupo fraudador. Por consequência, não cabe afirmar que ele, empregado, se qualifica como parte interessada na prática dos atos fraudadores, pois a sociedade empresária e, por essência, seus sócios e administradores é que seriam os verdadeiros interessados.*

60. *Percebe-se que, inclusive por meio da desconsideração da personalidade jurídica da empresa, que fora usada com desvio de finalidade e abuso para fraudar a licitação, o empregado não seria atingido. De acordo com a disciplina estatuída no art. 50 do Código Civil, a adoção desse procedimento conduz ao alcance do patrimônio dos sócios e administradores da pessoa jurídica, mas não de um empregado.*

61. *A responsabilização tampouco poderia se dar com fundamento direto na disposição constitucional contida na parte final do art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Segundo essa norma, ao TCU compete julgar “as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. O processo mediante o qual o Tribunal julga tais contas corresponde exatamente à TCE. Serão julgadas as contas, portanto, de quem puder ser arrolado como responsável pelo dano, em observância ao estipulado justamente no art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92. E, conforme analisado acima, por meio desse dispositivo legal não se alcança o empregado de pessoa jurídica que firmou contrato de fornecimento ou prestação de serviços com o Poder Público.*

62. *Tampouco seria adequado realizar a imputação direta considerando os elementos de conduta, nexos de causalidade e dano, pois, nesse caso, a ação do empregado representa, na verdade, a concretização da vontade da empresa. Portanto, a conduta causadora do prejuízo ao erário deve ser entendida como praticada pela pessoa jurídica. A propósito, observa-se que esse raciocínio se apresenta de acordo com a interpretação dada pelo Tribunal à parte final do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, quando concluiu ser devido o julgamento das contas de pessoas jurídicas responsabilizadas por dano ao erário (Acórdãos nºs 946/2013 e 2.465/2014, ambos do Plenário, e 4.922/2013-2ª Câmara).*

63. *Compreendo que o entendimento aqui sustentado se coaduna com a posição defendida por Vossa Excelência, e reforçada pelo Min. Vital do Rêgo em declaração de voto, ao proferir o voto revisor e vencedor do Acórdão nº 835/2015-Plenário, posteriormente confirmado pelo Acórdão nº 2.957/2018-Plenário. Naqueles autos, em que pese talvez coubesse a investigação quanto à caracterização da condição de sócio oculto, restou afastada a responsabilidade de empregado de pessoa jurídica contratada, concluindo por excluí-lo da relação processual, em virtude da impossibilidade de alcançá-lo em processo de tomada de contas especial.*

64. *A partir desta ponderação, considero pertinente a exclusão do Sr. César Ramos Rocha da relação processual.*

[grifos acrescidos]

613. **Por essa razão, proponho a exclusão do subitem b.2.11 da proposta de encaminhamento.**

614. *O segundo ponto de discordância diz respeito à maneira de se cobrar o débito pelo lucro auferido ilegítimamente em contrato nulo decorrente de licitação fraudada. Na verdade tal discordância busca amoldar a proposta à mais nova jurisprudência manifestada no Acórdão 1.842/2022-TCU-Plenário após longa discussão sobre o assunto, iniciada no Acórdão 2.677/2018-TCU-Plenário.*

Acórdão 1.842/2022-TCU-Plenário

9.2. *determinar à Petrobras que:*

9.2.1. *verifique junto à CGU e à AGU se a exigência de restituição de “lucros ilegítimos” pagos em razão dos contratos relativos à UDA e à UHDT da RNEST foi explicitamente incluída nos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados com as empresas Odebrecht e OAS;*

9.2.2. *caso a exigência referida no item anterior não esteja explicitamente incluída nos mencionados acordos, adote as providências legais e administrativas cabíveis no sentido de obter a restituição dos “lucros ilegítimos” pagos em razão dos contratos relativos à UDA e à UHDT da RNEST;*

615. A proposta, que substituirá o item b.3 da proposta de encaminhamento da instrução, seguirá os mesmos moldes daquela decisão, na qual se determina ao ente lesado – no caso a Petrobras – que adote as providências cabíveis a fim de se obter a restituição dos lucros ilegítimos. Diferentemente daquele caso, as empresas em questão, EIT e Queiroz Galvão, não possuem acordo de leniência com a CGU, não sendo cabível verificações junto à quele órgão, mas tão somente a adoção das medidas cabíveis à restituição dessa parcela.

616. Por isso, proponho a substituição do item b.3 e seus subitens por seguinte determinação em termos semelhantes à do subitem 9.2.2 do supracitado acórdão, com as alterações necessárias para atender às disposições dos arts. 4º a 8º da Resolução-TCU 315/2020:

Considerando as fundamentações apresentadas no Voto do Acórdão 1.842/2022-TCU-Plenário, determinar à Petrobras que adote as providências legais e administrativas cabíveis no sentido de obter a restituição dos “lucros ilegítimos” pagos em razão do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas que foram tomadas e o estado atualizado de seu andamento.

617. O terceiro ponto diz respeito à incompatibilidade das condutas atribuídas às empresas e a seus executivos com (i) as condutas dos membros da Comissão de Negociação da Petrobras e (ii) o momento em que ocorreu a análise e a aprovação do 14º aditivo.

618. Começando pelas condutas dos membros da Comissão de Negociação da Petrobras, elas foram analisadas e individualizadas na Seção IX.2, §§ 483-510, da instrução. Verifica-se que dizem respeito a culpa grave em decorrência de erro grosseiro e não estão relacionados a atos de corrupção:

485. Cabe destacar que, à época do 14º Aditivo, Paulo Roberto Costa, Pedro Barusco, Renato Duque e Sérgio Gabrielli não ocupavam mais os cargos de direção na Petrobras, de forma que não podem ser responsabilizados em relação a esse instrumento.

(...)

490. No presente caso, apesar de não existirem evidências criminais de que esses agentes tenham se beneficiado financeiramente com a pactuação do aditivo, existe nexo causal entre suas condutas e o superfaturamento apontado, já que o parecer por eles elaborado foi determinante para a celebração do 14º Termo Aditivo, de modo que devem responder solidariamente pelo débito apurado, nos termos do art. 16, § 2º, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998.

619. De fato, em relação ao momento em que o 14º aditivo foi analisado e aprovado, os principais atores internos a Petrobras que participavam dos atos criminosos relacionados às obras das refinarias – Paulo Roberto Costa, Pedro Barusco e Renato Duque – já não faziam parte da estrutura decisória quanto à aprovação ou não daquele aditivo.

620. Portanto, a relação entre a aprovação do 14º aditivo e eventuais condutas criminosas depende da caracterização da ação delituosa de outras pessoas que tivessem poder decisório ou de influenciar na decisão, o que não se verifica neste caso. Ao contrário, aos agentes da Petrobras a instrução imputou conduta culposa decorrente de erro grosseiro, com o que estou de acordo.

621. A questão que aponto é a incompatibilidade em relação ao 14º aditivo das condutas atribuídas às empresas e a seus executivos, todas relacionadas ao pagamento de propinas e à corrupção, e à ausência de correspondência de atos ilícitos ou ao menos dolosos por parte dos agentes da Petrobras.

622. A responsabilização deve observar a existência de irregularidade (superfaturamento pela pactuação indevida do 14º aditivo), a conduta praticada (“praticar atos de corrupção e conluio”, “contribuírem diretamente para a prática do conluio e de corrupção ativa” e “participar em atos ilícitos para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço”, conforme descrito nas condutas constantes dos subitens b.2.5 a b.2.12 da proposta de encaminhamento) e o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade. Nos casos de pessoas físicas, ainda devem ser avaliados elementos de culpa ou dolo, de exigibilidade de conduta diversa e das condições a que estavam submetidos os responsáveis quando da realização da conduta.



623. *A falha na responsabilização do consórcio, das empresas integrantes, das holdings e de seus executivos, no meu entender, reside na ausência de nexo causal entre as condutas descritas e a irregularidade. Não porque as condutas não ocorreram, mas porque não foram essas condutas que levaram à ocorrência da pactuação indevida do 14º aditivo.*

624. *Se do lado da Petrobras a análise do aditivo e o processo de aprovação ocorreu com culpa grave por erro grosseiro, e não por conduta dolosa corrupta, não há como a ação corruptiva por parte das empresas e seus executivos ter causado a irregularidade.*

625. *Assim sendo, entendo que a responsabilização das empresas deve se basear o recebimento de valores indevidos com fundamento no art. 19 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, § 5º, inciso II, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno do TCU:*

Art. 209. O Tribunal julgará as contas irregulares quando evidenciada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

III – dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

(...)

§ 5º Nas hipóteses dos incisos II, III e IV, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

(...)

II – do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

§ 6º A responsabilidade do terceiro de que trata o inciso II do parágrafo anterior derivará:

(...)

II - da irregularidade no recebimento de benefício indevido ou pagamento superfaturado.

626. *Nesse caso, a responsabilidade pelo dano decorrente do 14º aditivo se limitaria ao Consórcios e às suas empresas integrantes, não se estendendo às holdings e a seus executivos, uma vez que não tem relação a práticas que caracterizam abuso de personalidade jurídica, de abuso da controladora ou atos ilegítimos de gestão.*

627. *Em suma, **proponho a exclusão da responsabilidade das holdings e dos executivos das empresas, exclusivamente em relação à parcela do dano referente ao 14º Termo Aditivo, e a revisão das condutas e fundamentação para a responsabilização das empresas contratadas.***

628. *Um último ponto, e aqui não se trata de discordância, mas do surgimento de novos fatos após a conclusão da instrução, é a necessidade de se **alterar a citação do sr. Paulo Roberto Costa pela citação de seu espólio** em razão do falecimento daquele responsável, fato amplamente noticiado pela imprensa.*

629. *Tendo em vista a quantidade de alterações propostas no encaminhamento, ao final deste pronunciamento se apresentam a proposta e a matriz de responsabilização contemplando a consolidação dessas alterações.*

630. *Por fim, declaro que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO CONSOLIDADA

631. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:*

u) com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, converter os presentes autos em tomada de contas especial;

v) com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 157, § 1º, 202, incisos I e II, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, realizar a citação dos seguintes responsáveis para que, no prazo de quinze dias, apresentem suas alegações de defesa diante das seguintes irregularidades e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, as quantias apontadas referentes às irregularidades e às condutas a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor:

v.1) superfaturamento no Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) decorrente da diferença de desconto mediante atuação do cartel fraudando a licitação para execução das obras de Edificações e

Urbanização da Rnest, conforme técnica econométrica aprovada no âmbito dos Acórdãos 1.583/2016 e 1.568/2020, todos do Plenário, aperfeiçoada pelo periódico nacional intitulado “Danos de cartel em contratos com a Petrobras” (2021), de Pereira, Terra, Zoghbi e Gomes:

v.1.1) Espólio do Sr. Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.879-15), na condição de Diretor de Abastecimento da Petrobras, de maio/2004 a abril/2012:

Conduta: (i) aprovar a contratação das obras de Edificações da Rnest com sobrepreço, conforme Relatório DIP DABAST 71/2014; e (ii) por praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.2) Sr. Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), condição de Diretor de Serviços da Petrobras, de fev/2003 a fev/2012:

Conduta: (i) aprovar a contratação das obras de Edificações da Rnest com sobrepreço, conforme Relatório DIP DABAST 71/2014; e (ii) por praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.3) Sr. Pedro José Barusco Filho (CPF 987.145.708-15), na condição de Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras, de fev/2003 a mar/2011:

Conduta: (i) solicitar autorização para a contratação do Consórcio Rnest O. C. Edificações para execução das obras de Edificações da Rnest com preços excessivos; e (ii) praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.4) Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), na condição de Presidente da Petrobras (gestão 2005-2012):

Conduta: (i) aprovar a contratação das obras da Edificações da Rnest com sobrepreço; e (ii) por inobservar os deveres dos administradores das sociedades anônimas, sendo conivente ou negligenciando a apuração de atos irregulares praticados por outros administradores ou, se deles tendo conhecimento, deixando de agir para impedir a sua prática; por falhar no seu dever de diligência; pela supervisão e controle deficientes dos atos praticados por seus subordinados; por obstruir os trabalhos de fiscalização do TCU; por falhar no seu dever de investigar, pois não adotou as providências exigidas de um administrador ao tomar conhecimento dos indícios de irregularidade apontados pela auditoria do TCU no empreendimento, o que resultou a ocorrência de formalização do Contrato das Obras de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 153 e 158 da Lei 6.404/1976, e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.5) Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91), na condição de signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.6) Empresa Industrial Técnica S/A (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.7) Engevix Engenharia S.A, atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.8) Nova Engevix Participações S.A, atualmente denominada Nova Participação S.A. (CNPJ 02.357.415/0001-42), na condição de controladora da empresa Engevix Engenharia S.A (CNPJ 00.103.582/0001-31), integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix) e signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: agir com abuso da personalidade jurídica por intermédio dos seus presidentes, diretores e/ou empresas, de forma a contribuir diretamente para a prática do conluio e de corrupção ativa, que resultou no superfaturamento detectado no referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.9) Sr. Paulo Cesar Almeida Cabral (CPF 054.401.493-68), na condição de Diretor da EIT Engenharia S.A. (CNPJ 13.300.818/0001-71 – em recuperação judicial) e signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.10) Sr. Marcus Pinto Rola (CPF 135.425.083-49), na condição de Administrador e Sócio de diversas empresas do Grupo Econômico da Empresa Industrial Técnica S.A. (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;



Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

v.1.11) Sr. Gerson de Mello Almada (CPF 673.907.068-72), na condição de Vice-Presidente da Engevix Engenharia S.A (CNPJ 00.103.582/0001-31) e signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

Valor Original do Débito:

R\$ 76.347.556,33 (data-base 1/12/2008).

Valor Total do Débito Atualizado (art. 28 c/c os arts. 24 e 23, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, 2º e 3º da Lei 6.822/1980. De acordo com a Decisão 1.122/2000-TCU-Plenário e o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário com alterações do Acórdão 1.247/2012-TCU-Plenário):

R\$ 157.731.728,00 – Período: 29/07/2009 (data do primeiro pagamento) a 30/06/2022 (peça 143).

v.2) superfaturamento no Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) decorrente da pactuação indevida do 14º Termo Aditivo, pela ausência de razoabilidade das prorrogações de prazo e acréscimos de serviços, com base em análise da Comissão de Negociação da Petrobras não suficientemente detalhada e que camuflou a magnitude da verdadeira alteração no contrato, já que ocorreram várias supressões de serviços associadas aos acréscimos indevidos em afronta ao subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013:

v.2.1) Sr. Israel Bruno Bezerra de Lira (CPF 897.103.984-15), na condição de Coordenador da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2:

Conduta: emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio, coordenando a Comissão de Negociação, e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

v.2.2) Abenildo Alves de Oliveira (CPF 354.708.524-15), na qualidade de Gerente de Implementação de Empreendimentos de Obras de Construção Civil, Edificações e Infraestrutura e membro da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2:

Conduta: (i) designar a Comissão de Negociação que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2; (ii) emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

v.2.3) Sr. Fernando Luiz Viegas (CPF 806.879.031-49), na condição de membro da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2:

Conduta: emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

v.2.4) Sr. Raphael Arthur Galvão Ramos (CPF 012.552.134-00), na condição de membro da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2:

Conduta: emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

v.2.5) Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91), na condição de signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: recebeu os pagamentos indevidos decorrentes do 14º Termo Aditivo;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, inciso III, § 5º, inciso II, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

v.2.6) Empresa Industrial Técnica S/A (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: recebeu os pagamentos indevidos decorrentes do 14º Termo Aditivo;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, inciso III, § 5º, inciso II, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

v.2.7) Engevix Engenharia S.A, atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: recebeu os pagamentos indevidos decorrentes do 14º Termo Aditivo;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, inciso III, § 5º, inciso II, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

w) por força do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno, cientificar o Ministro de Minas e Energia da conversão dos autos em tomada de constas especial;

x) realizar a oitiva da Petróleo Brasileiro S.A. para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se sobre os seguintes pontos:

x.1) incoerência entre o percentual de execução física do Contrato 8500.0000037.09-2 informado ao TCU (93,43%) e a realidade encontrada pela equipe de inspeção, a qual parecia corresponder a percentual de execução bastante inferior;



x.2) qual o valor dos prejuízos advindos da ação das intempéries pela ausência de medidas de conservação;

x.3) estimativa dos custos para recuperação das estruturas e acabativa da obra; e

x.4) existência de plano de ação para a implementação das medidas necessárias ao pleno funcionamento do complexo de Edificações e Urbanização;

y) determinar à Petrobrás Brasileiro S.A. que:

y.1) considerando as fundamentações apresentadas no Voto do Acórdão 1.842/2022-TCU-Plenário, adote as providências legais e administrativas cabíveis no sentido de obter a restituição dos “lucros ilegítimos” pagos em razão do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) estimados em R\$ 43.104.594,80 na data-base de 1/12/2008 e em R\$ 89.778.536,00 em valores atualizados (peça 145);

y.2) adote medidas no sentido de apurar se o procedimento de Arbitragem realizado após a rescisão do Contrato 8500.0000037.09-2 foi maculado pela relação societária pretérita entre um dos árbitros constituídos e o patrono do consórcio, e/ou pela conexão existente entre a empresa indicada pela Petrobrás para a perícia técnica e a Engevix Engenharia S.A, e avalie a pertinência de eventual questionamento do procedimento arbitral junto às instâncias competentes para o caso; e

y.3) informe a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas que foram tomadas em função das determinações dos subitens ‘e.1’ e ‘e.2’ acima, bem como o estado atualizado de seu andamento.

z) enviar cópia desta instrução e da deliberação a ser adotada para a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, no intuito de compartilhar tais informações relevantes para conhecimento;

aa) encaminhar, aos responsáveis mencionados, cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

5. O titular da unidade assim se pronunciou:

“Em instrução de elevada excelência técnica, os AUFC Flávia Ceccato Rodrigues da Cunha e Paulo Alberto Mancini Pires propõem:

a. conversão dos autos em tomada de contas especial e consequente citação dos responsáveis, inclusive diretores das empresas integrantes do consórcio e suas respectivas holdings, em função de débitos identificados no contrato original e em seu 14º termo aditivo;

b. oitiva da Petrobrás por conta de indícios de inconsistências em dados de avanço físico do contrato, bem como de possíveis prejuízos decorrentes de má conservação das obras;

c. determinação à Petrobrás por conta de indícios de irregularidades que possam ter maculado a lisura de procedimento arbitral efetivado em face da rescisão do contrato;

d. cópia da instrução e da deliberação que vier a ser proferida à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal.

O débito calculado na instrução para o contrato original é decorrente de duas parcelas: (i) perda de desconto da licitação, ocasionada pela fraude à licitação praticada no caso concreto, calculada mediante técnicas econométricas descritas nos Acórdãos 1.583/2016 e 1.568/2020, ambos do Plenário do TCU; e (ii) lucro espúrio auferido pelas contratadas em contrato obtido mediante fraude e, por isso mesmo, nulo.

Já o débito decorrente do 14º Termo Aditivo do contrato é consequência de indícios de nulidade total dessa modificação contratual, considerando que os fundamentos técnicos invocados para os acréscimos feitos ao contrato se mostraram inválidos e/ou contrários às disposições do próprio contrato e ao seu regime de execução.

O Diretor André Amaral Burle de Castro, em seu pronunciamento, manifesta-se concorde com a instrução, à exceção de quatro pontos, propondo as seguintes modificações ao encaminhamento:

Exclusão da responsabilização pelos débitos apurados do Sr. Tanel Abbud Neto, gestor de contratos do Consórcio RNEST O.C. Edificações, em razão de este não ser diretor estatutário ou ter relação



societária com nenhuma das empresas consorciadas, tendo sido tão somente empregado da empresa EIT;

Adequação da proposta de buscar o ressarcimento decorrente do lucro espúrio auferido pelas consorciadas em contrato nulo e em licitação fraudada às balizas delineadas pelo novel Acórdão 1.842/2022-TCU-Plenário;

Modificação da conduta das empresas consorciadas inseridas na proposta de encaminhamento e na matriz de responsabilização em relação ao débito decorrente da nulidade do 14º Termo Aditivo, passando a considerar sua conduta como tão somente o recebimento de valores indevidos de aditamento contratual nulo e não de prática dolosa de fraude e pagamento de propinas, com a consequente exclusão de responsabilidade das holdings e dos executivos das empresas **exclusivamente em relação à parcela do dano referente ao 14º termo aditivo;**

Alteração da citação do Sr. Paulo Roberto Costa para a citação de seu espólio, em razão do falecimento do responsável ocorrido após a conclusão da instrução, conforme amplamente noticiado pela imprensa nacional.

Feito esse resumo, passo a me pronunciar sobre os autos.

Início pontuando que estou de acordo com os três últimos pontos de dissonância trazidos pelo titular da 2ª Diretoria desta Unidade pelos mesmos De fato, é preciso: (i) adequar a proposta de ressarcimento decorrente do lucro espúrio auferido pelas consorciadas no contrato para o que restou decidido pelo Plenário do TCU no Acórdão 1.842/2022-TCU-Plenário; (ii) modificar a conduta das empresas consorciadas na proposta de citação do débito decorrente da nulidade do 14º termo aditivo, com a consequente exclusão de responsabilidade das holdings e dos executivos das empresas **exclusivamente em relação à parcela do dano referente ao 14º termo aditivo;** (iii) alterar a citação do Sr. Paulo Roberto Costa para a citação do seu espólio.

Em relação ao primeiro ponto de divergência entre os auditores instrutores e o diretor, coloco que estou de acordo com a instrução, conforme fundamentos a seguir.

I. Argumentos adicionais acerca da responsabilização do Sr. Tanel Abbud Neto

Primeiramente, pontuo que, em consulta ao sistema CPF da Receita Federal, constatei que o nome do responsável é Tanel Abbud Neto.

A instrução traz argumentos e evidências que mostram que o Sr. Tanel Abbud Neto é réu em ação penal que apura possível ilícito de pagamento de vantagens indevidas e lavagem de dinheiro envolvendo o contrato das Edificações RNEST (ação penal 5057686-95.2019.4.04.7000, em trâmite perante a 13ª Vara Federal de Curitiba).

A decisão judicial de aceitação da denúncia criminal formulada pelo Ministério Público Federal (juntada à peça 155) pontua o seguinte:

Há descrição de que Paulo Cabral, Marcus Pinto e Tanel Abbud, executivos da EIT, antevendo dificuldades na execução financeira do contrato 0275080068, celebrado pela aludida empresa coma Petrobrás, e do contrato 0800.0049742.09-2, celebrado pelo Consórcio RNEST O.C. Edificações, do qual a EIT detinha 50% da participação social, também com a Petrobrás, ofereceram e pagaram, por meio de Shinko Nakandakari, vantagem indevida a agentes da Diretoria de Serviços da Petrobrás, à qual os mencionados contratos estavam vinculados.

Não há, destarte, imputação decorrente da mera posição ocupada pelos acusados dentro da estrutura hierárquica da EIT.

(peça 155, p. 6 – grifos acrescidos)

Em outras palavras, segundo a decisão judicial de aceitação da denúncia, a possível conduta dolosa não decorreu da mera posição ocupada pelo Sr. Tanel Abbud Neto dentro da estrutura hierárquica da EIT.

O Acórdão 4.407/2016-TCU-Primeira Câmara indica que o TCU pode responsabilizar não só sócios, mas também administradores de pessoas jurídicas, que tenham participado de condutas ilícitas dolosas. No mesmo sentido também caminham os Acórdãos 2.005/2017-TCU-Plenário, 2.619/2019-TCU-Plenário e 880/2018-TCU-Plenário.



No caso concreto, o Sr. Tanel Abbud Neto tinha poder decisório, haja vista que, segundo a denúncia criminal formulada pelo MPF e aceita pelo Poder Judiciário, procurou **ativamente** buscar o possível acerto ilícito com agentes da Petrobras, em razão de antever supostas dificuldades na execução financeira do contrato de Edificações RNEST.

Nesse cenário e, considerando as evidências acostadas aos autos, estou de acordo com a proposta de citação do Sr. Tanel Abbud Neto incluída pelos AUFC instrutores.

Tendo em vista a pontual alteração no encaminhamento alvitrado pelo titular da 1ª Diretoria, visando trazer uma proposta final da SeinfraOperações, ao final deste pronunciamento se apresentam a proposta e a matriz de responsabilização contemplando a consolidação dessas alterações.

Por fim, declaro que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO CONSOLIDADA

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, converter os presentes autos em tomada de contas especial;

com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 157, § 1º, 202, incisos I e II, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, realizar a citação dos seguintes responsáveis para que, no prazo de quinze dias, apresentem suas alegações de defesa diante das seguintes irregularidades e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, as quantias apontadas referentes às irregularidades e às condutas a seguir indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor:

aa.1) superfaturamento no Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) decorrente da diferença de desconto mediante atuação do cartel fraudando a licitação para execução das obras de Edificações e Urbanização da Rnest, conforme técnica econométrica aprovada no âmbito dos Acórdãos 1.583/2016 e 1.568/2020, todos do Plenário, aperfeiçoada pelo periódico nacional intitulado “Danos de cartel em contratos com a Petrobras” (2021), de Pereira, Terra, Zoghbi e Gomes:

aa.1.1) Espólio do Sr. Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.879-15), na condição de Diretor de Abastecimento da Petrobras, de maio/2004 a abril/2012:

Conduta: (i) aprovar a contratação das obras de Edificações da Rnest com sobrepreço, conforme Relatório DIP DABAST 71/2014; e (ii) por praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.2) Sr. Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), condição de Diretor de Serviços da Petrobras, de fev/2003 a fev/2012:

Conduta: (i) aprovar a contratação das obras de Edificações da Rnest com sobrepreço, conforme Relatório DIP DABAST 71/2014; e (ii) por praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;



aa.1.3) Sr. Pedro José Barusco Filho (CPF 987.145.708-15), na condição de Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras, de fev/2003 a mar/2011:

Conduta: (i) solicitar autorização para a contratação do Consórcio Rnest O. C. Edificações para execução das obras de Edificações da Rnest com preços excessivos; e (ii) praticar atos de gestão ou omitir-se no seu poder-dever de agir para impedir a ação delituosa contra as licitações da Petrobras, mediante recebimento de vantagem indevida das empresas cartelizadas, permitindo o direcionamento das licitações, com restrição a competitividade, a divulgação de informações sigilosas da Petrobras, e a prática de preços excessivos, o que propiciou a ocorrência de formalização do Contrato de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.4) Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), na condição de Presidente da Petrobras (gestão 2005-2012):

Conduta: (i) aprovar a contratação das obras da Edificações da Rnest com sobrepreço; e (ii) por inobservar os deveres dos administradores das sociedades anônimas, sendo conivente ou negligenciando a apuração de atos irregulares praticados por outros administradores ou, se deles tendo conhecimento, deixando de agir para impedir a sua prática; por falhar no seu dever de diligência; pela supervisão e controle deficientes dos atos praticados por seus subordinados; por obstruir os trabalhos de fiscalização do TCU; por falhar no seu dever de investigar, pois não adotou as providências exigidas de um administrador ao tomar conhecimento dos indícios de irregularidade apontados pela auditoria do TCU no empreendimento, o que resultou a ocorrência de formalização do Contrato das Obras de Edificações da Rnest com sobrepreço e consequente superfaturamento;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 153 e 158 da Lei 6.404/1976, e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.5) Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91), na condição de signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.6) Empresa Industrial Técnica S/A (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.7) Engevix Engenharia S.A, atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: praticar atos de corrupção e conluio, por intermédio de seus representantes, assim como beneficiar-se do superfaturamento resultante do referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.8) Nova Engevix Participações S.A, atualmente denominada Nova Participação S.A. (CNPJ 02.357.415/0001-42), na condição de controladora da empresa Engevix Engenharia S.A



(CNPJ 00.103.582/0001-31), integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix) e signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: agir com abuso da personalidade jurídica por intermédio dos seus presidentes, diretores e/ou empresas, de forma a contribuir diretamente para a prática do conluio e de corrupção ativa, que resultou no superfaturamento detectado no referido ajuste;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.9) Sr. Paulo Cesar Almeida Cabral (CPF 054.401.493-68), na condição de Diretor da EIT Engenharia S.A. (CNPJ 13.300.818/0001-71 – em recuperação judicial) e signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.10) Sr. Marcus Pinto Rola (CPF 135.425.083-49), na condição de Administrador e Sócio de diversas empresas do Grupo Econômico da Empresa Industrial Técnica S.A. (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.11) Sr. Tanel Abbud Neto (CPF 217.655.808-11), na condição de Gestor de Contratos do Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.1.12) Sr. Gerson de Mello Almada (CPF 673.907.068-72), na condição de Vice-Presidente da Engevix Engenharia S.A (CNPJ 00.103.582/0001-31) e signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: participar em atos ilícitos, mediante formação de cartel e/ou pagamento de propinas a agentes da estatal, para fraudar o processo licitatório da Petrobras e obter contrato e aditivos de obras com sobrepreço, em particular o Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest), de forma a maximizar indevidamente os lucros da sociedade empresarial;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, § 6º, inciso II do Regimento Interno c/c os arts. 37 da Constituição Federal, 3º e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, 116 e 117 da Lei 6.404/1976 e item 1.2 do Decreto 2.745/1998;

Valor Original do Débito:

R\$ 76.347.556,33 (data-base 1/12/2008).

Valor Total do Débito Atualizado (art. 28 c/c os arts. 24 e 23, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, 2º e 3º da Lei 6.822/1980. De acordo com a Decisão 1.122/2000-TCU-Plenário e o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário com alterações do Acórdão 1.247/2012-TCU-Plenário):

R\$ 157.731.728,00 – Período: 29/07/2009 (data do primeiro pagamento) a 30/06/2022 (peça 143).

aa.2) superfaturamento no Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) decorrente da pactuação indevida do 14º Termo Aditivo, pela ausência de razoabilidade das prorrogações de prazo e acréscimos de serviços, com base em análise da Comissão de Negociação da Petrobras não suficientemente detalhada e que camuflou a magnitude da verdadeira alteração no contrato, já que ocorreram várias supressões de serviços associadas aos acréscimos indevidos em afronta ao subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013:

aa.2.1) Sr. Israel Bruno Bezerra de Lira (CPF 897.103.984-15), na condição de Coordenador da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2:

Conduta: emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio, coordenando a Comissão de Negociação, e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.2.2) Abenildo Alves de Oliveira (CPF 354.708.524-15), na qualidade de Gerente de Implementação de Empreendimentos de Obras de Construção Civil, Edificações e Infraestrutura e membro da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2:

Conduta: (i) designar a Comissão de Negociação que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2; (ii) emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.2.3) Sr. Fernando Luiz Viegas (CPF 806.879.031-49), na condição de membro da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2:

Conduta: emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.2.4) Sr. Raphael Arthur Galvão Ramos (CPF 012.552.134-00), na condição de membro da Comissão de Negociação, que negociou o 14º Termo Aditivo ao Contrato 8500.0000037.09-2:



Conduta: emitir parecer favorável à celebração do 14º Termo Aditivo, tendo participado ativamente das negociações com o Consórcio e estando à par dos fatos e elementos envolvidos nesse processo, segundo atas de reunião com sua assinatura, possuindo aptidão técnica e conhecimento suficientes para estar consciente da irregularidade que estava sendo cometida, mas optando por realizar análises técnicas inadequadas, com argumentação fraca, justificando o pleito indevido da contratada, induzindo à aprovação indevida de aditivo que extrapolou o limite de 25% para acréscimo contratual;
Dispositivos violados: Princípio da Economicidade, art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, subitem 5.2.12.3 do Manual da Petrobras para Contratação (MPC) de 7/2/2013 e item 7.2 do Decreto 2.745/1998;

aa.2.5) Consórcio Rnest O. C. Edificações (CNPJ 10.710.987/0001-91), na condição de signatário do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: recebeu os pagamentos indevidos decorrentes do 14º Termo Aditivo;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, inciso III, § 5º, inciso II, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

aa.2.6) Empresa Industrial Técnica S/A (CNPJ 08.402.620/0001-69 – em recuperação judicial), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: recebeu os pagamentos indevidos decorrentes do 14º Termo Aditivo;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, inciso III, § 5º, inciso II, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

aa.2.7) Engevix Engenharia S.A, atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. (CNPJ 00.103.582/0001-31), na condição de integrante do Consórcio Rnest O. C. Edificações (EIT-Engevix), signatária do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest):

Conduta: recebeu os pagamentos indevidos decorrentes do 14º Termo Aditivo;

Dispositivos violados: Princípio da Economicidade e art. 209, inciso III, § 5º, inciso II, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

Valor Original do Débito:

R\$ 97.835.570,02 (data-base 1/12/2008).

Valor Total do Débito Atualizado (art. 28 c/c os arts. 24 e 23, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, 2º e 3º da Lei 6.822/1980. De acordo com a Decisão 1.122/2000-TCU-Plenário e o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário com alterações do Acórdão 1.247/2012-TCU-Plenário):

R\$ 214.047.008,00 – Período: 24/12/2013 (data do primeiro pagamento) a 18/09/2022 (peça 144).

por força do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno, cientificar o Ministro de Minas e Energia da conversão dos autos em tomada de constas especial;

realizar a oitiva da Petróleo Brasileiro S.A. para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se sobre os seguintes pontos:

aa.3) incoerência entre o percentual de execução física do Contrato 8500.0000037.09-2 informado ao TCU (93,43%) e a realidade encontrada pela equipe de inspeção, a qual parecia corresponder a percentual de execução bastante inferior;

aa.4) qual o valor dos prejuízos advindos da ação das intempéries pela ausência de medidas de conservação;

aa.5) estimativa dos custos para recuperação das estruturas e acabativa da obra; e

aa.6) existência de plano de ação para a implementação das medidas necessárias ao pleno funcionamento do complexo de Edificações e Urbanização;

determinar à Petróleo Brasileiro S.A. que:

aa.7) considerando as fundamentações apresentadas no Voto do Acórdão 1.842/2022-TCU-Plenário, adote as providências legais e administrativas cabíveis no sentido de obter a restituição dos “lucros ilegítimos” pagos em razão do Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) estimados em R\$ 43.104.594,80 na data-base de 1/12/2008 e em R\$ 89.778.536,00 em valores atualizados (peça 145);

aa.8) adote medidas no sentido de apurar se o procedimento de Arbitragem realizado após a rescisão do Contrato 8500.0000037.09-2 foi maculado pela relação societária pretérita entre um dos árbitros constituídos e o patrono do consórcio, e/ou pela conexão existente entre a empresa indicada pela Petrobras para a perícia técnica e a Engevix Engenharia S.A, e avalie a pertinência de eventual questionamento do procedimento arbitral junto às instâncias competentes para o caso; e

aa.9) informe a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas que foram tomadas em função das determinações dos subitens 'e.1' e 'e.2' acima, bem como o estado atualizado de seu andamento. enviar cópia desta instrução e da deliberação a ser adotada para a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, no intuito de compartilhar tais informações relevantes para conhecimento; encaminhar, aos responsáveis mencionados, cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação autuada com o objetivo de apurar possíveis irregularidades no contrato 8500.0000037.09.2, firmado entre a Petrobras e o Consórcio Rnest O. C. Edificações, formado pelas empresas Engevix Engenharia S/A – atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. – e a Empresa Industrial Técnica S/A (EIT) para as obras de edificações da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca/PE.

2. A refinaria entrou em operação parcial no final do ano de 2014, com atraso superior a quatro anos. A produção do empreendimento se resume ao denominado Trem 1, com um volume diário processado de cerca de 130 mil barris de petróleo (kbpd).

3. Em plena operação, o projeto da refinaria prevê uma capacidade de processamento de 230 kbpd, operando com dois trens de 115 kbpd cada.

4. Os principais contratos referentes à refinaria estão a seguir discriminados e representam aproximadamente 54,60% das avenças firmadas para implantação da Rnest, que, por sua vez, totalizavam R\$ 24,7 bilhões (data-base: julho/2014).

Contratos	Valores Iniciais	Valores Finais
Unidade de Coqueamento Retardado (UCR)	R\$ 3,41 bilhões	R\$ 3,86 bilhões
Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH)	R\$ 3,19 bilhões	R\$ 3,73 bilhões
Tubovias de Interligações	R\$ 2,69 bilhões	R\$ 3,56 bilhões
Unidade de Destilação Atmosférica (UDA)	R\$ 1,48 bilhão	R\$ 1,77 bilhão
Edificações	R\$ 0,59 bilhão	R\$ 0,77 bilhão
TOTAL:	R\$ 11,36 bilhões	R\$ 13,69 bilhões

5. Mediante os Acórdãos do Plenário 1.583/2016 e 1937/2019, constatou-se que tais contratos apresentam sólidos indícios de terem sido objeto de fraude à licitação, de forma que foi determinada a abertura de contraditório para que os envolvidos se manifestassem a respeito.

6. Até o presente momento, foram apontados superfaturamentos nas contratações para a execução da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) nos seguintes termos:

CONTRATOS	SUPERFATURAMENTO ESTIMADO (VALORES ORIGINAIS)	CONSTATAÇÃO
Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH)	R\$ 1,00 bilhão	Acórdão 2.677/2018 – Plenário
Tubovias de Interligações	R\$ 689 milhões	Acórdão 2.428/2016 – Plenário

Unidade de Destilação Atmosférica (UDA)	R\$ 429 milhões	Acórdão 2.109/2016 – Plenário
Unidade de Coqueamento Retardado (UCR)	R\$ 817 milhões	Acórdão 1.361/2021 – Plenário
TOTAL:	R\$ 2,93 bilhões	

7. O empreendimento ora em análise teve por objeto a execução, sob o regime de preço global, dos serviços e fornecimentos necessários à elaboração do projeto executivo e construção civil com fornecimento de equipamentos das edificações da área administrativa da Refinaria Abreu e Lima/PE. A área das edificações a serem implantadas é de 64.709 m².

II – Da fraude nos procedimentos licitatórios da Rnest

8. Mediante o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.583/2016-Plenário estão evidenciados os elementos indicativos de que houve fraude nas licitações referentes à Rnest:

“O conjunto probatório acostado aos autos, incluindo delações premiadas, acordos de leniência firmados no âmbito do Cade, acordos de cooperação firmados com empresas no âmbito judicial, documentação apreendida pela Polícia Federal e análises estatística indicam que grandes empresas/grupos econômicos, o denominado “Clube”, associaram-se para dominar o mercado de grandes obras de engenharia civil demandadas pela Petrobras e para eliminar a concorrência real.

Em suma, para cada contratação, o “Clube” definia a empresa que se sagraria vencedora no certame, assim a empresa (ou consórcio) escolhida apresentava proposta de preço à Petrobras e as demais davam cobertura, apresentando propostas de preços maiores.” (grifos acrescidos).

9. A atuação do cartel foi descrita com detalhes pelo Conselho Administrativo de Defesa econômica (Cade) na Nota Técnica 38/2015/ASSTEC/SG/SGA2/SG/CADE (peça 99, p. 44):

“a implementação do acordo – voltado para a divisão das licitações conduzidas pela Petrobras – ocorreu por intermédio da utilização concomitante de estratégias diversas: rodízio entre as integrantes do cartel para vencer as licitações, definição de quotas de faturamento advindas das licitações da Petrobras para cada empresa, formação de consórcios com finalidade de monitorar e garantir os termos do acordo⁴⁴, apresentação de propostas de cobertura e supressão de propostas” (peça 99, p. 44) (grifou-se).

10. A fraude às licitações da Rnest também é evidenciada no Acordo de Leniência 1/2015, firmado com as empresas Setal Engenharia e Construções e Sog Óleo e Gás S.A., e nos Termos de Compromisso de Cessação celebrados com as empresas Odebrecht, UTC, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, por meio dos quais foi confirmada a existência de acordos colusivos, com o descritivo do **modus operandi** do cartel, bem como as condutas e demais pessoais jurídicas e físicas envolvidas (peças 99-108).

11. Em uma primeira fase, o cartel era batizado de “Clube das 9”, formado pelos seguintes grupos empresariais: 1) Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A; 2) Construtora Andrade Gutierrez; 3) Construtora Norberto Odebrecht; 4) Mendes Júnior Trading Engenharia; 5) MPE Montagens e Projetos Especiais S/A; 6) Promon S/A; 7) Setal/Sog Óleo e Gás; 8) Techint Engenharia e Construções S/A; e 9) UTC Engenharia S/A (peças 99-108).

12. A partir do ano de 2006, admitiu-se o ingresso de outras companhias no denominado “Clube”, o qual passou a ser composto por dezesseis empresas, denominado assim de “Clube das 16”, com a entrada de mais sete grandes grupos empresariais: 10) Construtora OAS S/A; 11) Engevix Engenharia; 12) Galvão Engenharia S/A; 13) GDK S/A; 14) Iesa Óleo e Gás; 15) Construtora Queiroz Galvão S/A; e 16) Skanska Brasil Ltda. (peças 99-108). Veja-se as conclusões do Cade a respeito da empresa Engevix (peça 100, p. 6):

“Engevix teve participação na conduta anticompetitiva durante o “Clube das 16”, pelos menos entre o final, de 2005/início de 2006 até o final de 2011 início de 2012. Foi implementada pelos seus funcionários (atualmente funcionários e/ou ex-funcionários), e está evidenciada, por exemplo, nos

Documentos 05, 06, 07, 12, 15, 16, 19, 20, 30, 32 e nos parágrafos 45, 73, 74, 168, 172, 176, 181, 200, 249, 258, 268 da versão de acesso restrito do Histórico da Conduta.” (grifou-se).

13. Planilha apreendida pela Polícia Federal, na sede da empresa Engevix, continha uma divisão de obras da Petrobras (peça 55). No documento, resta estabelecido a cargo de qual empresa seria destinada cada obra da refinaria. Por exemplo, para as empresas Odebrecht e OAS, são marcadas as obras da UDA e UHDT; para a empresa Camargo Corrêa foram marcadas as obras da UCR e Tubovias.

14. Deve-se ressaltar que essa planilha é datada de 11/6/2008 e os processos licitatórios dessas unidades foram aprovados pela Diretoria Executiva da estatal apenas em 17/7/2008, ou seja, um mês depois da decisão do “Clube”, indicando que as empreiteiras tinham conhecimento das licitações antes mesmo de seu anúncio ao mercado. A divisão planejada pelo cartel foi confirmada quando das contratações. Veja-se a respeito as seguintes constatações do Laudo 2400/2015 do Departamento de Polícia Federal (peça 28, p. 4, do TC 013.391/2017-8):

“No andamento do processo de contratação, confirmou-se a divisão planejada pelo cartel de empreiteiras, sendo que as licitações da Offsite [Tubovias] e UCR, escolhidas tanto pela empresa Queiroz Galvão quanto pela Camargo Corrêa, foram divididas entre as duas, ficando a Unidade UCR com a empresa Camargo Corrêa e a Unidade de Offsite com o consórcio Queiroz Galvão e Iesa. As contratações das Unidades de UDA e HDT foram firmadas com um Consórcio formado pelas Construtoras Norberto Odebrecht e Construtora OAS, exatamente como estava no arranjo estabelecido na planilha apreendida na sede da Engevix.” (grifos acrescidos).

15. A existência da atuação do cartel também foi apurada mediante modelo estatístico com a utilização de técnicas econométricas consagradas a partir de dados das contratações da Petrobras e de informações dos processos judiciais em curso (Acórdão 3089/2015-Plenário), ou seja, segundo o estudo, houve a constatação matemática do aumento de preços nas contratações quando presentes as empresas integrantes da fraude.

16. Nesse trabalho estatístico, foi indicada a prática de preços monopolísticos em contratos da Diretoria de Abastecimento da Petrobras. Assim, a atuação dos arranjos de preço – cartel – reduziu em aproximadamente 17% o valor do desconto que seria ofertado no caso de um cenário competitivo.

17. Ressalte-se também as declarações de executivos das empresas participantes do esquema ilícito e de outros participantes no esquema:

a) sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto – executivo da empresa Setal Engenharia e Construções – (Termo de Colaboração 1, peça 44, p. 3):

“QUE o “CLUBE” tinha um articulador e coordenador, que na verdade era quem organizava as reuniões e fazia o contato com Renato Duque [Diretor de Engenharia da Petrobras], para estabelecer quem seriam os convidados para cada licitação;” (grifou-se).

b) sr. Gerson de Melo Almada – Vice-presidente da empresa Engevix – depoimento constante da sentença da ação penal 508351-89.2014.4.04.7000 – vinculada à empresa Engevix –, peça 45, p. 53-56);

c) sr. Dalton dos Santos Avancini – Diretor e depois Presidente da empresa Camargo Corrêa (depoimento constante da sentença da Ação Penal 5036528-23.2015.4.04.7000 – vinculada à empresa Odebrecht –, peça 114, p. 104-105, e Termo de Colaboração 14, peça 23, p. 3, do TC 013.391/2017);

d) sr. Pedro Barusco – Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras (Termo de Colaboração 2, peça 115, p. 2, e Termo de Colaboração 5, peça 118, p. 3-4):

*“Que ... percebeu claramente a ação do cartel, bastante forte nas obras da Rnest, sendo que o cartel, além de direcionar os contratos, quis impor preços “muito além do orçamento da Petrobras, tanto no **bid** (primeira tentativa de licitação) e no **rebid** (segunda licitação);*

Que neste caso da Rnest houve claro superfaturamento;

Que ... por ter acesso ao Documento Interno do Sistema Petrobras – DIP, no qual constava a lista das empresas que seriam convidadas, o declarante “vazava” esta lista a pedido dos representantes das empresas ...”

e) sr. Alberto Youssef – operador financeiro do esquema – interrogatório na ação penal 5026212-82.2014.4.04.7000 – vinculada à empresa Camargo Corrêa– (peça 109, p. 39):

“Ministério Público Federal: - Então, nós podemos concluir que, pela existência da cartelização, os contratos celebrados pela Petrobrás, eram celebrados sempre no montante máximo possível ou próximo disso?

Interrogado: - Ou próximo disso.” (grifou-se)

f) sr. Paulo Roberto Costa – Diretor de Abastecimento da Petrobras – Termos de Colaboração 1 e 21 (peças 111 e 113, p. 2).

“QUE esclarece, como dito anteriormente, acerca da sistemática de repasse de propinas na PETROBRAS para políticos, que todos os grandes contratos desta entidade participavam empresas (empreiteiras) cartelizadas; QUE tais empresas fixavam em suas propostas uma margem de sobrepreço de cerca de 3% em média, a fim de gerarem um excedente de recursos a serem repassados aos políticos” (grifou-se).

III – Da fraude na licitação para a contratação das obras de edificações

18. O contrato de implantação de Edificações e Urbanização da Rnest foi resultado de procedimento licitatório da Petrobras em que foram convidadas vinte e duas empresas e oito apresentaram propostas. Sagrou-se vencedor o Consórcio Rnest O. C. Edificações, formado pelas empresas Engevix Engenharia S/A – atualmente denominada Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. – e a Empresa Industrial Técnica S/A (EIT).

19. A Gerência de Estimativa de Custos e Prazo da Petrobrás estimou os custos da contratação em R\$ 602 milhões (excluindo-se verbas de chuva), admitindo variação entre o mínimo de R\$ 511 milhões e o máximo de R\$ 722 milhões (a Petrobrás tem como padrão admitir a contratação por preço no máximo 20% superior a sua estimativa e no mínimo 15% inferior a ela) (peça 5, p. 4).

20. O contrato foi então assinado em 30/4/2009, com o valor de R\$ 591.324.228,09, sendo finalizado em 20/11/2014. Depois de dezesseis termos aditivos, o valor do contrato passou para R\$ 774.914.618,27.

21. Em depoimento na esfera penal, o sr. Gerson de Almada, então presidente da Engevix, declarou, em seu interrogatório, que a preferência da Engevix para este contrato foi definido no cartel das empreiteiras (peça 45).

22. Essa afirmação é confirmada quando se verifica a atuação das empresas integrantes do cartel na licitação.

23. Dentre as 22 empresas convidadas para a licitação, oito empresas eram integrantes do cartel. Dessas oito, três se abstiveram de apresentar propostas e quatro apresentam em consórcio uma proposta que seria de cobertura. Assim, contribuiu-se para que a oitava integrante do cartel, a própria Engevix, saísse vencedora do certame com desconto de 3,69% em relação ao orçamento-base.

24. Em relação às outras catorze empresas convidadas, duas apresentaram proposta juntamente com a empresa Engevix, quatro se abstiveram de apresentar propostas e as outras oito, isoladamente ou em consórcio, apresentaram seis propostas.

25. O quadro a seguir demonstra a forma como as propostas ocorreram, destacando que a de maior valor corresponde àquela das integrantes do cartel “Clube das 16” que não a empresa Engevix:

Empresas	Valor da proposta (R\$)
<u>Engevix</u> , EIT e Engeform (integrante do cartel)	591.324.228,09
Construcap e Progen	677.979.996,03
Egesa Engenharia	683.429.586,75
Paranasa Engenharia e Comércio	699.287.073,00
Santa Barbara Engenharia e DM Construtora de Obras	716.772.617,75
Fidens Engenharia	760.207.654,12
Schahin Engenharia e Serveng	772.679.673,39

Empresas	Valor da proposta (R\$)
Camargo Correa, Odebrecht, Queiroz Galvão e Galvão Engenharia (integrantes do cartel)	806.878.264,43

IV – Prejuízo em razão da atuação do cartel

26. Como apontado, a estimativa de custos efetuada pela Petrobras foi de R\$ 602 milhões (peça 141, p. 9).

27. Entretanto, mediante análise desse orçamento, a então Secob-3 estimou que esses custos deveriam ser reduzidos em R\$ 23,7 milhões, consoante análise a seguir (peça 1, p. 34):

CONTRATO	EDIFICAÇÕES	
	Amostra analisada (%)	Redução na Estimativa de Custos (R\$)
Equipamentos	80,81	4.472.102,69
Construção Civil - Insumos	59,59	6.317.564,35
Logística (Alimentação, Transporte e Canteiro)	100,00	6.105.549,93
MOD	100,00	-
MOI	77,19	6.003.478,68
BDI Fornecimento Bens	100,00	8.794.194,24
BDI Serviços (ETA)		
Dif BDI Serviços-máx Ac 325	100,00	(7.956.926,19)
Total	68,01	23.735.963,71

28. Ou seja, o preço de referência para o empreendimento seria de R\$ 578,3 milhões. Assim, ao ser contratado por R\$ 591,3 milhões, estaria indicado um sobrepço de R\$ 12,7 milhões.

29. Mediante o Acórdão 3.069/2010-Plenário, esse sobrepço foi afastado em razão do entendimento que se encontrava dentro dos parâmetros de aceitabilidade adotados pela estatal, os quais se enquadrariam no disposto na **Internacional Recommended Practice - IRP nº 18R-97 – “Cost Estimate Classification System – As Applied in Engineering, Procurement, and Construction for the Process Industries”**, que trata da elaboração de estimativas de custos de empreendimentos da indústria de processos (na qual estão inseridas as obras da Petrobras referentes à fabricação de produtos químico-petroquímicos ou o processamento de hidrocarbonetos).

30. Contudo, mediante o Acórdão 571/2013-Plenário, concluiu-se que a estatal não adotava de forma sistêmica as recomendações da AACEI para a definição dos custos de seus empreendimentos, comprometendo os resultados da aplicação da norma.

31. Desta feita, a unidade técnica entende que estaria afastada a “*possibilidade de que a oscilação de preços das propostas variando entre -15% e +20% do valor orçado pela Petrobras esteja dentro dos limites estabelecidos pelo estado da arte internacional da Engenharia de Custos*”.

32. Ou seja, o sobrepço inicialmente apontado não estaria justificado.

IV.1

33. Em outra linha argumentativa, a unidade técnica propõe apurar o sobrepço do contrato com o emprego da técnica econométrica aprovada no âmbito do Acórdão 3.089/2015-Plenário. Para tanto, argumenta que o Demonstrativo de Formação de Preços não se apresenta com a devida transparência, pois contém inúmeros itens não detalhados, cotados de forma global ou em verba. Assim não se configuraria como um documento hábil a balizar o devido cálculo do sobrepço por meio do instrumental típico da Engenharia de Custos.

34. Contudo, embora reconheça a possibilidade de se utilizar o referido estudo econométrico como referencial para cálculo de sobrepço em determinadas situações, entendo que não se aplica ao caso concreto.

35. A premissa primordial desse estudo é que o cartel tenha manipulado os preços das propostas afastando o caráter competitivo do certame. As fraudes verificadas pelo TCU na Rnest tinham um modo de operação simples. Mediante propina, os agentes da Petrobras somente convidavam para

determinado certame empresas integrantes do cartel. Assim, estas combinavam os preços para se sair vencedora a empresa escolhida pela organização criminosa pelo preço máximo admitido pela Petrobras.

36. No presente caso, isso não aconteceu. Foram convidadas 22 empresas e somente oito eram integrantes do cartel. Mais. Foram apresentadas seis propostas de empresas não integrantes do cartel. Ou seja, em princípio, o caráter competitivo do certame foi, em grande parte, preservado.

37. A ausência de interferência efetiva do cartel na emissão dos convites pode ser verificada na dinâmica de como isso aconteceu, consoante descrito no Relatório da Comissão Interna de Apuração da Petrobras (peça 141, p. 13 e 14):

“Edificações de obras civis – Posteriormente à aprovação da relação das convidadas e à emissão do convite, em 01/08/2008, cinco empresas (Construcap CCPS Engenharia e Comércio, Egesa Engenharia, Engeform Construções e Comércio, Fidens Engenharia e Santa Barbara Engenharia) enviaram correspondências ao Srs. Pedro José Barusco Filho e Glauco Legatti, reivindicando sua participação no processo licitatório, sob o argumento de possuírem as condições necessárias. Estas empresas não foram selecionadas inicialmente por não atenderem à pontuação mínima requerida. Em 22/08/2008, por meio do DIP ENGENHARIA 677/2008, assinado em conjunto pelo Sr. Pedro José Barusco Filho e Sra. Venina Velosa da Fonseca, foi solicitado ao DSERV e ao DABAST a aprovação da inclusão das empresas no processo licitatório e posterior encaminhamento à Diretoria Executiva, quando do resultado final do certame, para homologação. A aprovação se deu em 04/09/2008 pelos Srs. Paulo Roberto Costa e Renato Duque – Anexo 19. O Consórcio Engevix/EIT sagrou-se vencedor do processo” (grifou-se).

38. Logo, ao que tudo indica, o cartel não conseguiu limitar a emissão dos convites às empresas integrantes do conluio.

39. O próprio juízo da ação penal em relação aos administradores da Engevix em decorrência de práticas criminosas em contratações da Petrobras concluiu pela existência de competitividade no presente certame:

“378. Muito embora esteja abaixo da estimativa inicial realizada pela Petrobras, o que sugeriria que não teria sido objeto de ajuste fraudulento prévio no cartel das empreiteiras, o próprio Gerson de Almada declarou, em seu interrogatório, que a preferência da Engevix para este contrato foi definido no cartel das empreiteiras, o que levou pelo menos à eliminação da concorrência pelas demais empresas componentes do grupo (item 319). A proposta competitiva apresentada pela Engevix pode ser explicada pelo fato de terem também participado do certame outras empresas que não faziam parte do ajustes das preferências. Assim, pelo menos em parte, o contrato foi obtido mediante o cartel e ajuste fraudulento das licitações, uma vez que afastadas do certame, por combinação ilícita, pelo menos as demais empresas componentes do cartel.” (grifou-se) (peça 23, p. 62).

40. É fato que a unidade técnica aponta, com base no Histórico de Conduta do Cade, que as empresas Fidens, Construcap e Schain aceitavam negociar com as integrantes do cartel. Assim constou da manifestação do Cade:

“outras empresas que participaram esporadicamente das combinações entre os concorrentes para licitações específicas foram: (xvii) Alusa Engenharia (atualmente denominada Alumini Engenharia S/A), (xviii) Carioca Engenharia, (xix) Construcap CCPS Engenharia, (xx) Fidens Engenharia S/A, (xxi) Jaraguá Engenharia e Instalações Industriais Ltda., (xxii) Schahin Engenharia S/A e (xxiii) Tomé Engenharia.” (peça 100, p. 1) (grifou-se)

39. Assim, estariam viciadas as três propostas apresentadas no certame pelas empresas Fidens, Construcap e Schain.

41. A respeito, observo que o fato de as empresas eventualmente se consorciarem com empresas cartelizadas não automaticamente as caracteriza como integrantes do cartel, de forma a presumir que sempre estariam agindo de forma criminosa. O próprio Cade admitiu que a participação dessas empresas era “esporádica”.

42. No caso dos autos, por exemplo, não há nenhum indicativo de que essas empresas tenham de alguma forma agido de forma cartelizada nas licitações da Rnest ou, em especial, no caso aqui tratado.
43. A título de esforço argumentativo, destaco que o TCU instaurou mais de vinte representações para a apurar a conduta de empresas cartelizadas nas contratações da Rnest, com pelo menos treze aplicações de sanções de inidoneidade a empresas diversas (por exemplo, Acórdão 1.313/2021-Plenário). Apesar da ampla investigação do TCU, nada se apurou sobre a atuação cartelizada das empresas Fidens, Construcap e Schain nas contratações da Rnest.
44. De qualquer forma, mesmo que assim não fosse, foram apresentadas outras três propostas por empresas sobre as quais não se tem indicativo de participarem do cartel.
45. Outro fator a ser considerado é que nas contratações em que a atuação do cartel efetivamente interferiu no preço praticado – Tubovias, Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDN), Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH), Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) e Unidade De Destilação Atmosférica (UDA) –, os preços contratados situaram-se nos limites do teto da estimativa da Petrobras (em torno de 96 a 99% do limite máximo de valor a ser aceito pela estatal em sua estimativa de preços).
46. Como visto, essas contratações foram efetuadas pelo preço-base da Petrobras acrescido de 20%. No presente caso, a contratação ocorreu por valor próximo ao preço-base da estimativa de custos.
47. Assim, não vislumbro haver elementos indiciários minimamente suficientes para se concluir que a atuação do cartel impactou nos preços do certame de forma a possibilitar o uso do estudo econométrico para fins de quantificação de danos.
48. Tendo em conta essa diferença de preço em relação ao orçamento-base verificada nessas duas situações (contratações efetuadas pelo preço-base da Petrobras acrescido de 20% e contratação por valor próximo ao preço-base da estimativa de custos), vislumbro até mesmo dificuldades em aplicar para ambas, sobre o risco de se cometer injustiças, um critério uniforme de sobrepreço – 17% em relação à estimativa de custo das licitações – para essas situações bem distintas entre si.
- V – Termos aditivos
49. Em 22/10/2013, foi assinado o décimo quarto termo aditivo ao contrato. O valor pactuado foi acrescido em R\$ 117.076.897,68 (dezembro/2008), passando para R\$ 774.914.618,27. Em documentação fornecida pela Petrobras, foi informado que foi paga a quantia de R\$ 97.835.570,02 relativa a esse aditivo (peça 84 – itens não digitalizáveis).
50. O aditivo foi consequência de reavaliação da contratação em três pilares principais: improdutividade, características do solo e adoção de soluções não previstas.
51. Para o fator de improdutividade, a comissão de negociação da Petrobras atestou que, *“quando da realização da estimativa Petrobras, adotou-se como premissa uma improdutividade para realização dos serviços em torno de 4% (quatro por cento), ... No entanto, após estudos e análises realizadas, tanto no contrato em questão, quanto em outros contratos da Refinaria, verificou-se que o percentual apurado para a improdutividade é em torno de 15% (quinze por cento)”*.
52. A respeito a unidade técnica apontou que *“não tendo sido apresentados estudos, memórias de cálculo, nem evidenciadas as singularidades da obra em tela que a diferenciem de outras obras típicas de infraestrutura, não deve ser acolhido o incremento no índice de improdutividade da mão de obra (de 4% para 15%)”*.
53. Para as características do solo, a equipe de negociação concluiu que: *“durante a execução dos serviços, tornou-se imprescindível a realização de sondagens e estudos técnicos em maior proporção devido à característica do solo existente na região, uma vez que num raio muito pequeno do terreno é possível verificar-se diferentes tipos de solo, o que consequentemente torna necessário dar a cada área o seu devido tratamento”*.
54. Sob esse aspecto, a unidade técnica expõe que, quando da realização do projeto básico, *“a Petrobras estava a par das particularidades inerentes ao solo, tendo sido ela própria a responsável pelo fornecimento do projeto básico ao Consórcio Engevix/EIT. Dessa forma, não se vislumbra a*

existência de fatos imprevisíveis concernentes às características do solo hábeis a motivar aditivo a título de reequilíbrio econômico-financeiro”.

55. Quanto ao terceiro aspecto – soluções técnicas não previstas – a comissão de negociação da Petrobras assim expôs:

“As interferências e interfaces existentes nos serviços externos, embora consideradas previsíveis, se mostraram de variação incalculável, dado o número de combinações entre os diversos sistemas envolvidos. Tal fato culminou na adoção de soluções não previstas originalmente, bem como em escavações mais profundas, demandando assim mais HH, equipamentos e materiais, além da necessidade de reprogramação dos serviços.”

56. Ao analisar essa conclusão, a SeinfraOperações observou que: *“a documentação fornecida pela estatal não traz nenhuma análise ou justificativa técnica detalhada para essas alterações.”*

57. Desta feita, a unidade técnica entende que o 14º Aditivo, em sua integralidade, se mostra improcedente e propõe a citação dos responsáveis.

58. Entretanto, estando o processo pautado, a Petrobras carregou novos elementos que podem impactar na proposta de citação. Alegou a estatal que houve falha na resposta à diligência efetuada pelo TCU, pois somente foi encaminhada parte da documentação referente ao 14º termo aditivo.

59. Como esses documentos podem impactar na conclusão acerca da pertinência da realização do aditivo, entendo adequado que a unidade técnica se manifeste a respeito antes da realização das citações propostas.

60. Outrossim, cabe à unidade técnica verificar se houve negligência por parte dos gestores da Petrobras quando da resposta à diligência efetuada por esta Corte e, se for o caso, sugerir a realização de audiência para fins de aplicação de sanção.

VI – Inocorrência de prescrição no caso concreto

61. Como visto, foram apontados dois conjuntos de elementos em que há possíveis indicativos da prática de atos lesivos aos cofres da estatal (prática de sobrepreço na contratação inicial e a celebração de termo aditivo injustificado). Resta verificar se esses atos estão alcançados pela prescrição.

62. A matéria é regida pela Resolução TCU 344/2022, a qual estabelece que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento (art. 2º). Ademais, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º).

63. O marco inicial da contagem dos prazos prescricionais está estabelecido no art. 4º dessa norma: *“Art. 4º O prazo de prescrição será contado:*

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.” (grifou-se).

64. No caso em tela, considerando a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano (pagamentos de valores superfaturados decorrente de preços excessivos), a qual perdurou durante toda a vigência contratual, adota-se como termo **a quo** do prazo prescricional a data do último pagamento em benefício do consórcio contratado, ocorrido em 17/12/2014 (peça 69, itens não digitalizáveis – c.1).

65. Por outro lado, a norma estabelece as seguintes causas interruptivas da prescrição:

“Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;



III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.”

66. Nesse contexto, verifico que a prescrição foi interrompida em 21/8/2019, antes, portanto, do transcurso do prazo quinquenal. Isso porque, nessa data, foi prolatado o Acórdão 1.937/2019-Plenário, mediante o qual foi determinado que a unidade técnica analisasse a economicidade dos preços praticados no contrato de edificações da Rnest. Essa atuação do TCU amolda-se à hipótese prevista no inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022.

67. Em 1/6/2022, a equipe técnica do TCU realizou inspeção na Petrobras para a obtenção dos dados necessários à continuidade da instrução do feito (peça 77), hipótese prevista no inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, o que afasta a ocorrência da prescrição intercorrente.

68. A partir desse histórico processual, não vislumbro a incidência de efeitos prescricionais sobre os fatos aqui tratados.

VII – Responsabilização e individualização das condutas

68. Acerca da prática de sobrepreço na contratação inicial, a unidade não apontou os responsáveis, pois se limitou a indicar aqueles que participaram de alguma forma da operacionalização do cartel. Na verdade, essa própria estimativa de sobrepreço merece ser melhor aprofundada, pois embora tenha-se mencionado neste voto a importância de R\$ 12,7 milhões, há referências no relatório da unidade técnica à quantia de R\$ 25 milhões, sem maiores considerações de como se chegou a esse valor.

69. Quanto à responsabilização pela elaboração do 14º termo aditivo, observo que a matéria deve ser objeto de ulteriores considerações em razão da documentação ainda a ser analisada pela unidade técnica.

70. Por racionalidade processual, entendo que a apuração do possível dano decorrente do 14º termo aditivo deve ocorrer em processos apartados.

VIII – Outras providências

71. A unidade técnica elaborou também as seguintes propostas direcionadas à Petrobras com as quais me alinho:

a) manifeste-se sobre os seguintes tópicos levantados em inspeção pelo TCU e relacionados ao término do empreendimento:

- i. incoerência entre o percentual de execução física do contrato informado ao TCU (93,43%) e a realidade encontrada pela equipe de inspeção, a qual parecia corresponder a percentual de execução bastante inferior;
- ii. qual o valor dos prejuízos advindos da ação das intempéries pela ausência de medidas de conservação das obras inacabadas;
- iii. estimativa dos custos para recuperação das estruturas e acabativa da obra; e
- iv. existência de plano de ação para a implementação das medidas necessárias ao pleno funcionamento do complexo de Edificações e Urbanização;

b) adote medidas no sentido de apurar se o procedimento de arbitragem realizado após a rescisão do contrato foi maculado pela relação societária pretérita entre um dos árbitros constituídos e o patrono do consórcio, e/ou pela conexão existente entre a empresa indicada pela Petrobras para a perícia técnica e a Engevix Engenharia S.A, e avalie a pertinência de eventual questionamento do procedimento arbitral junto às instâncias competentes para o caso.

IX

72. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2535/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.545/2009-1.

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



3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Petróleo Brasileiro S. A
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOpe).
8. Representação legal: Paola Allak da Silva (142389/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada com o objetivo de apurar possíveis irregularidades no contrato firmado para as obras de edificações da Refinaria Abreu e Lima, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, converter os presentes autos em tomada de contas especial;

9.2. determinar à SeinfraOperações que apure eventual sobrepreço, com a consequente identificação dos responsáveis, em decorrência da prática de valores superiores aos de mercado no contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest);

9.3. determinar à SeinfraOperações que, em processo apartado, avalie os novos elementos apresentados pela Petrobras acerca da celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato 0800.0049742.09-2 (Edificações-Rnest) e proponha as medidas de encaminhamento que entender conveniente;

9.4. realizar a oitiva da Petróleo Brasileiro S.A. para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se sobre os seguintes pontos:

9.4.1. incoerência entre o percentual de execução física do Contrato 8500.0000037.09-2 informado ao TCU (93,43%) e a realidade encontrada pela equipe de inspeção, a qual parecia corresponder a percentual de execução bastante inferior;

9.4.2. valor dos prejuízos advindos da ação das intempéries pela ausência de medidas de conservação;

9.4.3. estimativa dos custos para recuperação das estruturas e acabativa da obra; e

9.4.4. existência de plano de ação para a implementação das medidas necessárias ao pleno funcionamento do complexo de Edificações e Urbanização;

9.5. determinar à Petróleo Brasileiro S.A. que:

9.5.1. adote medidas no sentido de apurar se o procedimento de arbitragem realizado após a rescisão do Contrato 8500.0000037.09-2 foi maculado pela relação societária pretérita entre um dos árbitros constituídos e o patrono do consórcio, e/ou pela conexão existente entre a empresa indicada pela Petrobras para a perícia técnica e a Engevix Engenharia S.A, e avalie a pertinência de eventual questionamento do procedimento arbitral junto às instâncias competentes para o caso; e

9.5.2. informe a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas em função da determinação do subitem anterior para serem apuradas em processo apartado a ser instaurado especificamente para esse fim.

9.6. cientificar o Ministro de Estado de Minas e Energia do teor deste acórdão, nos termos do art. 198 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2535-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 031.345/2015-8

Natureza: Embargos de Declaração (em Recurso de Revisão)

Órgão: Prefeitura Municipal de Lagoa do Carro/PE

Recorrente: Judite Maria Botafogo Santana da Silva (170.976.814-20)

Representação legal: Edson Monteiro Vera Cruz Filho (OAB/PE 26.183)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS À DECISÃO QUE DEU PROVIMENTO PARCIAL A RECURSO DE REVISÃO. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OMISSÃO OU OBSCURIDADE. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela sra. Judite Maria Botafogo Santana da Silva ao Acórdão 1.764/2022-Plenário, que deu provimento parcial a recurso de revisão interposto pela embargante contra o Acórdão 1.631/2017-2ª Câmara.

2. O presente feito tratou, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) contra a sra. Judite Maria Botafogo Santana da Silva, ex-prefeita do município de Lagoa do Carro/PE (gestão 2009-2012), devido à impugnação da totalidade das despesas realizadas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2010.

3. Aportados na modalidade fundo a fundo, os repasses tinham por objetivo a execução dos Serviços de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, e totalizaram o montante de R\$ 299.606,25.

4. No âmbito deste Tribunal, a ex-prefeita foi citada pela não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos repassados pelo FNAS, em 2010.

5. Devidamente notificada, a responsável compareceu aos autos por meio dos seus procuradores (peça 11), alegando, em síntese, que os serviços teriam sido realizados, de forma que a devolução integral dos recursos repassados resultaria em enriquecimento ilícito da União, sendo que o correspondente ressarcimento só poderia ocorrer na hipótese de ação dolosa ou de culpa grave.

6. Em posicionamentos uniformes, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex/PE) e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) recomendaram que as contas fossem julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

7. Desse modo, por meio do Acórdão 1.631/2017-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-substituto André Luís de Carvalho, houve o julgamento pela irregularidade das contas da sra. Judite Maria Botafogo Santana da Silva, com imputação de débito correspondente à integralidade dos valores recebidos e de multa, no valor de R\$ 60.000,00.

8. Ato contínuo, a ex-gestora interpôs recurso de reconsideração, ocasião em que entendeu a Secretaria de Recursos (Serur) ser possível estabelecer o nexo de causalidade entre a maior parte das despesas realizadas e os recursos federais repassados. Dessa forma, a unidade técnica propôs que o débito fosse reduzido para R\$ 34.693,45 e, conseqüentemente, de forma proporcional, que fosse diminuído também o valor da multa.

9. O **Parquet** especializado ratificou o posicionamento da Serur.

10. Assim, por meio do Acórdão 1.933/2019-2ª Câmara, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, foi dado provimento parcial ao recurso de reconsideração com vistas à redução do débito

imputado à recorrente, remanescendo sem comprovação o valor de R\$ 33.437,37. Houve, ainda, a redução do valor da multa para R\$ 7.000,00.

11. Posteriormente, a ex-prefeita ajuizou novo recurso de reconsideração, o qual não foi conhecido em razão da preclusão consumativa, nos termos do Acórdão 7.525/2019-2ª Câmara.

12. Em seguida, por meio de recurso de revisão, a ora embargante pretendeu comprovar a regular execução das despesas que permaneceram impugnadas.

13. Os exames uniformes exarados pela Serur e pelo MP/TCU foram no sentido de que os documentos então apresentados permitiam aferir o nexo de causalidade entre os recursos e o pagamento dos salários de quatro prestadores de serviços no âmbito das ações de assistência social do município. Por essa razão, o débito apurado poderia ser reduzido em R\$ 17.100,00. Além disso, da tabela de débito contida no acórdão recorrido, deveria ser excluída a parcela de R\$ 2.375,00, que fora computada em duplicidade. As demais alegações recursais foram devidamente refutadas.

14. O feito prosseguiu regularmente e, na sessão de 3/8/2022, por meio do Acórdão 1.764/2022, o Plenário deste Tribunal proferiu a seguinte decisão:

“[...] ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. quanto ao mérito, dar provimento parcial ao presente recurso para:

9.2.1. alterar o valor do débito discriminado no subitem 9.1 do Acórdão 1.631/2017-2ª Câmara, que passará a ter a seguinte composição;

Valor (R\$)	Data	C/D
2.375,00	15/3/2010	D
2.375,00	9/4/2010	D
1.425,00	9/4/2010	C
2.375,00	27/4/2010	D
1.425,00	27/4/2010	C
2.375,00	2/6/2010	D
1.425,00	2/6/2010	C
475,00	9/6/2010	D
2.850,00	29/6/2010	D
1.900,00	29/6/2010	C
2.850,00	4/8/2010	D
1.900,00	4/8/2010	C
2.850,00	27/8/2010	D
2.850,00	28/9/2010	D
1.425,00	28/9/2010	C
2.850,00	28/10/2010	D
1.900,00	28/10/2010	C
2.850,00	7/12/2010	D
1.900,00	7/12/2010	C
475,00	10/12/2010	D
1.900,00	10/12/2010	C
3.325,00	27/12/2010	D
1.900,00	27/12/2010	C
187,37	30/12/2010	D



9.2.2. *reduzir o valor da multa aplicada pelo subitem 9.3 do Acórdão 1.933/2019-2ª Câmara, de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) para R\$ 3.000,00 (três mil reais);*

9.3. *apor sigilo às páginas 20, 26, 28, 30, 32 e 33 da peça 93 e às páginas 3-5 da peça 109; e*

9.4. *dar ciência desta deliberação à recorrente, à Prefeitura Municipal de Lagoa do Carro/PE, ao Ministério da Cidadania, ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.” (g. n.)*

15. Agora, a sra. Judite Maria Botafogo Santana da Silva opõe embargos de declaração por meio dos quais suscita a existência de omissão e de erro material no julgado acima com base nos seguintes argumentos (peça 119):

a) o não atendimento às solicitações do Ministério não decorreu de descaso ou de falta de interesse, mas de equívocos administrativos na fase interna da tomada de contas especial, os quais violaram a ampla defesa e o devido processo legal;

b) a sua notificação somente se efetivou quando não mais integrava a administração do município, a qual passou a ser ocupada por seu sucessor, inimigo pessoal e desafeto político;

c) apesar das dificuldades encontradas, apresentou comprovantes de despesas que resultaram no reconhecimento da boa e regular aplicação da quase totalidade dos recursos repassados; e

d) a moldura fática do caso em exame deve ser levada em consideração para, aplicando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, afastar-se a imposição de débito e reduzir a multa aplicada.

16. Diante disso, a embargante pleiteia a reforma da decisão vergastada e, conseqüentemente, o afastamento do débito e da sanção que lhe foi imposta.

É o relatório.

VOTO

Considerando que o exame de admissibilidade cinge-se ao cabimento do recurso, sem indagar sobre a existência, ou não, de omissão, contradição ou obscuridade, verifica-se que os argumentos apresentados pela embargante enquadram-se, em tese, no que dispõe o art. 34 da Lei 8.443/1992.

2. Além disso, a notificação da sra. Judite Maria Botafogo Santana da Silva acerca do acórdão embargado foi dispensada, tendo em vista que, antes de sua realização, houve a interposição do presente recurso. Dessa forma, o requisito da tempestividade também foi atendido.

3. Logo, conheço dos presentes embargos de declaração, uma vez que estão presentes os requisitos específicos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RITCU.

II – Breve histórico

4. O presente feito tratou, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) contra a sra. Judite Maria Botafogo Santana da Silva, ex-prefeita do município de Lagoa do Carro/PE (gestão 2009-2012), devido à impugnação da totalidade das despesas realizadas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2010.

5. Aportados na modalidade fundo a fundo, os repasses tinham por objetivo a execução dos Serviços de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, e totalizaram o montante de R\$ 299.606,25.

6. No âmbito deste Tribunal, a ex-prefeita foi citada pela não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos repassados pelo FNAS, em 2010.

7. Devidamente notificada, a responsável alegou, em síntese, que os serviços teriam sido realizados, de forma que a devolução integral dos recursos repassados resultaria em enriquecimento ilícito da União, sendo que o correspondente ressarcimento só poderia ocorrer na hipótese de ação dolosa ou de culpa grave.



8. Em posicionamentos uniformes, a Secex/PE e o MP/TCU recomendaram que as contas fossem julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

9. Desse modo, por meio do Acórdão 1.631/2017-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-substituto André Luís de Carvalho, houve o julgamento pela irregularidade das contas da sra. Judite Maria Botafogo Santana da Silva, com imputação de débito correspondente à integralidade dos valores recebidos e de multa, no valor de R\$ 60.000,00.

10. Ato contínuo, a ex-gestora interpôs recurso de reconsideração, ocasião em que a Serur entendeu ser possível estabelecer o nexo de causalidade entre a maior parte das despesas realizadas e os recursos federais repassados. Dessa forma, a unidade técnica propôs que o débito fosse reduzido para R\$ 34.693,45 e, conseqüentemente, de forma proporcional, que fosse diminuído também o valor da multa.

11. O **Parquet** especializado ratificou o posicionamento da Serur.

12. Assim, por meio do Acórdão 1.933/2019-2ª Câmara, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, foi dado provimento parcial ao recurso de reconsideração com vistas à redução do débito imputado à recorrente, remanescendo sem comprovação o valor de R\$ 33.437,37. Houve, ainda, a redução do valor da multa para R\$ 7.000,00.

13. Em seguida, por meio de recurso de revisão, a ora embargante pretendeu comprovar a regular execução das despesas que permaneceram impugnadas.

14. Os exames uniformes exarados pela Serur e pelo MP/TCU foram no sentido de que os documentos então apresentados permitiam aferir o nexo de causalidade entre os recursos e o pagamento dos salários de quatro prestadores de serviços no âmbito das ações de assistência social do município. Por essa razão, o débito apurado poderia ser reduzido em R\$ 17.100,00. Além disso, da tabela de débito contida no acórdão recorrido, deveria ser excluída uma parcela de R\$ 2.375,00, que fora computada em duplicidade. As demais alegações recursais foram refutadas.

15. O feito prosseguiu regularmente e, por meio do Acórdão 1.764/2022, o Plenário desta Corte assim se manifestou, **in verbis**:

“[...] ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. quanto ao mérito, dar provimento parcial ao presente recurso para:

9.2.1. alterar o valor do débito discriminado no subitem 9.1 do Acórdão 1.631/2017-2ª Câmara, que passará a ter a seguinte composição;

Valor (R\$)	Data	C/D
2.375,00	15/3/2010	D
2.375,00	9/4/2010	D
1.425,00	9/4/2010	C
2.375,00	27/4/2010	D
1.425,00	27/4/2010	C
2.375,00	2/6/2010	D
1.425,00	2/6/2010	C
475,00	9/6/2010	D
2.850,00	29/6/2010	D
1.900,00	29/6/2010	C
2.850,00	4/8/2010	D
1.900,00	4/8/2010	C
2.850,00	27/8/2010	D



2.850,00	28/9/2010	D
1.425,00	28/9/2010	C
2.850,00	28/10/2010	D
1.900,00	28/10/2010	C
2.850,00	7/12/2010	D
1.900,00	7/12/2010	C
475,00	10/12/2010	D
1.900,00	10/12/2010	C
3.325,00	27/12/2010	D
1.900,00	27/12/2010	C
187,37	30/12/2010	D

9.2.2. reduzir o valor da multa aplicada pelo subitem 9.3 do Acórdão 1.933/2019-2ª Câmara, de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) para R\$ 3.000,00 (três mil reais);

9.3. apor sigilo às páginas 20, 26, 28, 30, 32 e 33 da peça 93 e às páginas 3-5 da peça 109; e

9.4. dar ciência desta deliberação à recorrente, à Prefeitura Municipal de Lagoa do Carro/PE, ao Ministério da Cidadania, ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.” (g. n.)

16. É contra essa deliberação que se insurge a embargante.

III – Das alegações recursais

17. Em breve resumo, a sra. Judite Maria Botafogo Santana da Silva suscita a existência de omissão e de erro material no julgado acima com base nos argumentos de que:

a) o não atendimento às solicitações do Ministério não decorreu de descaso ou de falta de interesse, mas de equívocos administrativos na fase interna da tomada de contas especial, os quais violaram a ampla defesa e o devido processo legal;

b) a sua notificação somente se efetivou quando não mais integrava a administração do município, a qual passou a ser ocupada por seu sucessor, inimigo pessoal e desafeto político;

c) apesar das dificuldades encontradas, apresentou comprovantes de despesas que resultaram no reconhecimento da boa e regular aplicação da quase totalidade dos recursos repassados; e

d) a moldura fática do caso em exame deve ser levada em consideração para, aplicando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, afastar-se a imposição de débito e reduzir a multa aplicada.

IV – Da análise de mérito

18. Não procede a omissão levantada pela embargante.

19. Como visto, em suas alegações recursais, a ex-prefeita não apresenta qualquer argumento que indique a existência de vício a ser sanado da decisão vergastada, limitando-se, tão somente, a requerer o afastamento do débito remanescente com fundamento nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. No entanto, os motivos apresentados não se mostram aptos a, por si sós, alterarem a decisão adotada por esta Corte.

20. Do que ressaí dos autos, o débito inicial imputado à embargante alcançava R\$ 299.606,25, o que correspondia à totalidade dos recursos repassados. Mediante recurso de reconsideração, houve a redução da dívida para R\$ 33.437,37. Em seguida, em recurso de revisão, a ex-prefeita ofereceu documentação que viabilizou a redução do débito ao montante de R\$ 13.962,37, em valores originais.

21. O último abatimento no valor do débito, já na decisão ora embargada, decorreu da aceitação de documentos que permitiram o reconhecimento do pagamento de quatro prestadores de serviços no âmbito das ações de assistência social desenvolvidas na municipalidade. Ainda que os valores empregados no pagamento desses funcionários tenham advindo de outra conta da prefeitura



que não aquela específica para o recebimento dos valores do Fundo Nacional de Assistência Social, este Tribunal entendeu ser possível estabelecer o nexo causal e acatar tais despesas.

22. Cumpre ressaltar que, de forma favorável à responsável, houve um empenho deste Tribunal na busca do liame entre os recursos e os pagamentos supostamente efetuados, uma vez que a tabela oferecida apresentava erros de elaboração e os extratos bancários continham descompassos de transferências de valores que somente puderam ser superados por meio de um esforçado exercício de comparação entre as movimentações financeiras, o histórico de pagamentos de salários e as folhas de pagamentos apresentadas.

23. Assim, dos seis prestadores de serviços cujos pagamentos a embargante pretendeu demonstrar, apenas foi possível o acolhimento das despesas relativas a quatro deles. A análise efetuada pela Serur mostrou que, para esses quatro, as datas de transferências dos recursos e as de recebimento dos salários são próximas na maioria dos casos. Ainda que esses gastos não tenham sido fiscalizados pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e que o vínculo entre pagamentos e recebimentos não tenha sido estabelecido de forma inequívoca (as movimentações, independente do mês, são sempre identificadas pelo mesmo número de documento), tais gastos foram aceitos como crédito a abater do débito. Todavia, em relação a outros dois, não houve documentação suficiente. Além disso, apenas os citados quatro funcionários declararam que trabalharam no projeto no período em exame.

24. Ademais, há gastos restantes que não contaram com qualquer explicação por parte da responsável e que, por isso, continuaram como débito sob sua responsabilidade (R\$ 475,00, de 9/6/2010; R\$ 2.850,00, de 27/8/2010; e R\$ 187,37, de 30/12/2010).

25. Com efeito, os argumentos apresentados corroboram a constatação de que a embargante se insurge contra o mérito da decisão deste Tribunal sem fundamentos aptos a demonstrar qualquer omissão.

26. De tal modo, inexistindo vício a ser sanado na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

27. Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2536/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.345/2015-8

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Recurso de Revisão)

3. Recorrente: Judite Maria Botafogo Santana da Silva (170.976.814-20)4.

4. Órgão: Prefeitura Municipal de Lagoa do Carro/PE

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade técnica: não atuou

8. Representação legal: Edson Monteiro Vera Cruz Filho (OAB/PE 26.183)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos ao Acórdão 1.764/2022-Plenário,

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

9.1. nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso;

9.2. quanto ao mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterados os termos do acórdão recorrido; e



9.3. dar ciência à recorrente.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2536-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 004.552/2012-1

Processos apensos: TC 045.091/2012-9, TC 004.535/2013-8, TC 012.983/2013-6, TC 004.532/2013-9 e TC 000.098/2013-2.

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Comando do Exército; Ministério da Integração Nacional (extinta).

Responsáveis: Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34), Elianeiva de Queiroz Viana Odísio (CPF 124.093.913-20), Francisco Campos de Abreu (CPF 130.450.405-00), Frederico Fernandes de Oliveira (CPF 025.659.824-02), José Gentil (CPF 013.841.203-00), Marcelo Pereira Borges (CPF 132.543.594-53), Stanley Rodrigues Bastos (CPF 212.620.078-79).

Interessados: Congresso Nacional e Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento.

Representação legal: Não há.

Interessado em sustentação oral: Não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2012. OBRAS DO EIXO NORTE DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES QUE NÃO SE ENQUADRAM NAS HIPÓTESES LEGAIS DE PARALISAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. DETERMINAÇÕES. OITIVAS E AUDIÊNCIAS. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA EM RELAÇÃO AOS ITENS 9.3 A 9.7, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO-TCU-344/2022. CUMPRIMENTO PARCIAL DE DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria no então Ministério da Integração Nacional (MI), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em decorrência da alteração dos órgãos do Poder Executivo institucionalizada pela Lei 13.844/2019; e no Exército Brasileiro (EB), com foco nas obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) – Eixo Norte, no ano de 2012.

2. Transcrevo a seguir a instrução de Peça 560, elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SecexCom), cujas propostas de encaminhamento mereceram a concordância dos dirigentes da unidade técnica (Peças 561 a 562):

“[...] HISTÓRICO

3. Durante a fiscalização realizada, foram constatados os seguintes indícios de irregularidade:

a) inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra;

b) fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa; e



c) alteração injustificada de quantitativos.

4. Tais indícios são rapidamente descritos a seguir:

Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra

5. Conforme o relatório de auditoria (peça 382, p. 21 a 61), verificou-se que a condução das obras do Eixo Norte do Pisf pelo seu contratante, o então Ministério da Integração Nacional, configurou-se como inadequada ao se observar a incapacidade do órgão de solucionar os problemas decorrentes de licitação com projeto básico deficiente, bem como a demora por parte dos gestores para resolução de: i) interferências responsáveis pelo atraso no desenvolvimento das obras, ii) a delonga na elaboração e entrega dos projetos executivos, iii) a morosidade na resolução dos processos para desapropriação e licenciamento das áreas impactadas diretamente pelas obras e iv) para aprovação de preços de serviços novos, à medida que os projetos executivos avançavam.

6. A consequência dessa coordenação e gerenciamento deficientes foi a paralisação temporária e/ou ritmo lento de alguns lotes de obras, a rescisão de contratos com saldo contratual, o abandono das obras em determinados lotes e, por fim, a necessidade de licitação dos serviços remanescentes, impossibilitados de serem concluídos nos contratos inicialmente pactuados.

7. Com relação às interferências elétricas e hidráulicas, em janeiro de 2009, a gerenciadora Logos-Concremat enviou a Carta CES 245 à supervisora Magna Engenharia Ltda. informando a lista das interferências e respectivas soluções para os lotes do Eixo Norte. Contudo, o que se vê pelos documentos coletados na auditoria é a demora na resolução dos problemas atinentes às interferências, muito embora tais questões tenham sido identificadas em momento oportuno.

8. Com relação aos atrasos no licenciamento ambiental, a demora na gestão do órgão, no que concerne à obtenção de licenças e autorização para supressão vegetal das áreas (ASV) junto aos órgãos ambientais, foi motivo de múltiplas reiterações por parte das contratadas, que se encontravam impedidas de avançar o ritmo da obra diante da inexistência dessas autorizações.

9. A morosidade no processo de desapropriação também impactou negativamente o andamento das obras do Eixo Norte. O procedimento de desapropriação das áreas impactadas pelo Pisf teve início com o Decreto de Desapropriação de 19/5/2004. De um modo geral, as áreas inicialmente desapropriadas contemplavam uma faixa de 100 metros para cada lado a partir do eixo do canal, bem como as áreas dos reservatórios e de outras obras de infraestrutura. Porém, no decorrer do detalhamento do projeto executivo, o que se deu ao longo da execução das obras, verificou-se a necessidade de desapropriar áreas complementares, a exemplo da área de restituição dos bueiros sob os canais, que por vezes situavam-se fora da faixa de 200 m desapropriadas inicialmente. Assim, em 28/4/2010, novo decreto de desapropriação foi expedido, contemplando essas áreas.

10. Em que pese o início dos procedimentos desapropriatórios antecederem o início das obras em cerca de 30 meses, a análise dos processos administrativos que tratam da gestão dos contratos de obras civis, bem como das correspondências fornecidas pelo MI e dos relatórios de andamento das obras, realizados pelas empresas supervisoras, evidenciam que a lentidão nos processos de desapropriação contribuiu para o atraso nos cronogramas das obras.

11. Quanto ao detalhamento dos projetos executivos, verificou-se que as modificações e/ou indefinições em soluções de projeto, o descompasso entre as etapas de detalhamento do projeto executivo e a execução das obras, bem como a falta de padronização entre os projetos eletromecânicos e os projetos das fabricantes dos equipamentos, aliados à dificuldade de compatibilização desses projetos com as obras civis, são fatores que contribuíram de forma relevante para o atraso no andamento das obras.

12. Além desses dois aspectos (dificuldades de compatibilização entre os projetos eletromecânicos e as obras civis e o descompasso entre as etapas de detalhamento do projeto executivo e a execução das obras) que impactaram o cronograma do empreendimento, as modificações de projeto ocorridas, durante a execução da obra e as indefinições de projeto decorrentes da demora do MI em definir soluções técnicas também contribuíram para esse quadro. Essas carências foram registradas nas correspondências fornecidas pelo MI ou constantes dos processos administrativos de gestão dos lotes de obras civis.

13. Finalmente, no que concerne ao pleito de serviços novos e aprovação dos respectivos preços, as dificuldades de negociação de preços para execução de serviços não previstos inicialmente nos contratos firmados configuram outra situação ensejadora de atrasos nas obras do Eixo Norte do Pisf. Tal ocorrência deve-se, em grande parte, aos serviços não contemplados nas planilhas contratuais originais, provenientes dos



quantitativos do projeto básico. Entretanto, mesmo no Lote 8, licitado com base no projeto executivo, existem pleitos relativos a serviços novos.

14. Ressalta-se que o MI chegou a criar comissão consultiva específica para subsidiar a análise desses pleitos, com emissão de parecer conclusivo a ser submetido ao Secretário de Infraestrutura Hídrica (Portaria 76/SIH/MI, de 22/7/2010). Entretanto, o sucesso da negociação de preços novos foi bastante variável em função das partes envolvidas em cada lote: consórcio construtor, supervisora, gestores.

15. Desse modo, diante da atuação intempestiva do MI, a evolução física da obra dos lotes foi comprometida e resultou em (i) prorrogação do prazo de duração da maioria dos contratos de execução dos lotes de obra sem a conclusão do objeto pactuado, na (ii) paralisação temporária e/ou ritmo lento das obras, na (iii) alegação de incapacidade de continuação de alguns lotes de obra por parte dos consórcios contratados, na (iv) rescisão de contratos ainda com saldo contratual, e no (v) abandono das obras iniciadas e não finalizadas. Assim, restou evidenciado que a morosidade do Ministério da Integração Nacional (MI), relativamente ao atendimento das demandas surgidas durante a execução das obras da primeira etapa do Eixo Norte, resultou em diversas consequências nocivas à execução do empreendimento.

16. Em face dessa atuação, por vezes lenta e até omissa, a evolução física da obra foi comprometida e resultou em diversas consequências nocivas à execução do empreendimento, como a prorrogação do prazo de duração da maioria dos contratos, a paralisação temporária das obras, a rescisão de contratos ainda com saldo contratual, até se chegar ao completo abandono das obras, que tem alto risco de gerar dano ao erário diante da possibilidade da perda dos serviços apenas iniciados.

17. Dessa forma, a equipe de fiscalização entendeu que o fato gerador das impropriedades aqui apontadas se iniciou com a licitação eivada de vícios e impedimentos à completa execução do empreendimento e foi agravado pela ineficácia dos coordenadores e gestores que não eliminaram tempestivamente os impedimentos existentes na área da obra, o que resultou na impossibilidade de conclusão dos contratos dentro do prazo estabelecido.

Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa

18. Durante a auditoria verificou-se a deficiência da fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional (MI) nas obras do Eixo Norte do Pisf, especialmente quanto aos seguintes aspectos: (i) morosidade na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras; (ii) descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras; (iii) possibilidade de pagamento por serviços não executados; (iv) inadequação do critério de pagamento utilizado nos serviços de terraplenagem; (v) inexistência de supervisora em alguns lotes; (vi) impropriedades na fiscalização do lote executado pelo Exército Brasileiro; e (vii) subcontratação irregular.

(i) Inadequação na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras

19. A título exemplificativo, a equipe de auditoria constatou que, na execução do lote do Exército Brasileiro foram expedidas quatorze notas de não conformidade (NNCs). Segundo o quadro 8.1.1.3 do Relatório de Andamento 45 da supervisora (1305-RAN-1001-00-01-056-R1), de outubro/2011, apenas uma delas havia sido resolvida, restando treze pendentes de atendimento. Na execução do Lote 1 foram expedidas 81 NNCs. Segundo o quadro 6.1.1.3 do Relatório de Andamento 45 da supervisora (1305-RAN-1001-00-01-056-R1), de outubro/2011, apenas trinta dessas não conformidades haviam sido resolvidas, restando 51 pendentes de atendimento.

20. Vale apontar as NNC de números 7, 10 e 11/2011 (peça 382, p. 65), referentes às execuções do filtro vertical de areia, da drenagem interna do vertedouro e do revestimento de proteção de taludes, todos na barragem Tucutu. Considerando que as desconformidades apontadas podem acarretar a existência de dano ao erário, a medida processual adequada seria a instauração de tomada de contas especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992. Contudo, preliminarmente, a equipe de auditoria considerou oportuno colher a oitiva prévia da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional e do Exército Brasileiro para que se manifestassem sobre o presente indício de irregularidade, alertando que o não acatamento das razões apresentadas poderiam ensejar a instauração de tomada de contas especial.

(ii) Descumprimento das cláusulas contratuais por parte das supervisoras no tocante ao controle da execução das obras

21. Conforme consta do relatório de auditoria, verificou-se que as empresas supervisoras contratadas para apoiar a fiscalização exercida pelo então MI não haviam executado os ensaios de controle tecnológico, em desconformidade com as disposições contratuais.

22. Em um de seus relatórios, a supervisora registrou que (peça 382, p. 68):

não estão sendo atendidas pelo CCASF as solicitações da supervisora com relação aos ensaios de controle tecnológico nas obras da barragem Serra do Livramento previstos no documento 1210-NTC-1107-00-40-003-Rev.1, cujos resultados de ensaios, como granulometria e compacidade, não são apresentados logo que concluídos (o relatório com resultados é apresentado um ou dois meses depois), e o acompanhamento, por técnicos da supervisora, durante a execução destes ensaios, tem sido dificultado ou vedado. Não foi executado nenhum ensaio de permeabilidade "in situ", como definido nas especificações;

23. Desse modo, tal registro evidencia que, além dos ensaios do controle tecnológico das obras não estarem sendo realizados pela supervisora, ela estava sendo impedida de acompanhar a execução dos ensaios, mesmo atuando como auxiliar do MI na fiscalização das obras.

24. Devido à complexidade da obra e da estrutura existente no Ministério da Integração Nacional, o órgão optou por contratar um terceiro para assisti-lo e subsidiá-lo na fiscalização do contrato, nos termos do *caput* do art. 67 da Lei 8.666/1993.

25. A realização de controles tecnológicos pressupõe a segregação de funções, na medida em que eventuais resultados de ensaios poderiam ensejar a necessidade de refazimento de serviços, retenção de pagamentos, não aceitação de serviços por parte da contratante, dentre outras medidas a serem adotadas pela Administração. Todavia, conforme visto, a realização dos ensaios prévios para controle tecnológico de materiais e serviços prestados, não estavam sendo realizados pela empresa supervisora, como previam os contratos, mas sim pelos consórcios construtores, o que implica, além do descumprimento dos contratos de supervisão, a quebra do princípio da segregação de funções, com todos os riscos a ele inerentes.

26. É oportuno lembrar que a responsabilidade legal e primária de fiscalizar as obras é do órgão contratante, por força do art. 67 da Lei 8.666/1993.

(iii) Possibilidade de pagamento por serviços não executados

27. Observou-se também que a metodologia de aferição, por parte das supervisoras, dos quantitativos de serviços executados é inconsistente, tendo em vista que a empresa supervisora apenas atesta os quantitativos apresentados pelo consórcio construtor nas medições.

28. Ao final do contrato, a empresa supervisora apresentou ao Ministério da Integração Nacional um extenso relatório concernente a erros na classificação de material escavado e pago na execução dos canais, assim como o relato de divergências nos quantitativos de serviços de terraplenagem, que teriam sido medidos, porém não executados.

29. Os eventuais débitos apontados pela supervisora Sondotécnica nos Lotes 1 e 2, em resposta a solicitação do MI decorrente de ação da Controladoria Geral da União (CGU), estavam, à época desta fiscalização, em análise por meio de processos administrativos instaurados pelo ministério (processos 59100.000731/2011-31, para o Lote 1, e 59100.000720/2011-51 para o Lote 2). Dessa forma, a equipe de auditoria deixou de apontar os possíveis débitos em decorrência dessa deficiência de fiscalização, tendo em vista que se encontravam em análise por parte do MI, conforme consta do relatório de fiscalização (peça 382, p. 71).

30. Importa ressaltar que situação semelhante já foi apontada em fiscalização exercida nas obras do Eixo Leste do Pisf, conforme consta do Acórdão 2.628/2011-TCU-Plenário (Min. Rel. Augusto Sherman).

31. Considerando que o ritmo lento das obras permitiu a conferência mais rigorosa dos quantitativos por parte da empresa supervisora, posteriormente constatou-se a divergência significativa de quantitativos, geralmente, em desfavor da Administração.

(iv) Inadequação do critério de pagamento utilizado nos serviços de terraplenagem

32. Ao se analisar os dados encaminhados pelo MI, relativos à topografia primitiva dos terrenos utilizados para fins de pagamento pelo órgão contratante, verificou-se serem completamente distintos, em termos de formatos de arquivos e documentos encaminhados, para cada um dos lotes objeto das aquisições, o que denotou a total ausência de padronização desses arquivos, e, até certo ponto, desconhecimento do procedimento de elaboração desses primitivos pelos gestores do órgão. Verificou-se também a divergência de informações quanto à responsabilidade pela elaboração desse importante documento para fins de aferição de serviços executados.

33. A supervisora informou que havia detectado oscilações nos primitivos da região dos canais e caixas de empréstimo. A partir dessa constatação da supervisora, depreende-se que os referidos levantamentos não foram realizados por ela.

34. Entretanto, a responsabilidade pelos levantamentos primitivos para fins de pagamento dos serviços de terraplenagem é da fiscalização, portanto do MI, que poderá contar com o apoio da supervisora (com fulcro no art. 67 da Lei 8.666/1993).



35. Verificou-se assim que a elaboração de levantamentos topográficos primitivos pelos responsáveis pela execução das obras (consórcios construtores, Exército Brasileiro), ainda que com o acompanhamento das supervisoras, não encontra amparo nos contratos administrativos celebrados.

36. Tal situação demonstra a inadequação da fiscalização exercida no empreendimento e a ausência de segregação de funções, na medida em que os responsáveis pela execução da obra realizaram os levantamentos topográficos primitivos, os quais são necessários para a medição dos serviços de topografia. Ressalta-se que a supervisora apontou, posteriormente, irregularidades nas medições de serviços de terraplenagem, conforme descrito no item iii) retro.

(v) Inexistência de supervisora nos Lotes 1, 2 e 8

37. Durante o período de execução da presente fiscalização, constatou-se que os Lotes 1, 2 e o segmento em execução pelo Exército Brasileiro (EB) possuíam contrato de supervisão com vigência encerrada e que no Lote 8 não há empresa supervisora contratada para assistir e subsidiar o MI na fiscalização.

38. Em que pese a contratação de empresa supervisora ser uma faculdade concedida à Administração, conforme disposto no *caput* do art. 67 da Lei 8.666/1993, dada a complexidade inerente às obras do Pisf, atualmente seria inviável o MI exercer a fiscalização sem esse apoio.

39. O Ministério informou que tal fiscalização nos lotes em questão estaria sendo executada pela fiscalização de campo do MI, com apoio da empresa gerenciadora.

40. Nota-se que as atribuições da empresa gerenciadora perante as demais contratadas pelo MI envolvem atividades de planejamento, gerenciamento e coordenação, o que não se confunde com a atividade diária de fiscalização de obras, a qual abrange a execução dos controles tecnológicos e geométricos, a conferência de medições, o preenchimento de livros diários de obras e as autorizações para liberações de frentes de serviço. Ademais, estão dentre as suas atribuições, o dever de analisar e avaliar os documentos gerados pelas demais empresas contratadas pelo MI no âmbito do Pisf, dentre os quais os das próprias supervisoras. Desse modo, nos casos em que a gerenciadora realiza a própria supervisão, as instâncias de controle existentes na consecução do projeto estariam reduzidas, em prejuízo ao princípio da segregação de funções.

(vi) Impropriedades na fiscalização do lote executado pelo Exército Brasileiro

41. Questionado a respeito de como era exercida a supervisão do lote executado pelo Exército Brasileiro (EB), o MI informou que não havia supervisão técnica nos mesmos moldes adotados para os demais lotes, mas sim um sistema de monitoramento realizado por meio de análise de planos de trabalho e visitas técnicas circunstanciadas às obras. Segundo as informações do MI, esse monitoramento seria efetuado pelo Ministério da Defesa (MD), segundo o disposto no Decreto 825, de 28/5/1993 e na Portaria MI 714, de 6/9/2006, uma vez que tais serviços eram realizados mediante descentralização de crédito.

42. Conforme tratado anteriormente, verificou-se que a supervisora desse lote apontou quatorze notas de não conformidade, sendo que apenas uma foi saneada até outubro de 2011. Ademais, constatou-se a ausência de prestação de contas de alguns planos de trabalho pelo Exército Brasileiro. Diante das informações conhecidas, depreende-se que foram assinados quinze planos de trabalhos, uma vez que um deles refere-se à substituição de outro, sendo que apenas quatro prestações de contas foram apresentadas, porém todas elas estão pendentes de serem reenviadas após a realização dos ajustes solicitados pelo MI.

43. Em que pese algumas dessas ocorrências constituírem-se falha de fiscalização contratual de responsabilidade do próprio EB (as não conformidades e o avanço desproporcional das etapas de serviços), a fiscalização sobre os recursos repassados pelo MI tem sido omissa, uma vez que é empreendida unicamente sobre os planos de trabalho, cujas prestações de contas não têm sido sequer encaminhadas dentro do prazo e analisadas em sua totalidade. Com isso, o MI vem se abstendo de exercer a fiscalização prescrita nos termos da Lei 8.666/1993 e nos normativos que regem as transferências de recursos federais e descentralizações orçamentárias.

(vii) Subcontratação irregular

44. Constatou-se a existência de empresas subcontratadas executando perfuração de material de 3ª categoria nos Lotes 2 e 8, atividade compreendida no âmbito do serviço "escavação de material, carga e transporte de material de 3ª categoria".

45. Segundo a cláusula décima nona do Contrato 25/2008 (Lote 2) e vigésima do Contrato 25/2011 (Lote 8), existe a possibilidade de subcontratação de serviços no âmbito das avenças, desde que mediante prévia e expressa autorização do Ministério da Integração Nacional, limitado ao percentual de 20% do valor de cada contrato.

46. Questionado a respeito da previsão de subcontratação nos contratos do Pisf do Eixo Norte e em quais lotes em esse procedimento foi autorizado pelo MI, por meio do Ofício de Requisição 9-134/2012 (item viii), o Ministério informou, na Nota Técnica 101/2012-CGOC/DPE/SIH/MI, anexa ao Ofício 165/SIH/MI, que, segundo os gestores dos contratos, não houve autorização para subcontratações de trechos ou partes das obras.

47. Essa situação encontrada constitui clara afronta aos arts. 67 e 69 da Lei 8.666/1993, no que se refere à fiscalização da execução dos contratos. Nesse caso, a Administração utiliza-se da faculdade constante do *caput* do art. 67 dessa lei para contratar um terceiro a fim de assisti-la e subsidiá-la, porém não adota as medidas de sua responsabilidade no tempo devido.

48. De posse de todas essas constatações, que vão desde o item i) até item vii) citados anteriormente, verificou-se assim a deficiência da fiscalização exercida na obra em apreço, em afronta aos princípios da eficiência, insculpido no *caput* do art. 37, e da economicidade, previsto no art. 70, ambos da Constituição Federal de 1988, uma vez que os recursos públicos aplicados no empreendimento estão sendo despendidos em serviços que não são executados de acordo com os projetos executivos e com as especificações técnicas, e que, embora o MI tenha contratado terceiro para auxiliar na fiscalização, as informações produzidas não são utilizadas com objetivo de assegurar a qualidade do objeto contratado. Tais ocorrências ainda afrontam as disposições contidas nos arts. 66, 67, 68, 69, 70, 72 e 116, § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

49. Assim, essas irregularidades evidenciam um quadro de deficiência na gestão do empreendimento, na medida em que ultrapassam as competências atribuídas especificamente aos fiscais e gestores de determinados lotes. Por essa razão, para fins de responsabilização pelo cometimento das irregularidades aqui tratadas, entendeu-se relevante identificar os agentes públicos responsáveis pelo planejamento e coordenação do empreendimento, que são aqueles que possuem atribuições para orientar, acompanhar e avaliar a execução desse projeto e, por conseguinte, a atuação dos gestores e fiscais.

50. Nessa linha de raciocínio, segundo os arts. 14 e 18 do Anexo VIII do Regimento Interno do MI, aprovado por meio da Portaria MI 436/2007, as autoridades que possuem tais atribuições são o Diretor de Projetos Estratégicos (DPE/MI) e o Coordenador-Geral de Obras Civas (CGOC/MI). Conforme exposto no item 3.1 do relatório de auditoria (peça 382), essas atribuições são extensíveis aos Gerentes de Projeto que exerciam a função de Coordenador, nos exercícios de 2008 e 2009

Alteração injustificada de quantitativos

51. Com relação a este achado, a equipe de auditoria apontou que, na execução das obras do Eixo Norte sob responsabilidade do Exército Brasileiro (EB), foram executados quantitativos superiores em três serviços sob sua responsabilidade – "escavação de material de 3ª categoria", "escavação de material de 2ª categoria, carga e transporte até 1,0 km" e "regularização de talude com material de 1ª e 2ª categorias", quando comparada aos quantitativos previstos na última revisão do projeto executivo desse segmento (2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras – 2ª RPFO). O acréscimo de serviços além do que estava previsto na citada revisão de projeto trouxe um possível superfaturamento da ordem de R\$ 7,6 milhões, o que representa 21% dos contratos que abarcam tais serviços.

52. A seguir apresenta-se a distribuição dos serviços com execução a maior nos contratos sob responsabilidade do EB.

Tabela 27: Quantitativos dos serviços executados além dos volumes previstos pela última revisão de projeto – 2ª RPFO, em contratos sob responsabilidade do EB para execução do canal de aproximação e da barragem de Tucutu do Eixo Norte do Pisf.

Escavação de material de 3ª categoria			
Executor	Quant. Exec. m³	Pu R\$	Parcial R\$
Contrato 56/2007	429.255,69	22,84	9.804.199,96
Contrato 54/2009	183.278,90	22,84	4.186.089,98
Total	612.534,59		
2a RPFO	442.837,25		
Volume a maior	169.697,34	22,84	R\$ 3.875.887,15

	38,3%		

Escavação de material de 2ª categoria, carga e transporte até 1,0 km			
Executor	Quant. Exec. m³	Pu R\$	Parcial R\$
EB	980.488,00		
Contrato 40/2010	235.849,80	7,18	1.693.401,54
Contrato 54/2009	133.895,53	6,41	858.270,35
Contrato 70/2008	446.395,99	4,58	2.044.493,63
	99.532,44	4,58	455.858,58
Total	1.796.629,32		
2a RPFO	1.327.311,55		
Volume a maior	469.277,77		R\$ 3.007.530,46
	35,4%		

Regularização de talude com material de 1ª e 2ª categorias			
Executor	Quant. Exec. m²	Pu R\$	Parcial R\$
EB	57.095,26		
Contrato 90/2008	22.000	36,02	792.440,00
Total	79.095,26		
2a RPFO	59.549,10		
Volume a maior	19.546,16	36,02	R\$ 704.052,68
	32,8%		

Valor pago a maior	R\$ 7.587.470,29

Fonte: Elaboração própria, com dados do Relatório de fiscalização (peça 382, p. 92 a 99)

53. A execução de serviços em quantitativo superior ao contratado está em desacordo com o art. 116, § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 62 da Lei 4.320, de 17/3/1964 e também com o art. 21, § 4º, inciso I da Instrução Normativa STN 1, de 15/7/1997, vigente à época.

54. Vale lembrar que o Exército Brasileiro (EB), por intermédio do seu 2º Batalhão de Engenharia de Construção (2º BEC), ficou responsável pelas obras do canal de aproximação à estação de bombeamento de número 1 (EBI-1), trecho inicial do Eixo Norte do Pisf, com 2,08 km de extensão, e da barragem de Tucutu, que é a estrutura hidráulica responsável pela formação do primeiro reservatório de onde a água é bombeada pela EBI-1. Para a execução dessas obras, o EB realizou os serviços tanto diretamente, com equipe e maquinário próprios, como também por meio de contratos com empresas de engenharia.

55. Sua participação nas obras do Pisf – Eixo Norte se deu em decorrência de um cenário de agitação social decorrente de diversas manifestações contrárias ao empreendimento, o que trouxe insegurança para as empresas privadas, as quais não se candidataram às primeiras licitações do Pisf. Assim, o EB foi convocado pelo Governo Federal para que as obras pudessem ter início e se instalasse o necessário clima de segurança ao local, atraindo as empresas contratadas para os trechos seguintes. Outra questão de relevância é o fato de o trecho inicial do empreendimento ser localizado em uma região denominada “Polígono da Maconha”, em que o

tráfico e o plantio da droga operados por criminosos locais também contribuíram para a percepção de insegurança que reinava à época das primeiras licitações, desertas em decorrência dessa percepção do empresariado.

56. Retomando o achado apontado no relatório de fiscalização sob responsabilidade do EB e solidariamente do então MI, constatou-se uma execução a maior em três tipos de serviços, durante o período de janeiro de 2010 a dezembro do ano seguinte, envolvendo assim dois anos de execução. A análise foi realizada por meio do procedimento descrito a seguir: i) levantamento dos serviços executados diretamente pelo EB, constante da Tabela 1 do relatório de fiscalização (peça 382, p. 97); ii) levantamento dos contratos firmados pelo EB que englobassem serviços similares aos realizados pelo EB e superassem o valor contratual de R\$ 5 milhões, representados pela sua Tabela 2 (peça 382, p. 98); e iii) volume de serviços executados pelas empresas contratadas representado pela Tabela 3 do relatório de fiscalização (Peça 382, p. 99).

57. De posse dos volumes de serviço executados tanto pelo EB quanto pelas empresas contratadas pelo EB, pode-se levantar os quantitativos totais executados, e então compará-los com os quantitativos de serviços necessários para a execução da obra sob responsabilidade do EB, conforme constava da última e mais atual revisão de projeto apresentada à equipe de auditoria (2ª RPFO).

58. Para o serviço “Escavação de material de 3ª categoria”, a equipe de auditoria constatou que foi executado um volume superior a 38% do previsto, conforme a 2ª RPFO, o que importa em um eventual superfaturamento de R\$ 3.875.887,15. Esses valores são distribuídos nos Contratos 56/2007 e 54/2009, firmados entre o 2º BEC e as empresas Terrabrás Terraplanagem do Brasil S/A e Pedreira Potiguar Ltda., respectivamente.

59. No serviço de “Escavação de material de 2ª categoria, carga e transporte até 1,0 km”, o possível superfaturamento alcançou o valor de R\$ 3.007.530,46, em decorrência da execução a superior em 35% ao volume previsto na revisão mais atual do projeto. Os contratos em que foram constatados esses excessos são os de número 40/2010, 54/2009 e 70/2008, firmados entre o 2º BEC e respectivamente com as empresas CBM Construções Ltda., Pedreira Potiguar Ltda. e Construtora de Obras Progresso. O Exército também executou quantitativos nesse tipo de serviço que acabou contribuindo para o acréscimo de serviços além do previsto.

60. Finalmente, os serviços referentes a “Regularização de talude com material de 1ª e 2ª categorias” apresentaram um possível superfaturamento de R\$ 704.052,68 por uma execução a maior em 32,8% quando comparado ao quantitativo previsto na 2ª RPFO. Tais quantitativos estão todos concentrados no Contrato 90/2008, também firmado com a empresa Construtora de obras Progresso Ltda., além dos quantitativos executados pelo próprio EB.

Emissão do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário

61. Em decorrência dos indícios apontados, o Tribunal Pleno prolatou o Acórdão 1.919/2012, sob relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, cujo teor envolve determinações à então Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI), oitivas do Exército Brasileiro (EB) e do Ministério da Integração Nacional (MI) e audiência a gestores do MI responsáveis à época pelas obras do Pisf – Eixo Norte.

62. As determinações constam do item 9.1 do acórdão, reproduzido a seguir.

9.1. determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional que:

9.1.1. autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco, visando apurar as paralisações temporárias, que resultaram no atraso do cronograma das obras, e até o completo abandono das obras, sem prévia autorização do Ministério da Integração Nacional, para fins de aplicação das sanções devidas, considerando inclusive a possibilidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em cumprimento aos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa;

9.1.2. no caso de efetivar-se a rescisão contratual dos lotes paralisados, adote as medidas necessárias para assegurar o refazimento de todos os serviços deteriorados pela ação de intempéries devido a paralisações indevidas das empresas, sem autorização do Ministério da Integração Nacional, conforme disposto no item “d”, da subcláusula segunda, da cláusula vigésima, dos Contratos nº 26/2008, 27/2008 e 33/2008, sem prejuízo da apuração de responsabilidades pelas paralisações e prejuízos dela advindos;

9.1.3. somente inicie a fase externa do procedimento licitatório relativo aos remanescentes de obras após adotar, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas necessárias para a delimitação precisa do objeto, por meio de prévio inventário dos serviços efetivamente executados, com nível de precisão adequado, evitando-se a duplicidade de serviços, bem como delimite a responsabilidade pela execução dos serviços a serem licitados e



aqueles já recebidos pelo Ministério da Integração Nacional, consignando todas essas informações no processo relativo ao pertinente procedimento licitatório;

9.1.4. autue processos administrativos específicos para cada lote de obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco, visando apurar as irregularidades relativas à fiscalização deficiente, em especial aquelas relacionadas a seguir, para fins de aplicação das sanções devidas, considerando inclusive a possibilidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em cumprimento aos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa:

a) execução de serviços em desconformidade com o projeto executivo, com as especificações técnicas e com as normas técnicas, conforme Notas de Não Conformidades (NNCs) expedidas pelas empresas supervisoras de todos os lotes do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco;

b) descumprimento de cláusulas contratuais pelas empresas supervisoras, no tocante à responsabilidade por execução dos ensaios de controle tecnológico;

c) subcontratações irregulares.

9.1.5. estabeleça, no âmbito do Projeto de Integração do Rio São Francisco e de futuros projetos de obras de grande vulto a serem executados pelo Ministério da Integração Nacional, rotinas e procedimentos específicos com vistas a evitar a continuidade de ocorrência das irregularidades aqui apontadas, especialmente quanto à:

a) estipulação de prazo para que a fiscalização do Ministério da Integração Nacional se manifeste, conclusivamente, a respeito das notas de não conformidade expedidas, incluindo, em sua decisão, a aceitação ou não dos serviços já executados, seu eventual refazimento, bem como a anotação em registro próprio das ocorrências relacionadas com a execução do contrato e a necessidade de abertura de procedimento administrativo para aplicação de sanções, assegurando, nesse último caso, o direito ao contraditório e à ampla defesa;

b) elaboração da topografia primitiva pela fiscalização do Ministério da Integração Nacional, antes do início das obras, previamente à execução dos serviços de terraplenagem, com apoio da supervisora e o acompanhamento do consórcio construtor, se assim o desejar, com nível de precisão adequada, georreferenciados, contemplando plantas e tabelas de coordenadas, a identificação dos autores pelo levantamento, aprovação por autoridade competente e utilização de procedimento de tramitação e guarda, que assegure a fidedignidade das informações produzidas, para fins de futuras verificações;

c) designação de fiscais de maneira formal, por meio de portarias que estipulem as competências e responsabilidades, assim como a implementação de procedimentos de fiscalização e supervisão específicos para obras ou trechos de obras de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, executados mediante descentralização orçamentária para órgão da própria Administração Pública Federal, ou qualquer instrumento congênere, como destaque orçamentário, convênio e termo de compromisso;

9.1.6. dar ciência a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, acerca das providências adotadas para dar cumprimento às determinações supra;

63. Já as oitavas perfazem o item 9.2 do acórdão, conforme se segue.

9.2. promover a oitiva do Ministério da Integração Nacional e do 2º Batalhão de Engenharia de Construção para que se pronunciem, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito da:

9.2.1. execução do filtro vertical de areia, da drenagem interna do vertedouro e do revestimento de proteção de taludes na barragem Tucutu, em desacordo com os projetos executivos, considerando que o 2º Batalhão de Engenharia de Construção entregou as obras em 20/6/2012 e que tais fatos implicam a existência de dano ao erário;

9.2.2. alteração injustificada de quantitativos nas obras do Eixo Norte sob responsabilidade do 2º Batalhão de Engenharia de Construção, relativos ao canal de aproximação à EBI-1 e à barragem Tucutu;

9.2.3. alertar os órgãos acima mencionados de que a rejeição das justificativas apresentadas poderá ensejar a instauração de tomada de contas especial, objetivando apurar os responsáveis e ressarcir o eventual dano ao erário, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/1992;

64. Finalmente, o item 9.3 envolve as audiências, apontadas abaixo.

9.3. ouvir em audiência os Srs. Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34) e Elianeiva de Queiroz Viana Odísio (CPF 124.093.913-20), ex-Coordenadores-Gerais de Programas Ambientais (CGPA) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa, para cada lote especificado, por terem planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação dos programas ambientais do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não atuarem com a antecedência necessária para obtenção das

licenças de supressão vegetal das áreas de implantação do empreendimento, bem como das jazidas de extração de material (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e 7); assim como terem coordenado de forma ineficaz a execução do processo de desapropriação de áreas necessárias à continuidade das obras do Eixo Norte, com vistas a evitar a paralisação das frentes de obras, quando deveriam ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007 (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14);

9.4. ouvir em audiência o Sr. Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34), ex- Coordenador-Geral de Obras (CGOC) do Ministério da Integração Nacional, bem como os Srs. Frederico Fernandes de Oliveira (CPF 025.659.824-02) e José Gentil (CPF 013.841.203-00), ex- Gerentes de Projeto, exercendo a função de Coordenador-Geral de Obras (CGOC) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa, para cada lote especificado, por:

a) terem planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: omissão e ineficácia na adoção de medidas concernentes à análise dos pleitos de serviços novos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e 7); ao detalhamento do projeto executivo em relação ao ritmo de execução das obras e à resolução das interferências com obras de concessionárias de serviços públicos, quando deveriam ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007 (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14);

b) terem planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelas seguintes ocorrências verificadas na fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras (Lotes 1, 2, 7 e Lote executado pelo Exército); descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); possibilidade de pagamento por serviços não executados em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora (Lotes 1 e 2); e impropriedade na fiscalização do Lote executado pelo Exército;

9.5. ouvir em audiência os Srs. Francisco Campos de Abreu (CPF 130.450.405-00) e Frederico Fernandes de Oliveira (CPF 025.659.824-02), ex-Diretores do Departamento de Projetos Estratégicos (DPE) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa, para cada lote especificado, por:

a) terem planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não adotarem as providências definitivas, em tempo hábil, com vistas a solucionar os impedimentos verificados durante a implantação das obras do Eixo Norte, além de terem sido omissos quanto à tomada de decisões para a resolução de problemas de natureza fundiária e reassentamento de populações afetadas (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); de licenciamento ambiental (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e 7); e de interferências com obras de concessionárias de serviços públicos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14), bem como não terem compatibilizado as ações e problemas que envolvem as coordenações inseridas no departamento, quando deveriam ter promovido as ações previstas no art. 14, incisos I, III, IV e V do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007;

b) terem planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelas seguintes ocorrências verificadas na fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras (Lotes 1, 2, 7 e Lote executado pelo Exército); descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); possibilidade de pagamento por serviços não executados nos Lotes 1 e 2, em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora (Lotes 1 e 2); e impropriedade na fiscalização do Lote executado pelo Exército;

9.6. ouvir em audiência Sr. Marcelo Pereira Borges (CPF 132.543.594-53), à época Diretor do Departamento de Projetos Estratégicos (DPE) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa, para cada lote especificado, por:

a) ter planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: não adotar as providências definitivas, em tempo hábil, com vistas a solucionar os impedimentos verificados durante a implantação das obras do Eixo Norte do Pisf, além de ter sido omissos quanto à tomada de decisões para a resolução de problemas de natureza fundiária, reassentamento de populações afetadas e interferências com obras



de concessionárias de serviços públicos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); e de licenciamento ambiental (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e 7), bem como não ter compatibilizado as ações e problemas que envolvem as coordenações inseridas no departamento, quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 14, incisos I, III, IV e V do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007;

b) ter planejado, coordenado, controlado e supervisionado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelas seguintes ocorrências verificadas na fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras (Lotes 1, 2, 7 e Lote executado pelo Exército); descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); possibilidade de pagamento por serviços não executados em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora (Lotes 1 e 2); inexistência de empresa supervisora (Lotes 1, 2 e 8); impropriedade na fiscalização do Lote executado pelo Exército; e subcontratações irregulares (Lotes 2 e 8);

9.7. ouvir em audiência o Sr. Stanley Rodrigues Bastos (CPF 212.620.078-79), à época Coordenador-Geral de Obras Civas (CGOC) do Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa, para cada lote especificado, por:

a) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelos seguintes fatos: omissão e ineficácia na adoção de medidas concernentes à análise dos pleitos de serviços novos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6 e 7); ao detalhamento do projeto executivo em relação ao ritmo de execução das obras e à resolução das interferências com obras de concessionárias de serviços públicos (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14), quando deveria ter promovido as ações previstas no art. 18 do Anexo VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria MI nº 436/2007, de modo a evitar o cometimento dessas irregularidades;

b) ter planejado, dirigido, coordenado, orientado e acompanhado de forma deficiente a implementação de obras civis do Projeto de Integração do Rio São Francisco, no Eixo Norte, materializado pelas seguintes ocorrências verificadas na fiscalização exercida pelo Ministério da Integração Nacional: ineficácia na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras (Lotes 1, 2, 7 e Lote executado pelo Exército); descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras (Lotes 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 14); possibilidade de pagamento por serviços não executados em decorrência do subdimensionamento da empresa supervisora (Lotes 1 e 2); inexistência de empresa supervisora (Lotes 1, 2 e 8); impropriedade na fiscalização do Lote executado pelo Exército; e subcontratações irregulares (Lotes 2 e 8);

65. Após a expedição de determinações, oitivas e audiências, restam os seguintes itens do citado acórdão:

9.8. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas ao Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional, tratadas no presente processo, não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012);

9.9. determinar à Secob-4 que promova, em conjunto com representantes do Ministério da Integração Nacional, encontro técnico para discutir as questões tratadas no Aviso nº 141/MI, de 25/7/2012, remetendo a este relator, no prazo de 30 (trinta) dias, os resultados obtidos, com proposta de encaminhamento;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, relatório e voto ao Ministério da Integração Nacional e ao 2º Batalhão de Engenharia de Construção;

9.11. dar ciência desta deliberação às seguintes Secretarias de Controle Externo deste Tribunal: Secex/PE, Secex/CE, Secex/PB, Secex/RN, 3ª Secex e 4ª Secex.

66. Desse modo, passa-se à avaliação das oitivas e determinações dirigidas aos órgãos responsáveis pela execução das obras do PISF – Eixo Norte, em conjunto das audiências direcionadas aos gestores responsabilizados. Entretanto, tendo em vista o lapso temporal decorrido entre os fatos reportados e a data atual, onde se verifica um intervalo superior a dez anos, faz-se necessário realizar-se preliminarmente uma análise quanto à prescritibilidade das pretensões punitivas e ressarcitórias no âmbito das ações deste Tribunal de Contas.

EXAME TÉCNICO

67. O atual Ministério do Desenvolvimento regional (MDR) e o Exército Brasileiro (EB), além dos gestores responsáveis, foram notificados a se pronunciar, nos moldes do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário, por meio dos ofícios indicados na tabela seguinte.

Tabela 28: Ofícios de comunicação encaminhados aos órgãos gestores e aos responsáveis.

Ofício (/2012-TCU/SECOB-4)	Responsável	Data	Peça
534	Ministério da Integração Nacional – Secretaria de Infraestrutura Hídrica	30/7/2012	390
535	Ministério da Integração Nacional – Secretaria-Executiva	30/7/2012	391
536	Comando do 2º Batalhão de Engenharia de Construção	30/7/2012	392
537	Antônio Luitgards Moura	30/7/2012	393
538	Elianeiva de Queiroz Viana Odísio	30/7/2012	394
539	Frederico Fernandes de Oliveira	30/7/2012	395
540	José Gentil	30/7/2012	396
541	Francisco Campos de Abreu	30/7/2012	397
542	Marcelo Pereira Borges	30/7/2012	398
543	Stanley Rodrigues Bastos	30/7/2012	399

Fonte: Elaboração própria.

68. De posse dos ofícios de comunicação, os responsáveis e os órgãos envolvidos apresentaram suas respostas às audiências, determinações e oitivas por meio das respostas de comunicações apresentadas na tabela abaixo.

Tabela 29: Respostas aos ofícios de comunicação

Responsável	Data	Peça
Stanley Rodrigues Bastos	21/9/2012	461
Francisco Campos de Abreu	20/9/2012	475
Marcelo Pereira Borges	4/10/2012	490
Frederico Fernandes de Oliveira	1/10/2012	491
Elianeiva de Queiroz Viana Odísio	9/11/2012	508
Comando do 2º Batalhão de Engenharia de Construção	26/11/2012	510
Ministério da Integração Nacional	6/12/2012	514
José Gentil	21/2/2013	535
Antônio Luitgards Moura	25/2/2013	536

Fonte: Elaboração própria.

69. Preliminarmente, tendo em vista os mais de dez anos decorridos entre os achados levantados e a atual data de instrução, destinada à avaliação das respostas fornecidas, mostra-se necessário realizar-se uma análise quanto à prescritibilidade das pretensões punitivas e ressarcitórias no âmbito das ações deste processo de contas.

Da prescritibilidade da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória

70. A atual e majoritária corrente da jurisprudência do TCU, no que se refere à prescrição dos processos de controle externo, está consubstanciada na Súmula-TCU 282, de 2012, e no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Tal jurisprudência adota a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, enquanto a pretensão sancionatória apresenta prescrição decenal, tendo como marco inicial de contagem a data do fato irregular. Verifica-se assim firme posicionamento do TCU nesse sentido desde então, em diversos pronunciamentos do Tribunal (Acórdão 76/2017-Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes; Acórdão 374/2017-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas; entre outros).

71. Entretanto, atuais pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) têm apontado para a prescrição quinquenal, tanto da pretensão punitiva quanto da ressarcitória, após se debruçar mais detidamente sobre o tema.

72. Desse modo, é premente que se defina preliminarmente, antes de qualquer análise, qual linha esta instrução seguirá, tendo em vista que os fatos apontados nesta fiscalização das obras do Pisf – Eixo Norte ora em comento ocorreram há mais de dez anos.

73. Necessário assim entender a gênese dos entendimentos firmados nas jurisprudências atinentes ao tema, tanto do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto do Tribunal de Contas da União (TCU). Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ficou evidente a dúvida acerca da extensão da ressalva disciplinada no seu art. 37, § 5º, *in verbis*: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por



qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”.

74. Em um primeiro momento, doutrina e jurisprudência inclinaram-se no sentido de proteger e defender o caráter absoluto da imprescritibilidade das ações de ressarcimento estabelecida na mencionada norma constitucional. Cita-se, a título de exemplo, o Mandado de Segurança (MS) 26.210-9/DF (rel. Min. Ricardo Lewandowski), julgado pelo pleno do STF em 4/9/2008, o qual sustentou a imprescritibilidade do débito imposto pelo Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial TC 003.705/2005-0 por meio do item 9.1 do Acórdão 2.967/2005-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Valmir Campelo).

75. Após o referido pronunciamento do STF, o TCU alinhou firmemente sua jurisprudência, viabilizada mediante a apreciação do primeiro incidente de uniformização de jurisprudência sobre o tema (art. 91 do RI-TCU), fixando o entendimento que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário seriam imprescritíveis, sem prejuízo da possibilidade de dispensa de instauração de TCE prevista no § 4º do art. 5º da IN-TCU 56/2007 (Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, sessão de 26/11/2008, TC 005.378/2000-2, rel. Min. Benjamin Zymler). Em 2012, esse entendimento culminou na edição da Súmula-TCU 282 (Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário, TC 010.740/2010-4, rel. Min. Ana Arraes).

76. Todavia, o STF, após dar claras indicações nos últimos anos de que a interpretação do art. 37, § 5º, da CF/1988 merecia uma análise mais aprofundada, julgou três temas de repercussão geral que modificaram o entendimento anterior predominante, firmando tese: (i) pela prescritebilidade das ações de reparação de danos ao erário decorrente de ilícitos civis (RE 669.069/MG, Tema 666, rel. Min. Teori Zavascki, trânsito em julgado em 31/8/2016); (ii) pela imprescritebilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos dolosos tipificados na lei de improbidade administrativa (RE 852.475/SP, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tema 897, trânsito em julgado em 6/12/2019); e (iii) pela prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/AL, Tema 899, rel. Min. Alexandre de Moraes, trânsito em julgado em 5/10/2021).

77. Na esteira da constante relativização da imprescritebilidade das ações de reparação de dano ao erário, o TCU apreciou o seu segundo incidente de uniformização de jurisprudência sobre a matéria (TC 030.926/2015-7, relator Ministro Benjamin Zymler, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues), fixando o entendimento no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de 8/6/2016, que a pretensão punitiva a cargo do Tribunal deveria ser subordinada ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil (CC), a ser contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do CC, e a prescrição sendo interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte, conforme o art. 202, inciso I, do Código Civil. Por outro lado, vale frisar que o citado acórdão reitera o entendimento pela imprescritebilidade da pretensão ressarcitória.

78. Recentemente, o STF apreciou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509/CE (ADI 5509/CE), sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, impetrada em 28/4/2016 pelo Procurador-Geral da República contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará (arts. 76, § 5º, e 78, § 7º) que, a partir da Emenda Constitucional 76/2012, disciplinaram prazo de cinco anos para os institutos da prescrição e da decadência aplicados às ações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), além de artigos da Lei Estadual 12.160/1993 - Lei Orgânica do TCM-CE (arts. 35-A, 35-B, 35-C e 35-D), que normatizaram questões relacionadas à prescrição, entre as quais o marco inicial de contagem do prazo prescricional no âmbito do, atualmente, extinto TCM-CE.

79. Com efeito, o recentíssimo julgamento da ADI 5509/CE (11/11/2021 com trânsito em julgado em 7/3/2022) seguiu o voto do relator pela inconstitucionalidade apenas do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei Estadual 12.160/1993 (Lei Orgânica do TCM-CE), que estabelecia que a contagem do prazo prescricional, no caso de não se tratar de prestação de contas de gestão ou de governo, deveria ter marco inicial na data da ocorrência do fato irregular, sob o argumento de violação ao modelo federal de controle externo estabelecido na CF/1988 e nas leis federais, de modo que permaneceram vigentes os demais artigos questionados, os quais, entre outras disposições, estabeleciam que o prazo de prescrição deveria ser quinquenal.

80. O relator Min. Edson Fachin assentou em seu voto (vencedor) que as normas questionadas não violaram o modelo federal ao afastar a imprescritebilidade das ações de ressarcimento fundadas em decisão do TCE-CE e do TCM-CE e que o STF ainda não fixou em precedente com repercussão geral interpretação constitucional sobre o prazo prescricional a ser aplicado e as regras para a contagem do lapso temporal, mas que, nos recentes julgados (MS 32.201/DF, rel. Min. Roberto Barroso; MS 35.512/DF AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski; MS 36.067/DF ED-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.038/DF AgR, rel. Min. Rosa



Weber), registrou que a suprema corte vem apontando para uma mesma orientação, qual seja, que a atuação dos tribunais de contas deve ser submetida à prescrição quinquenal disciplinada na Lei 9.873/1999.

81. Com base nos mencionados julgados, o relator Min. Edson Fachin asseverou também: (i) que o marco inicial de contagem da prescrição referente à atuação dos tribunais de contas deveria ser a data de entrada do processo na corte de contas; e (ii) que deveria ser adotado também o prazo de cinco anos para a prescrição da consequente ação de execução da dívida previsto no art. 1º-A da Lei 9.873/1999, além da aplicação das causas interruptivas e suspensiva da prescrição referente à atuação dos tribunais de contas e à execução da dívida (arts. 2º-A e 3º) e da prescrição intercorrente da execução da dívida.

82. Portanto, os ministros do STF, ao votarem contra a inconstitucionalidade postulada pelo Procurador-Geral da República acerca da adoção do prazo quinquenal no âmbito dos tribunais de contas cearenses (TCE-CE e TCM-CE) e a favor da inconstitucionalidade apenas do dispositivo legal cearense que estabelecia a regra geral no âmbito do TCM-CE pela contagem do prazo prescricional a partir da data de ocorrência do fato irregular, assentaram, no que tange ao prazo de cinco anos, que observava o modelo federal de controle externo estabelecido na CF/1988 e nas leis federais, e, no que diz respeito ao marco inicial, contrariava, razão pela qual se abriu um importante precedente que pode, a partir desse momento, caminhar para a firmatura de uma jurisprudência mais consolidada acerca do prazo prescricional a ser aplicado aos tribunais de contas, enquanto não editado dispositivo legal específico que discipline a matéria, ressaltando-se que o tema, por apresentar natureza infraconstitucional, não se insere nas competências do STF no que tange à resolução de controvérsias com efeitos *erga omnes*.

83. Apesar da evolução do entendimento do STF consubstanciada nas teses firmadas em sede de recurso extraordinário com repercussão geral (Temas 666, 897 e 899) e na ADI 5509/CE, consulta nos recentíssimos acórdãos do TCU (período de março a abril de 2022) evidencia que esta Corte de Contas segue proferindo decisões com base na imprescritibilidade da pretensão ressarcitória estabelecida na Súmula-TCU 282, sob o argumento, entre outros, (i) ou de que o Tema 899 não trata da fase interna do processo no âmbito do controle externo, de modo que só alcança a etapa de cobrança do título extrajudicial constituído pelo TCU, (ii) ou de que o Tribunal, por força do item 9.8 do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário (rel. Raimundo Carreiro, sessão 9/3/2022), constituiu grupo técnico de trabalho no sentido de elaborar projeto de normativo que discipline o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva, tendo por base a jurisprudência predominante do STF, e que, antes da possível mudança de entendimento em sede normativa e em respeito ao princípio da colegialidade, o Tribunal deveria manter a sua jurisprudência dominante.

84. Nesse sentido, citam-se os votos dos ministros relatores que fundamentaram os recentíssimos acórdãos 554/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), 675/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), 685/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 739/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), 2029/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Subs. Weder de Oliveira), 1911/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Subs. Augusto Sherman Cavalcanti), 1364/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 1301/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Benjamin Zymler), 1276/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Bruno Dantas), 993/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Vital do Rêgo), 1424/2022-TCU-2ª Câmara (rel. Min. Subs. André Luís de Carvalho), 1548/2022-TCU-2ª Câmara (rel. Min. Antonio Anastasia) e 1555/2022-TCU-2ª Câmara (rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer Costa).

85. A seguir, transcreve-se o item 9.8 do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro, sessão 9/3/2022), com a deliberação que determinou a constituição de grupo técnico de trabalho pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para a elaboração de projeto de normativo que discipline a prescrição no TCU, *in verbis*:

Acórdão 459/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro)

9.8. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente a este Plenário projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, 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, devendo incluir, no estudo que fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade. (destaques acrescidos)

86. Portanto, como registrado nos parágrafos precedentes, em observância aos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, que antes era a regra,



passou a ser interpretada como a exceção pelo STF em sede de recurso extraordinário com repercussão geral, sendo admitida, até o momento, apenas nas ações fundadas na prática de atos dolosos tipificados na lei de improbidade administrativa (Tema 897, RE 852.475/SP, relator Min. Alexandre de Moraes, redator Min. Edson Fachin).

87. No que concerne especificamente ao ressarcimento ao erário proveniente de decisão dos tribunais de contas, o STF, na tese do Tema 899 (RE 636.886/AL, rel. Min. Alexandre de Moraes), deixou assente de forma clara que a pretensão a cargo dos tribunais de contas seria prescritível (“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”).

88. Assim, como já registrado no voto do Ministro Edson Fachin no âmbito da ADI 5509/CE (parágrafo 162), ressalta-se novamente a inexistência de interpretação constitucional com eficácia erga omnes sobre o prazo prescricional a ser adotado e as regras de interrupção e suspensão. A rigor, baseando-se no fundamento de que o prazo a ser adotado e as regras aplicáveis à prescrição (marco inicial, interrupção, suspensão e intercorrência) são temas de natureza infraconstitucional, entende-se pelo afastamento da competência do STF para dizer o direito acerca de possíveis controvérsias a respeito com efeitos aplicados a todos.

89. Desse modo, verifica-se, em síntese, um contexto de: (i) modificação de entendimento do STF em sede de recurso extraordinário com repercussão geral de modo a restringir o alcance da imprescritibilidade relacionada às pretensões e às ações de ressarcimento ao erário, além da inclinação pela adoção do prazo quinquenal de prescrição percebida em diversos votos (RE 669.069/MG, RE 852.475/SP, RE 636.886/AL e ADI 5509/CE); (ii) fixação do entendimento pela inconstitucionalidade da adoção da data da ocorrência do fato irregular como marco inicial de contagem da prescrição (ADI 5509/CE); (iii) manutenção da jurisprudência do TCU, que fixou entendimento pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário (condenação em débito), conforme Súmula-TCU 282, de 15/8/2012, e pela prescritebilidade da pretensão de aplicação de sanções (multa, entre outras), com prazo decenal e regras estabelecidas no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário; e (iv) elaboração de normativo no TCU que discipline a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória (Acórdão 459/2022-TCU-Plenário) ante a mudança de entendimento do STF.

90. Nesse sentido, poder-se-ia, considerando os horizontes apresentados, definir qual orientação esta instrução seguiria: i) se considera imprescritível a pretensão ressarcitória e prescritível a punitiva, com prazo decenal; ou ii) se alinha ao novo entendimento do STF, apontando a prescritebilidade de ambas as intenções, punitivas e ressarcitórias, dentro de um prazo quinquenal.

91. Entretanto, vale avaliar os impactos das linhas argumentativas para os achados atinentes à fiscalização em comento, com vistas a analisar os efeitos práticos de ambas as correntes de pensamento sobre a prescritebilidade, quando aplicadas ao caso desta fiscalização, realizada no ano de 2012, nas obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf – Eixo Norte).

92. Para as audiências impostas (itens 9.3 a 9.7 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário), verifica-se que ambas as correntes já apontam para a prescrição da pretensão punitiva, seja considerando o prazo quinquenal ou o decenal, tendo em vista que as impropriedades apontadas para a gestão da obra: i) já superaram o decurso de dez anos; e ii) não tratam objetivamente de irregularidades que envolvam expectativa de ressarcimento ao erário. Desse modo, tendo em vista o princípio da economia processual e a certeza da ocorrência da prescrição dos atos inquinados, seja pelo prazo de cinco anos ou pelo prazo de dez anos, não se vislumbra qualquer vantagem em analisar as respostas ofertadas pelos gestores responsáveis. Tendo em vista que a determinação de audiência do Acórdão 1.912/2012 ocorreu em 25/7/2012, a prescrição ocorreu em julho passado.

93. Tal posicionamento se reforça ainda mais em função das alterações de gestão ocorridas tanto no Exército Brasileiro quanto no então Ministério da Integração Nacional, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, por força da Lei 13.844/2019, que define a atual estrutura dos órgãos da Presidência da República e dos seus Ministérios.

94. Já com relação à análise dos eventuais débitos apontados que, porventura, se confirmados (item 9.2 do citado acórdão), ensejarão a atuação ressarcitória deste Tribunal, vale analisar se as respostas apresentadas às oitivas realizadas afastarão as suspeitas inicialmente levantadas. Somente a partir daí, caso se confirmem os débitos apontados em decorrência do achado concernente ao acréscimo injustificado do volume de serviços realizados, vale entrar na discussão relativa à prescrição da pretensão ressarcitória.

95. Finalmente, as análises concernentes às determinações direcionadas ao então MI (item 9.1 do acórdão) e às oitivas sob responsabilidade desse ministério e do EB não se relacionam diretamente às pretensões



punitivas e ressarcitórias deste Tribunal. Suas análises trazem benefícios tanto à atuação do Tribunal quanto à da Administração Pública, independentemente do prazo decorrido desde então, considerando-se que cabe aqui analisar de que forma as determinações exaradas pelo TCU foram cumpridas e se trouxeram ganhos ou prejuízos aos órgãos destinatários.

96. Passa-se então à análise dos itens 9.1 e 9.2 do acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário.

Da análise do cumprimento das determinações direcionadas ao Ministério da Interação Nacional (item 9.1 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário)

97. As determinações dirigidas ao então MI constam do item 9.1 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário, e tem o intuito de que o próprio ministério analise as causas originárias dos atrasos das obras do Eixo Norte do Pisf (item 9.1.1 do acórdão), além de verificar de fato quais serviços serão necessários para o alcance completo do objeto contratado (itens 9.1.2 e 9.1.3 do acórdão). Destinam-se ainda à análise, por parte do próprio MI, das irregularidades praticadas pelas empresas fiscalizadoras (item 9.1.4 do acórdão) aqui apontadas dos trechos de obras do Eixo Norte do Pisf; e do estabelecimento de rotinas e procedimentos com vistas a evitar a repetição de irregularidades similares (item 9.1.5 do acórdão), tanto nas obras do Pisf quanto em obras de grande vulto sob responsabilidade do ministério.

98. Preliminarmente, cumpre observar que o Governo Federal informa que 100% do Eixo Norte já se encontra em funcionamento (<https://www.gov.br/mdr/transposicao-sao-francisco>, acessado em 6/9/2022). Assim, tendo em vista que os novos contratos dos serviços remanescentes do Eixo Norte do Pisf já foram firmados e em sua maior parte executados, restam prejudicadas as análises quanto ao cumprimento das determinações constantes dos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.919/2012. Tal raciocínio se presta também ao item 9.1.4 do citado acórdão. Por sua vez, a determinação do item 9.1.5 mostra-se genérica, por se destinar inclusive a obras de grande vulto sob responsabilidade do MI, devendo ser dispensado o seu monitoramento, por não atender aos critérios previstos no inciso I do art. 2º da Resolução-TCU 315, de 2020.

99. A atual inaplicabilidade e intempestividade na análise do cumprimento, por parte do então MI, aos itens 9.1.2 a 9.1.4 do Acórdão resultante desta fiscalização, tendo em vista o lapso temporal decorrido e as alterações efetuadas nos órgãos envolvidos, se dá em decorrência das modificações ocorridas na governança do Ministério. Além disso, propostas de melhoria com base em fatos antigos, que remontam há mais de dez anos, correm o risco de mostrarem-se pouco efetivas e producentes. Finalmente, após o transcurso temporal decorrido, não é mais possível apenas gestores que porventura não venham a trazer esclarecimentos que elucidem as impropriedades apontadas ou por descumprimento das referidas determinações.

100. Esse também é o espírito buscado pela Resolução-TCU 315/2020, quando assim estabelece:

Art. 16. As determinações, ciências e recomendações, ainda que atendam, em tese, às exigências previstas na Seção II, serão expedidas apenas quando imprescindíveis às finalidades do controle e para as deficiências identificadas que, se não tratadas, comprometam a gestão.

Parágrafo único. Entre outras hipóteses decorrentes da diretriz fixada no caput, o Tribunal poderá dispensar a formulação de deliberações se:

(...)

III - o longo tempo decorrido comprometer a atualidade da ação de controle, não houver indícios de persistência da irregularidade e for baixa a probabilidade de repetição.

101. Desse modo, propõe-se que as determinações constantes dos itens 9.1.2 a 9.1.4, do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário, sejam consideradas não mais aplicáveis, nos termos do item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009.

102. Não obstante esse entendimento, é importante registrar que os elementos apresentados pelo então Ministério da Integração Nacional, por meio de seu Memorando 615/2012/CGOC/DPE/SIH/MI (peça 514, p. 4 a 7) indicam que os gestores envidaram esforços na direção de cumprir as determinações exaradas pelo Tribunal, ainda que não seja possível atestar o seu cumprimento.

103. Em relação ao item 9.1.2, o MI afirmou que, para o recebimento provisório dos contratos das obras paralisadas e rescindidas, foi exigido das contratadas a reparação imediata dos serviços danificados ou, em caso de negativa, que se negociasse a forma de pagamento pelo serviço a ser reparado. O MI afirmou ainda que fossem delimitados os serviços que tenham sido executados mas que apresentam risco de deterioração por falta de proteção ou serviços auxiliares.

104. Sobre o item 9.1.3, o MI asseverou que somente um procedimento licitatório iniciou a fase externa, a Meta 1-Norte, com a publicação do edital no dia 23 de novembro de 2012. Para a elaboração dessa meta foi solicitado à empresa gerenciadora, Consórcio Logos-Concremat2, que se realizasse o inventário dos serviços



remanescentes. Para análise e consolidação dos quantitativos apresentados pela gerenciadora, o MI instituiu a Comissão de Verificação dos Quantitativos da Meta 1-Norte, a qual concluiu, por meio do Parecer 339/2012 CGOC/DPE/SIH/MT, que o inventário apresentava-se apto e conforme para o prosseguimento do procedimento licitatório.

105. Finalmente, quanto ao item 9.1.4, o MI traz o Memorando C-675/2012/DPE/SIH/MI, no qual foi informado que, das 107 notas de não conformidade - NNC's, somente cinco restavam pendentes, mas com os devidos encaminhamentos já negociados com o consócio construtor. Foi colocado, também, que o grande número de NNC's, assim como o problema com a execução dos ensaios de controle tecnológico, se deu, primordialmente, por desgaste entre atores da empresa supervisora e do consórcio construtor, o que se mostrou saneado à época da resposta. Quanto às subcontratações irregulares, o memorando afirma que todos os serviços subcontratados estão regularizados conforme condições previstas na Cláusula Décima Nona - Transferência e demais Sub-cláusulas do respectivo contrato.

106. Finalmente, resta verificar o atendimento ao item 9.1.1, que se destina à apuração dos motivos que deram causa à paralisação unilateral das obras do Eixo Norte do Pisf sem autorização do MI, as quais culminaram, em alguns casos, com o completo abandono de trechos de obras contratados.

Resposta do Ministério da Integração Nacional relativa ao item 9.1.1 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário

107. O então Ministério da Integração Nacional (MI) apresenta as iniciativas tomadas com vistas a atender as determinações constantes do item 9.1.1 do citado acórdão por meio de seu Ofício 414/SIH/MI, datado de 6/12/2012 (peça 514). Nele consta a Portaria 114/2012 da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do MI (SIH/MI), datada de 27/11/2012, em que constitui comissão de apuração relativa às paralisações unilaterais do Trecho II do Pisf (peça 514, p. 10).

Análise

108. Tendo em vista que o disposto no item 9.1.1 refere-se à necessidade de autuação de processo administrativo por parte do MI com vistas a apurar as causas e responsabilidades que levaram a paralisações unilaterais nas obras do Eixo Norte do Pisf, sem o devido consentimento do MI, considera-se cumprida a determinação em comento.

109. Considerando que a comissão de verificação fora autuada em novembro de 2012 e a resposta do MI é do mês seguinte, nota-se que não houve tempo hábil para a realização da análise determinada, a qual não consta da resposta enviada. De qualquer forma, verifica-se que o MI instituiu comissão para esse fim, o que permite concluir de que há indícios de que o MI, à época, buscou cumprir a determinação em análise.

110. Seguindo ainda o raciocínio exposto no tópico anterior, em que o lapso temporal decorrido impede uma análise mais detida e, caso fosse necessário, uma eventual responsabilização dos gestores responsáveis pelo não cumprimento dessa determinação, aponta-se nesta oportunidade pelo atendimento da determinação em análise.

Da alteração injustificada de quantitativos (item 9.2.2 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário): respostas à oitiva e análise dos argumentos apresentados

111. Conforme apresentado no relatório de auditoria (peça 382, p. 91 a 102), foram constatadas execuções a maior em três tipos de serviços, a saber: "escavação de material de 3ª categoria", "escavação de material de 2ª categoria, carga e transporte até 1,0 km" e "regularização de talude com material de 1ª e 2ª categorias", quando comparadas aos quantitativos previstos na última revisão do projeto executivo desse segmento (2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras – 2ª RPFO).

112. Tal acréscimo de serviços trouxe um possível superfaturamento da ordem de R\$ 7,6 milhões às obras executadas pelo EB, conforme aponta o relatório e o detalhamento constante da Tabela 27. Independentemente da discussão da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, vale avaliar as razões para os acréscimos apontados e então, eventualmente, analisar os possíveis encaminhamentos, considerando a possibilidade de melhorias de processos da administração pública.

Resposta do Exército Brasileiro à oitiva:

113. O Exército Brasileiro (EB), por intermédio do 2º Batalhão de Engenharia e Construção (2º BEC), responsável pelas obras do Canal de aproximação de da Barragem Tucutu, no início do Eixo Norte do Pisf, apresentou sua resposta à oitiva referente ao achado 3.3 do relatório de auditoria por intermédio da peça 510 (p. 22 a 38).

114. Com relação aos excessos apontados para o serviço "Escavação de material de 3ª categoria", o EB alega inicialmente que foram realizadas alterações de concepção tanto do canal de aproximação quanto da barragem Tucutu, o que ocasionou um aumento do volume de escavação do material em discussão. Além disso,

as sondagens exploratórias realizadas em ambas as estruturas e consideradas para a concepção do projeto executivo não retrataram fielmente os percentuais de materiais de 1ª, 2ª e 3ª categoria encontrados durante as escavações. Tais alterações, tanto da concepção quanto dos percentuais, foram retratadas somente nos documentos referentes ao *as built*, que retratam fielmente como as obras foram executadas, evidenciando assim a diferença entre o projeto e a execução.

115. No canal de aproximação, o EB alega que se previu inicialmente a proteção dos taludes por meio de enrocamento de pedra. Porém, com as revisões de projeto, tal proteção se deu por meio de estruturas do tipo “colchão reno apoiado em gabiões caixa”. Já a barragem Tucutu estava prevista para ser do tipo de enrocamento de pedra com núcleo argiloso, porém foi construída considerando o tipo de barragem de terra (peça 510, p. 23).

116. Vale comentar também que todo o material de 3ª categoria escavado no canal de aproximação não foi utilizado para preenchimento dos colchões reno, em decorrência do seu grau de fraturamento não atender às especificações necessárias. Dessa forma, foi necessário realizar novas escavações de material de 3ª categoria com o propósito de buscar insumo para o citado preenchimento. Numericamente, tal fato levou a um aumento de escavação na caixa de empréstimo (pedreira) de 116.887,65 m³ para 178.227,12 m³, com vistas a suprir a necessidade de material pétreo que atendessem às especificações para proteção de taludes tanto do canal quanto da barragem.

117. Na barragem Tucutu, cita-se ainda a ocorrência de erro de locação de marcos topográficos, o que contribuiu para o aumento do volume de escavação. Outro fator relevante no que tange a essa estrutura foi de que as sondagens exploratórias foram realizadas a cada 200 m, somente ao longo do eixo da barragem, mesmo com o distanciamento dos taludes no pé da barragem alcançando até 100 m de largura nos pontos mais profundos.

118. De posse dos dados oriundos das sondagens, previa-se, já na 2ª RPFO, uma escavação de 9.181,40 m³ de rocha na fundação da barragem. Entretanto, o que foi realmente executado, conforme o *as built*, superou em mais de três vezes ao volume previsto na citada revisão de projeto (Volume total de material de 3ª cat. escavado na fundação da barragem igual a 38.328 m³). Para a região da tomada d'água da barragem, o volume final foi quase duas vezes o volume constante da última revisão de projeto (45.005 m³ escavados contra uma previsão de 22.775 m³). Foi necessário ainda a escavação de mais de mil metros cúbicos de material de 3ª categoria para execução do dreno de condução de água das canaletas de drenagem do vertedouro, não previstos originalmente.

119. Ao final das explanações relativas ao serviço de Escavação de material de 3ª categoria, o EB apresenta uma tabela (peça 510, p. 30) com o balanço do que fora previsto na 2ª RPFO e o que foi realmente executado, conforme o *as built*, reproduzida a seguir.

Tabela 30: Diferenças de volumes para o serviço de “escavação de material de 3ª categoria” entre a 2ª RPFO e o executado – *As Built*

Estrutura		2a RPFO	“As Built”
Barragem Tucutu	Vertedouro	83.030,20	105.579,44
	Tomada d'água	22.775,40	45.005,40
	Fundação	9.181,40	38.328
	caixa de empréstimo	116.887,65	178.227,12
	Dreno de condução	0,00	1.076,75
	Material retirado pelo CCASF	148.479,47	0,00
	Total	380.354,12	368.216,71
Canal de aproximação	Ensecadeira	8.325,00	0,00
	Escavação do Canal	201.987,60	239.539,65
	Rampa de acesso	0,00	6.114,74
	Dreno lateral	650,00	2.100,94
	Total	210.962,60	247.755,33
Total geral		591.316,72	615.972,04

Fonte: Resposta do Exército Brasileiro à oitiva constante do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário (peça 510, p. 30)

120. Ao se somar os volumes previstos originalmente na citada revisão de projeto com o volume de rocha escavada utilizado pelo consórcio responsável pelo lote de obras seguinte (CCASF), verifica-se houve um acréscimo de 24.655,32 m³ em 591.316,72 m³, alcançando-se o montante executado de 615.972 m³.

121. Assim, segundo o EB, houve um “equilíbrio significativo” entre o volume executado e o volume projetado para o serviço de escavação de material de 3ª categoria.

122. Relativamente ao quantitativo adicional apontado pela equipe de auditoria para o serviço “Escavação de material de 2ª categoria”, o EB justifica que foram duas as principais causas para seus acréscimos: i) erros na estimativa dos quantitativos a serem escavados na área do reservatório decorrente da construção da barragem de Tucutu; e ii) necessidade de recobrimento do material rochoso depositado nos bota-foras oriundo do canal de aproximação.

123. Segundo suas justificativas, em função do grau de incerteza nas espessuras das camadas de material de 1ª e 2ª categorias, estimou-se inicialmente um percentual de utilização de cada material. Entretanto, em função da variação das espessuras das camadas desses materiais na área do reservatório e na necessidade de uma utilização maior de material de 2ª do que de 1ª categoria na execução do maciço da barragem de Tucutu, houve um aumento no volume de sua escavação, a despeito das previsões feitas nas revisões de projeto.

124. O Exército Brasileiro (EB) afirma que, conforme exposto na justificativa para o serviço de escavação de material de 3ª categoria, todo o material rochoso escavado no canal de aproximação foi colocado próximo ao local de sua escavação. Entretanto, tendo em vista a necessidade de recuperação destas áreas, foram utilizados materiais de 1ª e de 2ª categoria para recobrir as rochas depositadas próximo ao canal de aproximação.

125. A tabela seguinte apresenta a quantidade de material de 2ª categoria oriundo da área da Barragem utilizado neste serviço.

Tabela 31: Volumes adicionais de escavação de material de 2ª categoria em decorrência da necessidade de recompor os bota-foras de materiais de 3ª categoria.

Local	2ª RPFO (m³)	“As built” (m³)
Bota fora 1	0,00	36.134,49
Bota fora 4 e 5	0,00	52.738,48
Bota fora 6 e 7	0,00	183.638,28
Total	0,00	272.511,25

Fonte: Resposta do Exército Brasileiro à oitiva constante do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário (peça 510, p. 33)

126. Portanto, da diferença de volume apontada durante a auditoria, (469.277,766 m³), o quantitativo de 272.511,25 m³ foi escavado para ser utilizado no recobrimento do material depositado nos bota-foras. O restante, conforme explicado anteriormente, decorre da diferença com a estimativa inicialmente feita para escavação de material de 1ª e de 2ª categorias na área do reservatório da barragem de Tucutu.

127. Finalmente, no que concerne ao serviço de “Regularização de taludes com material de 1ª e 2ª categorias”, o EB afirma que a revisão de projeto previa uma área de regularização de talude da ordem de 59.500 m². Entretanto, fora regularizada de fato uma área de 69 mil m², denotando que a revisão de projeto também não retratou perfeitamente o total a ser executado para esse serviço.

128. Além da diferença entre a área prevista na revisão de projeto e o total executado, o EB alega que também foi necessária a execução de retrabalho de mais de 10 mil m² de regularização de talude em decorrência de chuvas que ocorreram antes da instalação dos colchões Reno. Assim, somando o total executado com o retrabalho necessário, chega-se à área indicada pela equipe de auditoria (79.095,26 m²).

129. Desse modo, o EB apresenta as suas justificativas, solicitando que o eventual superfaturamento apontado na auditoria do TCU seja elidido, tendo em vista a real necessidade dos volumes executados a maior do que a previsão constante da 2ª RPFO.

Resposta do Ministério da Integração Nacional à oitiva

130. A resposta do então Ministério da Integração Nacional (MI) consta da peça 514. No que tange à alteração injustificada de quantitativos, o MI afirmou que, tendo em vista a descentralização de recursos para o EB com vistas à execução do canal de aproximação e da barragem Tucutu, conforme orientava à época o Decreto 6.170/2007, que regulamentava a transferência de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, coube ao MI a verificação quanto à utilização dos recursos de acordo com o previsto na Lei



Orçamentária e no Plano de Trabalho. Por outro lado, de acordo com orientações do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), é de responsabilidade do EB a prestação de contas aos órgãos de controle, devendo o MI exigir a prestação de contas pela execução física do objeto.

131. Desse modo, entende o MI que o próprio Exército Brasileiro deve prestar as devidas justificativas e providências em relação ao questionado na auditoria, no que tange aos atos praticados pelo EB.

Análise das respostas à oitiva

132. Conforme exposto, independentemente da discussão da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, mostra-se necessário avaliar as razões para os acréscimos apontados, considerando a possibilidade de melhorias de processos da administração pública e, caso persista o débito, a possibilidade de consideração da sua imprescritibilidade com eventual encaminhamento pela instauração de tomada de contas especial.

133. Diante dos esclarecimentos trazidos pelo Exército Brasileiro (EB), verifica-se que o que de fato ocorreu não foi um acréscimo injustificado de quantitativos, que daria origem a um eventual superfaturamento da ordem de R\$ 7,6 milhões nas obras executadas pelo EB, conforme apontado na Tabela 27. Os acréscimos de quantitativos de fato ocorreram, entretanto, tais volumes adicionais nos serviços apontados foram justificados pelo EB conforme consta de sua resposta à oitiva (peça 510). Assim, não se trata aqui de superfaturamento por quantitativos medidos e não executados, ou executados indevidamente.

134. De acordo com seus próprios apontamentos (peça 510, p. 6), a inexperience da instituição em projetar e executar obras desse porte trouxe dificuldades especialmente na elaboração do projeto executivo, trazendo inúmeras modificações dentre as próprias revisões de projeto e a execução propriamente dita, evidenciadas pelo *as built* apresentado.

135. As maiores alterações ocorridas no projeto executivo residem na mudança do tipo da estrutura da barragem Tucutu e no tipo de revestimento do canal de aproximação. Para o canal de aproximação, previa-se inicialmente a proteção dos taludes por meio de enrocamento de pedra. Porém, com as revisões de projeto, tal proteção se deu por meio de estruturas do tipo “colchão reno apoiado em gabiões caixa”. Já a barragem Tucutu estava prevista para ser do tipo de enrocamento de pedra com núcleo argiloso, porém foi construída considerando o tipo de barragem de terra.

136. Além dessas alterações, conforme aponta o EB em sua resposta, foram realizadas sondagens somente no eixo da barragem, espaçadas a cada 200 m, fazendo com que os quantitativos previstos de escavação de material de 2ª e de 3ª categorias estivessem abaixo dos volumes de fato escavados. Tal inexactidão também se repetiu nos volumes de escavação dos materiais de 1ª, 2ª e 3ª categorias na região do reservatório de Tucutu, aumentando os volumes escavados para o material de 2ª categoria.

137. Desse modo, pode-se apontar que as alterações de quantitativos verificadas na auditoria, que realmente ocorreram, se deram por causa da qualidade insuficiente dos projetos básico e executivo realizados, o que pode ser facilmente evidenciado tanto pela própria alteração de quantitativos apontada, mas principalmente pelas mudanças de concepção das estruturas previstas – tipo de barramento e tipo de proteção dos taludes do canal de aproximação.

138. Assim, não persiste o superfaturamento decorrente do acréscimo injustificado de quantitativos, tendo em vista a real necessidade de execução dos serviços conforme foram realizados e evidenciados, tanto pela resposta do EB quanto pelas plantas, cortes e croquis constantes do *as built* fornecido, que retrata a efetiva execução das obras a cargo do Exército.

139. Poder-se-ia questionar a qualidade dos projetos elaborados, tendo em vista que as alterações de concepção das estruturas apresentadas podem configurar erro grosseiro. A alteração da concepção do tipo de barragem a ser executada, de barragem do tipo de enrocamento para barragem do tipo de terra não é aceitável, nem mesmo em nível de projeto básico, considerando a sua definição constante da Lei 8.666/1993, em seu art. 6º, inciso IX. O nível de precisão e respectivo grau de detalhamento do projeto básico deve ser necessário e suficiente para a completa caracterização da obra. Verifica-se que esse grau de detalhamento e precisão não foi alcançado, tendo em vista a mudança no tipo de barragem a ser construída. A alteração do tipo de proteção dos taludes do canal de aproximação corrobora para a percepção de erro grosseiro.

140. Entretanto, conforma aponta a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), o agente público somente poderá ser responsabilizado caso seja comprovado o dolo na execução ou erro grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942). Dessa forma, tendo em vista o prazo de dez anos decorrido entre o apontamento do fato com a sua eventual apuração, o que viria a dificultar e limitar o amplo exercício do direito de defesa, além da indubitável prescrição de pretensão punitiva, seja no prazo de cinco ou de dez anos, conforme apontam

as vertentes vigentes no TCU apontadas nesta instrução, não vale neste momento apontar a deficiência do projeto básico considerado para a obra em comento.

141. De toda forma, vale apontar que a deficiência do projeto básico e inclusive do projeto executivo do Pisf já foram assuntos de outras fiscalizações do TCU, a exemplo dos TCs 011.616/2010-5 e 013.831/2016-0. No primeiro processo citado, foram ouvidos em audiência os gestores responsáveis pela elaboração e aprovação do projeto básico, cujas alegações de defesa foram acatadas pelo relator, Ministro Raimundo Carreiro, conforme consta do Acórdão 3.018/2011-TCU-Plenário. Já no segundo processo, foi determinado ao então MI que ampliasse a “Comissão de Apuração de falhas nos Projetos Executivos do Lote B” do Pisf, de modo a inserir novo responsável nas irregularidades apontadas.

142. Levando ainda em consideração as alterações implementadas no então Ministério da Interação Nacional e no Exército brasileiro, responsáveis à época pela obra em análise, tendo em vista o prazo de dez anos decorrido desde o fato apontado, evidenciados inclusive pelas alterações nas estruturas dos ministérios conforme trouxe a Lei 13.844/2019, não cabe apontar oportunidades de melhoria aos órgãos envolvidos com vistas a obter acréscimo de eficiência na elaboração de projetos e execução de obras de infraestrutura hídrica.

143. Resta assim, quanto ao achado em questão, acatar as justificativas trazidas pelo Exército Brasileiro. Da execução do filtro vertical de areia, da drenagem interna do vertedouro e do revestimento de proteção de taludes na barragem Tucutu, em desacordo com os projetos executivos (item 9.2.1 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário)

Resposta do EB à oitiva constante do item 9.2.1 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário

144. As respostas do EB referentes à oitiva em questão constam do Ofício 363-SCCR/CCIEEx (peça 510, p. 9 a 22).

145. Com relação ao filtro vertical de areia, o EB alega que, com a aprovação da 2ª RPFO, as mudanças na concepção da Barragem Tucutu ocasionaram a necessidade de construção de um filtro vertical constituído de areia e um filtro horizontal tipo sanduíche (areia - pedrisco - areia). No que tange à diferença de espessura do filtro executado com o filtro previsto, a supervisora apresentou estudo ao EB comprovando a eficácia necessária do filtro em execução.

146. Quanto ao filtro horizontal, o aumento de sua espessura se deu em decorrência das imperfeições constatadas quando da escavação e tratamento da fundação da barragem Tucutu, conforme apontam as fotografias 8 e 9 (peça 510, p. 15).

147. Ressalta-se que os valores medidos quanto à execução do filtro vertical de areia refletem o volume executado e não o previsto conforme consta da 2ª RPFO.

148. Para a drenagem interna do vertedouro, o EB alega que não havia impedimento de cunho técnico em se executar a drenagem com a geometria diferente da que estava inicialmente prevista. O que de fato houve foi apenas uma adequação da geometria: antes, se previa a utilização de um meio-tubo de drenagem (meia-cana) e, depois, adotou-se o sistema retangular de concretagem.

149. Dentro desse contexto e considerando que as soluções são compatíveis, afirma o EB, tanto técnica quanto financeiramente, tendendo até mesmo a ser mais econômica a solução executada, não há que se falar em dano ao erário.

150. Com relação ao enrocamento da barragem Tucutu, o 2º BEC seguiu as orientações da Nota de Obra emitida pela empresa projetista, de forma a usar o material existente no local dentro das especificações de granulometria necessárias. Afirma ainda que esse tipo de enrocamento, denominado rip-rap, é utilizado apenas na parte superior da barragem, onde estão previstos os níveis mínimo, normal e máximo de água. Essa medida visa proteger o barramento do efeito indesejável de ondas devido ao vento, as quais podem vir a solapar o talude de montante.

151. Finalmente, o EB afirma que o 2º BEC executou os serviços de forma adequada, de acordo com o Projeto Executivo ou respaldado por Notas de Obra da empresa projetista, devidamente acompanhados pela supervisora, não se caracterizando, salvo outro juízo, dano ao erário.

Análise

152. Este apontamento está relacionado à alteração injustificada de quantitativos nas obras sob responsabilidade do EB, discutidos no tópico anterior, em que se verifica que o que houve de fato foi uma baixa qualidade dos projetos básico e executivo, o que trouxe a necessidade de alterações inclusive no tipo de estruturas a serem executadas na obra sob responsabilidade do EB – canal de aproximação e barragem Tucutu, no Eixo Norte do Pisf.



153. Como a discussão relativa à responsabilização pela qualidade dos projetos citados aquém do disposto na Lei 8.666/1993 não cabe neste processo, além de não ter sido esse o achado apontado originariamente no relatório desta fiscalização, mostram-se justificadas as impropriedades apontadas.

154. Resta assim, quanto ao achado em questão, acatar as justificativas trazidas pelo Exército Brasileiro.

CONCLUSÕES

155. Esta instrução teve por objetivo analisar as oitivas e as audiências dirigidas aos gestores responsáveis, ao então Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Exército Brasileiro (EB), exaradas no âmbito de fiscalização realizada nas obras do Eixo Norte do Pisf no ano de 2012, conforme consta do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Também é objeto desta instrução avaliar se as determinações exaradas pelo mesmo acórdão, no âmbito dessa fiscalização, foram cumpridas pelo então MI.

156. Ressalta-se que fora apresentada nesta instrução discussão preliminar relativa à prescritibilidade das pretensões punitivas e ressarcitórias a cargo do TCU, tendo em vista o decurso de prazo ocorrido entre a fiscalização realizada e esta instrução. Todavia, considerando as conclusões das análises aqui empreendidas, tais prescrições como hoje aponta o Supremo Tribunal Federal (STF) não trouxeram impactos adicionais dos que seriam advindos da corrente majoritária pacificada no TCU por meio da Súmula 282, de 2012, e do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Isso decorre do acatamento dos argumentos apresentados em relação às irregularidades que poderiam ensejar a apuração de danos ao erário.

157. As oitivas apresentadas, referentes às alterações constatadas na fiscalização nos serviços executados pelo EB no canal de aproximação e na barragem Tucutu constantes do Eixo Norte do Pisf elidiram as possíveis irregularidades, não restando qualquer tipo de dano ao erário, não cabendo discussões nesta instrução relativas à prescrição da pretensão ressarcitória.

158. Finalmente, tendo em vista que já decorreram mais de dez anos tanto dos fatos quanto dos apontamentos das respectivas responsabilidades, não foram analisadas as audiências propostas. Tanto a corrente majoritária de pensamento do TCU relativa à prescrição de pretensão punitiva quanto a nova ótica apresentada pelo STF no prazo a ser considerado, diminuindo assim de dez para cinco anos o lapso temporal para a prescrição das audiências propostas, apontam para a sua prescrição.

159. Em relação às determinações contidas no Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário, concluiu-se não mais aplicáveis aquelas apresentadas nos itens 9.1.2 a 9.1.4. Além disso, configura-se como cumprida a determinação constante do item 9.1 do mesmo acórdão, no que concerne à autuação, por parte do então MI, de processo administrativo com vistas a analisar as causas e responsabilidades referentes às interrupções não autorizadas pelo MI nas obras do Eixo Norte do Pisf.

160. Resta assim propor o arquivamento deste processo, tendo em vista a não aplicação / cumprimento das determinações constantes do item 9.1 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário, a prescrição das audiências propostas e o acatamento das justificativas apresentadas pelo EB em sede de oitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

161. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com tramitação pela Coinfra/Segecex, propondo:

- a) nos termos do item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, considerar não mais aplicáveis as determinações contidas nos itens 9.1.2 a 9.1.4 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;
 - b) nos termos do item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, considerar como cumprida a determinação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;
 - c) considerar como elididas as possíveis irregularidades que foram objeto da oitiva constante do item 9.2 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;
 - d) considerar prescritas as irregularidades que ensejaram as audiências constantes dos itens 9.3 a 9.7 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;
 - e) informar ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Exército Brasileiro do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e
 - f) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU. [...]
- É o Relatório.



VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Relatório de Auditoria no então Ministério da Integração Nacional (MI), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em decorrência da alteração dos órgãos do Poder Executivo institucionalizada pela Lei 13.844/2019; e no Exército Brasileiro (EB), com foco nas obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) – Eixo Norte, no ano de 2012.

2. Durante a fiscalização realizada, foram constatados os seguintes indícios de irregularidade:

a) inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências passíveis de provocar o atraso da obra, a exemplo de demora na elaboração e entrega dos projetos executivos, morosidade na resolução dos processos para desapropriação e licenciamento das áreas impactadas diretamente pelas obras e demora na aprovação de preços de serviços novos, à medida que os projetos executivos avançavam;

b) fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa consistente na morosidade na resolução das impropriedades apontadas pelas empresas supervisoras, no descumprimento das cláusulas contratuais por parte da supervisora no tocante ao controle da execução das obras, na possibilidade de pagamento por serviços não executados, na inadequação do critério de pagamento utilizado nos serviços de terraplenagem, na inexistência de supervisora em alguns lotes, nas impropriedades identificadas na fiscalização do lote executado pelo Exército Brasileiro, e na subcontratação irregular;

c) alteração injustificada de quantitativos. Foi constatada na fiscalização que foram executados quantitativos superiores em três serviços sob sua responsabilidade – "escavação de material de 3ª categoria", "escavação de material de 2ª categoria, carga e transporte até 1,0 km" e "regularização de talude com material de 1ª e 2ª categorias", quando comparada aos quantitativos previstos na última revisão do projeto executivo desse segmento (2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras – 2ª RPFO). O acréscimo de serviços além do que estava previsto na citada revisão de projeto trouxe um possível superfaturamento da ordem de R\$ 7,6 milhões, representando 21% dos contratos que abarcam tais serviços.

3. Em decorrência dos indícios apontados, o Tribunal Pleno prolatou o Acórdão 1.919/2012, sob relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, cujo teor envolve determinações à então Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI), oitivas do Exército Brasileiro (EB) e do Ministério da Integração Nacional (MI) e audiência a gestores do MI responsáveis à época pelas obras do Pisf – Eixo Norte.

4. Após a expedição de determinações, oitivas e audiências, restam os seguintes itens do citado Acórdão:

[...] 9.8. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades observadas na execução das obras relativas ao Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional, tratadas no presente processo, não se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012);

9.9. determinar à Secob-4 que promova, em conjunto com representantes do Ministério da Integração Nacional, encontro técnico para discutir as questões tratadas no Aviso nº 141/MI, de 25/7/2012, remetendo a este relator, no prazo de 30 (trinta) dias, os resultados obtidos, com proposta de encaminhamento;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, relatório e voto ao Ministério da Integração Nacional e ao 2º Batalhão de Engenharia de Construção;

9.11. dar ciência desta deliberação às seguintes Secretarias de Controle Externo deste Tribunal: Secex/PE, Secex/CE, Secex/PB, Secex/RN, 3ª Secex e 4ª Secex. [...]"

5. Nesta etapa processual são analisadas as respostas às comunicações, acostadas às Peças 461, 475, 490, 491, 508, 510, 514, 535 e 536, como também as providências e a pertinência das ações determinadas nos itens 9.8 e 9.9 do Acórdão em referência:

6. Preliminarmente, tendo em vista os mais de dez anos decorridos entre os achados levantados e a data de instrução, destinada à avaliação das respostas fornecidas, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom) entendeu necessário realizar análise quanto à prescritibilidade das pretensões punitivas e ressarcitórias no âmbito

das ações deste processo e concluiu haver, para as audiências impostas (itens 9.3 a 9.7 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário), a prescrição da pretensão punitiva, seja considerando o prazo quinquenal ou o decenal, tendo em vista que as impropriedades apontadas para a gestão da obra: I) já superaram o decurso de dez anos; e II) não tratam objetivamente de irregularidades que envolvam expectativa de ressarcimento ao Erário.

7. Assim, tendo em vista o princípio da economia processual e a certeza da ocorrência da prescrição dos atos inquinados, seja pelo prazo de cinco anos ou pelo prazo de dez anos, a unidade técnica concluiu não haver qualquer vantagem em analisar as respostas ofertadas pelos gestores responsáveis, uma vez que a determinação de audiência do Acórdão 1.912/2012, ocorrida em 25/7/2012, teria prescrito em julho de 2022.

8. Cabe registrar, no que tange à ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, que foi apreciado por este Tribunal, no dia 11/10/2022, processo Administrativo TC-008.702/2022-5, que aprovou a Resolução 344/2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

9. Nos termos do Art. 2º, da aludida Resolução, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso. No caso do processo ora em apreciação, aplica-se o inciso IV, desse artigo que dispõe que o prazo é contado da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal e que a prescrição se interrompe pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital (art. 5º, inciso I).

10. Portanto, em ralação ao processo ora em análise, aplicando-se as diretrizes da novel Resolução, temos os seguintes marcos temporais e interruptivos:

1) termo inicial: oficialização do Relatório de Auditoria, com o pronunciamento do titular da unidade técnica: 6/7/2012 (Peça 384) ou deve ser a da juntada do Relatório de Fiscalização ao processo 6/7/2012 (Resolução TCU 344/2022, art. 4º, IV);

2) interrupção: notificação ao Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional para conhecimento e adoção de medidas previstas nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.191/2012 (534/2012-TCU/SECOB-4, Peça 390, ciência e resposta em 6/12/2012, Peça 514);

3) interrupção: oitiva do Secretário-Executivo do Ministério da Integração Nacional (535/2012-TCU/SECOB-4, de 30/7/2012, Peça 390, ciência e resposta em 6/12/2012, Peça 514);

4) interrupção: oitiva do Comandante do 2º Batalhão de Engenharia de Construção (536/2012-TCU/SECOB-4, de 30/7/2012, Peça 392, ciência e atendimento em 13/8/2012, Peça e 441);

5) interrupção: audiência de Antônio Luitgards Moura, 537/2012-TCU/SECOB-4, de 30/7/2012, Peça 393, ciência em 14/8/2012, Peça 424);

6) interrupção: audiência de Elianeiva de Queiroz Viana Odísio (Ofício 538/2012-TCU/SECOB-4, de 30/7/2012, ciência em 14/8/2012, Peça 413);

7) interrupção: audiência de Frederico Fernandes de Oliveira (Ofício 539/2012-TCU/SECOB-4, de 30/7/2012, ciência em 13/8/2012, Peça 425);

8) interrupção: audiência de José Gentil (Ofício 540/2012-TCU/SECOB-4, de 30/7/2012, ciência em 7/8/2012, Peça 414);

9) interrupção: audiência de Francisco Campos de Abreu (Ofício 541/2012-TCU/SECOB-4, de 30/7/2012, ciência em 8/8/2012, Peça 442);

10) interrupção: audiência de Marcelo Pereira Borges (Ofício 542/2012-TCU/SECOB-4, de 30/7/2012, ciência em 7/8/2012);

11) interrupção: Audiência de Stanley Rodrigues Bastos (Ofício 543/2012-TCU/SECOB-4, de 30/7/2012, ciência em 10/8/2012, Peça 421).

11. Importante registrar que, nos termos do parágrafo 3º do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões,



prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

12. Considerando os marcos temporais e interruptivos já referidos, verifico ter ocorrido tanto a prescrição punitiva quanto indícios de débitos apontados que, porventura, viessem a ser confirmados (item 9.2 do citado Acórdão), a partir da análise que ensejassem a atuação ressarcitória deste Tribunal.

13. Em relação às análises concernentes às determinações direcionadas ao então MI (item 9.1 do Acórdão) e às oitivas sob responsabilidade desse Ministério e do EB que não se relacionam diretamente às pretensões punitivas e ressarcitórias deste Tribunal, concordo com a SeinfraCom que o exame da forma como as determinações exaradas pelo TCU foram cumpridas, possibilita aferir se houve ganhos ou prejuízos aos órgãos destinatários, mesmo que tenha decorrido o prazo prescricional.

14. Ante isso, concluo que, em relação à análise dos itens 9.1(determinações direcionadas ao Ministério da Integração Nacional) e 9.2 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário, pode ser considerada como cumprida a determinação constante do item 9.1, no que concerne à autuação, por parte do então MI, de processo administrativo com vistas a analisar as causas e responsabilidades referentes às interrupções não autorizadas pelo MI nas obras do Eixo Norte do Pisf (9.1.1), não mais aplicáveis aquelas apresentadas nos itens 9.1.2 a 9.1.4., e como elididas as possíveis irregularidades que foram objeto da oitiva constante do item 9.2.

15. Concorro, também, que não são mais aplicáveis as determinações contidas nos itens 9.1.2 a 9.1.4 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário e que a determinação do item 9.1.5, por mostrar-se genérica, em razão de se destinar inclusive a obras de grande vulto sob responsabilidade do MI, deve ter seu monitoramento dispensado, por não atender aos critérios previstos no inciso I do art. 2º da Resolução-TCU 315, de 2020.

16. Por fim, pelos fundamentos da nova Resolução 344/2022-TCU, considero prescritas as irregularidades que ensejaram as audiências constantes dos itens 9.3 a 9.7 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2537/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.552/2012-1.

1.1. Apensos: TC 045.091/2012-9, TC 004.535/2013-8, TC 012.983/2013-6, TC 004.532/2013-9 TC 000.098/2013-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Congresso Nacional e Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento.

3.2. Responsáveis: Antônio Luitgards Moura (CPF 104.574.023-34) Elianeiva de Queiroz Viana Odísio (CPF 124.093.913-20), Francisco Campos de Abreu (CPF 130.450.405-00), Frederico Fernandes de Oliveira (CPF 025.659.824-02), Jose Gentil (CPF 013.841.203-00), Marcelo Pereira Borges (CPF 132.543.594-53) e Stanley Rodrigues Bastos (2CPF 12.620.078-79).

4. Entidades: Comando do Exército; Ministério da Integração Nacional (extinta).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria realizada no Ministério da Integração Nacional e no Ministério da Defesa/Comando do Exército, no âmbito do Fiscobras de 2012, com o objetivo de fiscalizar as obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional, na região Nordeste;

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. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250 do Regimento Interno e com os arts. 4º e 5º da Resolução-TCU-344/2022, em:

9.1. considerar não mais aplicáveis, nos termos do item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, as determinações contidas nos itens 9.1.2 a 9.1.4 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;

9.2. considerar como cumprida, nos termos do item 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2009, a determinação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;

9.3. considerar como elididas as possíveis irregularidades que foram objeto da oitiva constante do item 9.2 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;

9.4. considerar prescritas as irregularidades que ensejaram as audiências constantes dos itens 9.3 a 9.7 do Acórdão 1.919/2012-TCU-Plenário;

9.5. informar ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Exército Brasileiro do presente Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

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

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2537-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 010.370/2016-1 [Apensos: TC 024.864/2017-0, TC 027.471/2017-9].

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Interessados: Concessionária da Rodovia Osorio Porto Alegre S.A. - Concepa (01.654.604/0005-48); Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: Paulo Sergio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Márcia Fernandes Bezerra (35769/OAB-PR), Bernardo Macul Baggio Pereira (84133/OAB-PR) e outros, representando Concessionária da Rodovia Osorio Porto Alegre S.A. - Concepa.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS DE AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE DA BR-290/RS, EXECUTADAS A PARTIR DO 13º TERMO ADITIVO DO CONTRATO DE CONCESSÃO PG-016/97-00, FIRMADO ENTRE A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT) E A CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA OSÓRIO-PORTO ALEGRE S/A (CONCEPA). SUPERFATURAMENTO. ACHADOS DE AUDITORIA CLASSIFICADOS COMO IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE



PARALISAÇÃO (IGP). DANO CONSUMADO EM RAZÃO DO ENCERRAMENTO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DA CONCESSÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) EM FASE DE INSTRUÇÃO. DISPUTA JUDICIAL ACERCA DA REGULARIDADE DO 13º TERMO ADITIVO DO CONTRATO DE CONCESSÃO PG-016/97-00. CÁLCULO DE HAVERES E DEVERES DAS PARTES EM FAVOR DA UNIÃO SEM PAGAMENTO. MANUTENÇÃO DAS PREMISSAS PARA A CLASSIFICAÇÃO DE IGP. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo a instrução autuada como peça 338, elaborada por auditor da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e Aeroportuária (SeinfraRodoviaAviação):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de auditoria, realizada no âmbito do Fiscobras 2017, com o objetivo de verificar a conformidade das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, executadas a partir do 13º termo aditivo do contrato de concessão PG-016/97-00 firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A (Concepa).

2. Esta instrução visa a subsidiar o atendimento ao disposto na Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, a qual disciplina a execução do plano de fiscalização de obras, para atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2023), Lei 14.436, de 9/8/2022.

3. O Acórdão 140/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) manteve a classificação de IG-P para os seguintes achados de auditoria: 9.1.1. superfaturamento no cálculo da remuneração das obras; e 9.1.2. superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado. A mesma deliberação classificou como IG-P os seguintes achados: 9.2.1. superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem; e 9.2.2. superfaturamento no transporte de material para bota-fora. Após recurso, tal decisão foi mantida pelo Acórdão 1753/2020-TCU-Plenário e finalmente relatada no Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário, em atendimento à LDO 2022, Lei 14.194, de 20/8/2021, com encaminhamento de informações ao Congresso Nacional.

4. Desse modo, foi comunicado (peça 280) à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistia dano ao erário, mensurado em R\$ 115.290.585,73 (ref. março/2019).

5. Assim, com o objetivo de apurar esse dano, identificar os responsáveis e ressarcir o erário, foi autuada Tomada de Contas Especial (TCE), em 2/10/2020 (TC 034.492/2020-8).

6. Posteriormente, em 20/3/2021, foram autorizadas pelo Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz as citações dos gestores e da empresa beneficiada, para que apresentassem as alegações de defesa, ou recolhessem os valores correspondentes ao dano ao erário apurado. As citações foram feitas nos seguintes termos (peça 218 – TC 034.492/2020-8):

a) realizar a citação dos Srs. André Roriz de Castro Barbo, CPF 895.117.861-72 (na condição de especialista em regulação), Mirian Ramos Quebaud, CPF 330.692.555-15, (na condição de Gerente de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias – Substituta), Érico Reis Guzen, CPF 819.643.230-53 (na condição de Gerente de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias), Cristiano Della Giustina, CPF 979.329.220-20 (na condição de Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias), Viviane Esse, CPF 206.461.918-61 (na condição de Superintendente de Exploração de Infraestrutura Rodoviária), Natália Marcassa de Souza, CPF 290.513.838-60 (na condição de Diretora da ANTT), e da Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A., CNPJ 01.654.604/0001-14, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente(m) alegações de defesa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

a.1) **Irregularidade:** Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras;

a.2) **Conduta:** por parte dos gestores, aprovar remuneração à concessionária no valor de R\$ 233,3 milhões pela execução das obras de construção da 4ª faixa na BR-290, superestimada a partir de erros cometidos na elaboração do fluxo de caixa marginal, contrariando as normas tributárias e regulatórias então vigentes, estando 21% acima dos valores calculados pela ANTT para a execução das obras (R\$ 192,7 milhões); e, por parte da



concessionária, receber valores superfaturados para a execução das obras de construção da 4ª faixa da BR-290/RS;

a.3) **Dispositivos violados:** Resolução-ANTT 3.651/2011, Lei Complementar 116/2003 (Superestimava do aporte em razão da aplicação da alíquota do ISSQN), arts. 2º e 3º da Lei 10.833/2003 e art. 8º da Lei 10.637/2002 (Superestimava do aporte em razão da aplicação da alíquota do regime cumulativo do Programa de Integração Social [PIS] e da Contribuição para o financiamento da Seguridade Social [Cofins]), art. 3º, inciso III, da Lei 7.689/1998 (Superestimativa do aporte em decorrência da utilização de alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido [CSLL] maior do que a prescrita pela legislação), art. 3º da Lei 9.249/1995 e §1º (Superestimava do aporte em decorrência da utilização de alíquota e do adicional do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica [IRPJ] maior do que a prescrita pela legislação), art. 305 do Decreto 3.000/1999 e itens 22 e 26 do Pronunciamento Técnico CPC 17 (R1) e no item 43 da Orientação de Pronunciamentos Contábeis - OCPC 05 (Superestimava do aporte em decorrência do diferimento da despesa de depreciação), e art. 1º da Lei 9.316/96 (Subestimativa do aporte em decorrência da exclusão da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da base de cálculo do Imposto de Renda - Pessoa Jurídica);

a.4) **Nexo de Causalidade:** a instrução do processo administrativo Processo 50500.022185- 2014.54, por meio dos documentos intitulados Informação 34/2014/GEROR/SUINF, Nota Técnica 92/2014/SUINF e Voto à Diretoria Colegiada 44/2014, propiciou a pactuação de termo aditivo contratual, onde a ANTT se comprometeu a remunerar à concessionária por valores superfaturados, após a realização das obras.

e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da ANTT a quantia abaixo indicada, referente à irregularidade e às condutas de que trata o item a.1 e a.2, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
39.288.850,02	31/3/2016

Valor atualizado até 5/2/2021: R\$ 47.704.521,69

b) realizar a citação da Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A., CNPJ 01.654.604/0001-14, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

b.1) **Irregularidade:** Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados;

b.2) **Conduta:** receber valores superfaturados para a execução das obras de construção da 4ª faixa da BR-290/RS, cujo orçamento se mostrou acima do preço máximo aceito pela Administração Pública, inclusive ludibriando a ANTT com a apresentação de documentos fraudados com o objetivo de atestar a execução dos serviços de remanejamento de interferências;

b.3) **Dispositivos violados:** cláusula 4.1.1 do 13º Termo Aditivo, art. 3º da Resolução 3.651/2011, e, considerando a adoção de recursos da União, o art. 4º do Decreto 7983/2013, em consonância com o princípio da eficiência exigido da Administração Pública (Constituição Federal, art. 37 *caput*);

b.4) **Nexo de Causalidade:** o recebimento de valores indevidos por parte da concessionária, materializou a ocorrência do superfaturamento apurado.

e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da ANTT a quantia abaixo indicada, referente à irregularidade e às condutas de que trata o item b.1 e b.2, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
43.232.371,95	31/3/2016

Valor atualizado até 5/2/2021: R\$ 52.492.746,02

c) realizar a citação da Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A., CNPJ 01.654.604/0001-14, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

c.1) **Irregularidade:** Superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem;



c.2) **Conduta:** receber valores superfaturados para a execução das obras de construção da 4ª faixa da BR-290/RS, especificamente em relação aos serviços de instalação de telas de passagem, inclusive ludibriando a ANTT com a apresentação de documentos fraudados com o objetivo de atestar a execução dos serviços;

c.3) **Dispositivos violados:** cláusula 4.1.1 do 13º Termo Aditivo, art. 3º da Resolução 3.651/2011, e, considerando a adoção de recursos da União, o art. 4º do Decreto 7983/2013, em consonância com o princípio da eficiência exigido da Administração Pública (Constituição Federal, art. 37 *caput*);

c.4) **Nexo de Causalidade:** o recebimento de valores indevidos por parte da concessionária, materializou a ocorrência do superfaturamento apurado.

e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da ANTT a quantia abaixo indicada, referente à irregularidade e às condutas de que trata o item c.1 e c.2, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA OCORRÊNCIA
1.194.057,29	31/3/2016

Valor atualizado até 5/2/2021: R\$ 1.449.824,36

d) realizar a citação da Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A., CNPJ 01.654.604/0001-14, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

d.1) **Irregularidade:** Superfaturamento na execução do serviço de transporte de material para bota-fora;

d.2) **Conduta:** receber valores superfaturados para a execução das obras de construção da 4ª faixa da BR-290/RS, especificamente em relação aos serviços de transporte de material para bota-fora, inclusive ludibriando a ANTT com a apresentação de documentos fraudados com o objetivo de atestar a execução dos serviços;

d.3) **Dispositivos violados:** cláusula 4.1.1 do 13º Termo Aditivo, art. 3º da Resolução 3.651/2011, e, considerando a adoção de recursos da União, o art. 4º do Decreto 7983/2013, em consonância com o princípio da eficiência exigido da Administração Pública (Constituição Federal, art. 37 *caput*);

d.4) **Nexo de Causalidade:** o recebimento de valores indevidos por parte da concessionária, materializou a ocorrência do superfaturamento apurado.

e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da ANTT a quantia abaixo indicada, referente à irregularidade e às condutas de que trata o item d.1 e d.2, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA OCORRÊNCIA
2.519.790,37	31/3/2016

Valor atualizado até 5/2/2021: R\$ 3.059.529,47

7. Apresentadas as alegações de defesa dos responsáveis, o processo está em instrução nesta Unidade Técnica, para posterior deliberação do TCU, nos termos do seu Regimento Interno. De acordo com as citações realizadas, o dano ao erário está precificado no montante total de R\$ 104.706.621,54 (atualizado até 5/2/2021, conforme naqueles autos).

8. O contrato de concessão da BR-290/RS está ainda em fase de encerramento, com apuração dos haveres e deveres de uma parte em relação a outra (processo administrativo 50500.192251/2017-03). Diligência realizada junto à ANTT revelou que tal processo continua em curso.

9. A autarquia emanou a Deliberação-ANTT 123, de 21/3/2022 (DOU de 22/3/2022, Seção 1, p. 58), com aprovação do valor de haveres e deveres de final de contrato, em favor da União, de R\$ 227.638.931,32 (R\$ 30.122.843,57, a preços originais, de novembro de 1994, sobre os quais se aplica o Índice de Reajuste Tarifário de concessão, referente a agosto de 2022, de 7,55702), ainda pendente de quitação por parte da concessionária.

10. Apenas parte do valor calculado pela ANTT tem origem coincidente com alguns débitos objeto da tomada de contas especial no âmbito do TCU, havendo também partes não coincidentes, em ambas as apurações.

11. Ademais, não há registro de recolhimento de qualquer dos débitos cobrados naqueles processos, e a



concessionária move duas ações judiciais, a fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos, sendo o primeiro justamente o ensejador da TCE em trâmite no TCU (ações 1011971-52.2018.4.01.3400 e 1035087-19.2020.4.01.3400, ambas em trâmite na 9ª Vara Federal de Brasília/DF, conforme informado pela empresa à peça 301 do TC 034.492/2020-8, p. 14).

12. Portanto, a necessidade do bloqueio dos recursos orçamentários, mesmo nessa etapa processual, decorre do fato de seguirem sem quitação os débitos decorrentes de prejuízos ao erário apurados no âmbito do TCU.

13. Ou seja, até que se obtenha o integral ressarcimento dos valores superfaturados, deve permanecer a recomendação de bloqueio da Lei Orçamentária Anual, no que tange ao 13º Termo Aditivo do Contrato de Concessão PG-016/97-00.

14. Por fim, cabe notar que, conforme o projeto da LOA para 2023, não consta a funcional 26.846.2126.00P5.0043 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) no estado do Rio Grande do Sul, a qual já não teve dotação em 2022, tampouco se identificou rubrica semelhante (acessado em 9/9/2022: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2023/ploa>).

15. Diante do exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, sugerindo aguardar-se a conclusão dessas medidas corretivas, que visam ao ressarcimento dos danos causados ao Erário, para submissão ao TCU de nova deliberação sobre o tema.”

2. O pronunciamento do auditor instrutor contou com a concordância do Diretor da Unidade Técnica à peça 339.

3. Divergindo dos pronunciamentos anteriores, o Secretário da SeinfraRodoviaAviação lançou o seguinte parecer de peça 340, defendendo a alteração da classificação das quatro irregularidades consignadas nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário de graves com recomendação de paralisação (IGP) para graves com recomendação de continuidade (IGC):

“Cuidam os autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2017, com o objetivo de verificar a conformidade das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, executadas a partir do 13º termo aditivo do contrato de concessão PG-016/97-00, firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A (Concepa). Tais obras receberam recursos do Orçamento Geral da União.

A instrução precedente analisou a situação do processo no que tange à classificação de alguns achados como Indícios de Irregularidades Graves com Recomendação de Paralisação, conforme definição do art. 144, § 1º, IV, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – 2023). São eles:

- a) superfaturamento no cálculo da remuneração das obras;
- b) superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado;
- c) superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem; e
- d) superfaturamento no transporte de material para bota-fora.

Em decorrência, sugeriu que se aguarde a conclusão das medidas corretivas visando o ressarcimento dos danos causados ao Erário para submissão ao TCU de nova deliberação sobre a manutenção da classificação dos referidos indícios de irregularidades.

Considerando que no ano de 2022 não houve dotação orçamentária para a funcional 26.846.2126.00P5.0043 – Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) no estado do Rio Grande do Sul.

Considerando que, conforme o projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023, não consta a citada funcional, tampouco se identificou rubrica semelhante.

Considerando que a concessionária já não opera mais o trecho, estando o contrato de concessão em fase de encerramento, com apuração de haveres e deveres correndo por meio do processo administrativo 50500.192251/2017-03, no âmbito da ANTT.

Considerando que nesse processo administrativo já houve aprovação do cálculo realizado pela agência reguladora, por meio da Deliberação-ANTT 123, de 21/3/2022, no valor de R\$ 227.638.931,32, a preços atualizados, em favor da União.



Considerando que no âmbito desta Corte de Contas já houve a instauração de processo de tomada de contas especial – TC 034.492/2020-8 – decorrente do presente processo e com o intuito de ressarcir o Erário do dano calculado de R\$ 104.706.621,54 (valor histórico atualizado até 5/2/2021).

Considerando que o citado processo cuida da integralidade do débito calculado para as quatro irregularidades classificadas como IGP e se encontra em fase final de instrução de mérito.

Considerando que, apesar de os valores apontados em ambos os processos administrativos – haveres e deveres na ANTT e tomada de contas especial no TCU – não terem sido recolhidos aos cofres da União, caso haja judicialização e a sentença final seja em desfavor da União, o indicativo de bloqueio de recursos em uma funcional sem dotação será inócuo.

Considerando que, de forma semelhante, apesar de ainda existirem duas ações judiciais movidas pela concessionária discutindo o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, caso alguma sentença final seja em desfavor da União, o indicativo de bloqueio de recursos em uma funcional sem dotação será inócuo.

Considerando que a última versão do Manual do Fiscobras, de 2012, apresenta três situações possíveis para os achados: em apuração, saneado ou descaracterizado.

Considerando que, conforme o manual, descaracterizado é a situação na qual o TCU mudou de opinião a respeito da existência do achado, na maioria das vezes em decorrência de manifestações do gestor e que saneado ‘pressupõe a extinção do achado devido a medidas corretivas adotadas pelo gestor’.

Considerando, por fim, que pelas definições tais situações não se aplicam ao caso em análise.

Encaminham-se os autos ao gabinete do relator, Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz, com proposta de:

a) alterar no sistema Fiscalis a classificação de grave com recomendação de paralisação – IGP – para grave com recomendação de continuidade – IGC – para as quatro irregularidades consignadas nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário (peça 271), com fundamento no art. 117, §10, da Lei 13.473/2017 (LDO 2018) c/c art. 29 da Resolução TCU 280/2016;

b) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre a reclassificação, para IGC, dos indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontadas no empreendimento das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, objeto do 13º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-016/97-00; e

c) encaminhar cópia da deliberação, do voto condutor e do relatório à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à ANTT e à Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A.”

4. Às peças 341-343, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) apresentou memoriais, em que defende, de forma sintética: (I) a ausência de utilidade para a manutenção da classificação de indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP); (II) o cumprimento da determinação 9.4 do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário; e (III) a necessidade de arquivamento deste TC 010.370/2016-1 e sua consequente retirada do rol de processos que sobrestam a análise da prestação de contas ordinárias da autarquia referente ao exercício de 2016.

5. Ao fim, a ANTT faz os seguintes pedidos (peça 341, p. 10):

“25. Ante o exposto, demonstra-se descabida (por falta de utilidade) a manutenção da classificação IGP determinada pelos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 140/2020-TCU-Plenário, tendo em vista o exaurimento das obras ali listadas pelo cumprimento do objeto e encerramento da vigência do contrato de concessão que lhe dava ensejo. Assim, requer-se a retirada de tal classificação pelo TCU, com esteio no art. 144, § 9º, da LDO 2023.

26. Ademais, verifica-se, ainda, que a determinação constante do item 9.4 do Acórdão nº 140/2020-TCU-Plenário já foi cumprida, à vista da atuação de TCE no bojo do TC 034.492/2020-8, com vistas à apuração de danos ao erário em virtude da classificação IGP em epígrafe.

27. Em decorrência do exposto, resta assente que o presente TC já se encontra com seu objeto cumprido, do que decorre a imperiosidade de seu arquivamento e consequente retirada do rol de processos que sobrestam a análise da prestação de contas ordinária da ANTT, referente ao exercício de 2016, versada no bojo do TC 013.117/2019-0.”

É o Relatório.

VOTO



Cuidam os autos de Auditoria, realizada no âmbito do Fiscobras 2017, com o objetivo de verificar a conformidade das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, executadas a partir do 13º Termo Aditivo do Contrato de Concessão PG-016/97-00 firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A (Concepa).

2. O Acórdão 140/2020-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz) manteve a classificação de IG-P para os seguintes achados de auditoria: 9.1.1. superfaturamento no cálculo da remuneração das obras; e 9.1.2. superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado. A mesma deliberação classificou como IG-P os seguintes achados: 9.2.1. superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem; e 9.2.2. superfaturamento no transporte de material para bota-fora.

3. Após recurso, tal decisão foi mantida pelo Acórdão 1.753/2020-TCU-Plenário e finalmente relatada no Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário, em atendimento à LDO 2022, Lei 14.194, de 20/8/2021, com encaminhamento de informações ao Congresso Nacional. Desse modo, foi comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistia dano ao erário, mensurado em R\$ 115.290.585,73 (ref. março/2019).

4. Com o objetivo de apurar esse dano, identificar os responsáveis e ressarcir o erário, foi autuada Tomada de Contas Especial (TCE), em 2/10/2020 (TC 034.492/2020-8).

5. Nessa etapa, a instrução lançada à peça 334 visa subsidiar o atendimento ao disposto na Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, a qual disciplina a execução do plano de fiscalização de obras, para atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2023), Lei 14.436, de 9/8/2022.

6. O auditor signatário da instrução de peça 334 sugere, após tecer considerações acerca do andamento da TCE supramencionada, do encerramento do contrato em questão e do processo administrativo em que ainda se apura os haveres e deveres das partes, e das duas ações judiciais movidas pela concessionária em face da União – a fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos – que aguarde-se a conclusão das medidas corretivas que visam a recomposição dos danos causados ao erário antes que seja submetida ao TCU nova deliberação acerca da alteração da classificação dos achados de IG-P para IG-C, no que foi acompanhado pela Diretora da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e Aeroportuária (SeinfraRodoviaAviação).

7. O Secretário da Unidade Técnica, por sua vez, opina pela imediata alteração da classificação dos achados de IG-P para IG-C, com a devida comunicação à comissão temática do Congresso Nacional.

8. Penso que os argumentos do auditor, acompanhado pela Diretora da unidade instrutiva, devem prevalecer, razão pela qual entendo que devem ser mantidas as classificações de IG-P para todos os achados constantes do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário.

9. O Secretário da Unidade Técnica defende sua posição por meio de alguns considerandos, a saber:

(I) que no ano de 2022 não houve dotação orçamentária para a funcional 26.846.2126.00P5.0043 – Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba);

(II) que a concessionária já não opera mais o trecho, estando o contrato de concessão em fase de encerramento, com apuração de haveres e deveres correndo por meio de processo administrativo no âmbito da ANTT, no qual já houve aprovação do cálculo realizado pela agência reguladora, por meio da Deliberação-ANTT 123, de 21/3/2022, no valor de R\$ 227.638.931,32, a preços atualizados, em favor da União;

(III) que já houve instauração de processo de Tomada de Contas Especial pelo TCU decorrente do presente processo, com o intuito de ressarcir o Erário do dano calculado de R\$ 104.706.621,54 (valor histórico atualizado até 5/2/2021) e que se encontra em fase final de instrução de mérito.

10. Penso que tais argumentos não têm o condão de alterar os pressupostos que levaram à



classificação das irregularidades como IG-P. Aliás, a alteração pretendida já foi refutada no julgamento do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário, como se observa do teor do excerto do voto condutor daquela deliberação:

“14. Acerca do primeiro desses pleitos, demonstrou a unidade instrutiva que a manutenção como IGP não traz qualquer prejuízo aos usuários e à fruição da rodovia, à regularização dos problemas apontados e à recuperação dos prejuízos identificados. A obra foi concluída, está em pleno uso e o Poder Executivo logrou sucesso no leilão, de sorte que uma nova concessionária já explora essa infraestrutura. Outrossim, considerando que a concessão em tela expirou, verifica-se que a garantia de execução do contrato possivelmente não será suficiente para reaver os danos porventura confirmados em sede de TCE, processo de contas esse que, portanto, apresenta-se como mecanismo hábil para recomposição dos cofres públicos.

15. Não há que se falar, destarte, em alteração da classificação dos achados de IG-P, a qual se justifica mesmo diante da conclusão das obras objeto desta Auditoria, eis que as particularidades do caso concreto ensejam risco de novo dano à União, consubstanciado na possibilidade de a ANTT vir a permitir que o Contrato de Concessão PG-016/97-00 sofra reequilíbrio em favor da Concepa a partir de premissas inconsistentes relacionadas a atraso no aporte de recursos devidos à concessionária (peça 233, p. 13-15, subitem III.1.10).”

11. Parece-me que o quadro fático não mudou a ponto de justificar uma reclassificação dos achados. Como informou o auditor instrutor, embora o contrato de concessão esteja em fase de encerramento, com apuração dos haveres e deveres de uma parte em relação a outra, uma diligência realizada junto à ANTT revelou que tal processo continua em curso. A propósito, a aprovação do montante em favor da União de R\$ 227.638.931,32 (R\$ 30.122.843,57, a preços originais, de novembro de 1994, sobre os quais se aplica o Índice de Reajuste Tarifário de concessão, referente a agosto de 2022, de 7,55702), ainda está pendente de quitação por parte da concessionária.

12. Importante notar que apenas parte daquele valor calculado pela ANTT tem origem coincidente com alguns débitos objeto da Tomada de Contas Especial instaurada pelo TCU (TC 034.492/2020-8), havendo também partes não coincidentes, em ambas as apurações, segundo informou a instrução de peça 334.

13. Ademais, a concessionária move duas ações judiciais a fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos, sendo o primeiro justamente o ensejador da TCE em trâmite no TCU (ações 1011971-52.2018.4.01.3400 e 1035087-19.2020.4.01.3400, ambas em trâmite na 9ª Vara Federal de Brasília/DF, conforme informado pela empresa à peça 301 do TC 034.492/2020-8, p. 14).

14. O Secretário também argumenta que, no caso de eventual judicialização e prolação de decisão final desfavorável à União em relação (I) aos haveres e deveres entre as partes; (II) ao dano calculado na TCE e (III) ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão pleiteado pela concessionária, o indicativo de bloqueio de recursos em uma funcional sem dotação será inócuo.

15. A ANTT, ao interpretar o art. 144 da LDO 2023, argumenta que não haveria utilidade em classificar como IG-P uma obra que não pode ter a sua execução física, orçamentária e financeira continuada. Segundo a autarquia, a obra em questão já foi exaurida pelo cumprimento do seu objeto e pelo encerramento da vigência do contrato de concessão que lhe dava ensejo. Defende ainda não haver possibilidade de suspensão orçamentária e financeira em relação à obra, pois, uma vez efetivada a conclusão e entrega do objeto contratado, não há desde então, em consequência, dotação orçamentária para a sua execução.

16. Fosse acatado, a título de argumentação, tão somente, a alegação da ineficácia do indicativo de bloqueio de recursos em uma funcional sem dotação, qual seria então a eficácia da alteração da classificação dos achados para IG-C, que permitiria a continuidade de uma obra com funcional - da mesma forma - inexistente na lei orçamentária, relacionada a uma concessionária que já não opera mais o trecho e estando o contrato de concessão em fase de encerramento? Penso que nenhuma.

17. Embora a ANTT defenda que o contrato tenha se exaurido, percebo que ainda se discute judicialmente a legalidade do 13º e 14º aditivos do contrato de concessão PG-016/97-00 (sendo o primeiro objeto desta Auditoria) e, administrativamente, o dano ao erário no bojo da TCE instaurada



pelo TCU, bem como a apuração dos haveres e deveres entre as partes no âmbito da ANTT, sem que haja confirmação de qualquer recolhimento por parte da concessionária.

18. Em face desse cenário de indefinição, ainda resta claro risco de dano à União, de modo que as premissas para a classificação de IG-P remanescem, sendo medida de maior prudência, a meu sentir, não promover alterações na classificação dos achados, sem prejuízo da atuação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a qual delibera acerca da possibilidade de execução física, orçamentária e financeira de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, a teor do art. 144 da LDO 2023.

19. Como defendi anteriormente nestes autos, a manutenção dos achados como IG-P não traz qualquer prejuízo aos usuários e à fruição da rodovia, à regularização dos problemas apontados e à recuperação dos prejuízos identificados.

20. Feitas essas considerações, devem ser mantidas as classificações de IG-P em relação aos achados constantes dos itens 9.1.1 (superfaturamento no cálculo da remuneração das obras), 9.1.2 (superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado), 9.2.1 (superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem) e 9.2.2 (superfaturamento no transporte de material para bota-fora) do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 1.753/2020-TCU-Plenário, ambos de minha relatoria.

21. Por fim, trato do pedido da ANTT para que este TC 010.370/2016-1 seja retirado do rol de processos que sobrestam a análise da prestação de contas ordinária da ANTT referente ao exercício de 2016 (TC 013.117/2019-0).

22. É coerente a argumentação da autarquia acerca do sobrestamento do citado processo de contas ordinárias por este TC 010.370/2016-1. Afinal, é o julgamento da Tomada de Contas Especial instaurada por esta Corte (TC 034.492/2020-8) que terá efeitos nas contas ordinárias dos gestores da ANTT. De todo modo, o atendimento do pleito da autarquia depende de uma avaliação por parte do eminente Ministro Augusto Nardes, relator daquelas contas sobrestadas, razão pela qual proponho que a peça 341 seja juntada aos autos do TC 013.117/2019-0.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2538/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.370/2016-1.
 - 1.1. Apensos: 024.864/2017-0; 027.471/2017-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Concessionaria da Rodovia Osorio Porto Alegre S.A. - Concepa (01.654.604/0005-48); Congresso Nacional (vinculador).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).
8. Representação legal: Paulo Sergio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Márcia Fernandes Bezerra (35769/OAB-PR), Bernardo Macul Baggio Pereira (84133/OAB-PR) e outros, representando Concessionaria da Rodovia Osorio Porto Alegre S.A. - Concepa.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria realizada com foco nas obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, executadas a partir do 13º Termo Aditivo do Contrato de Concessão PG016/97-00;

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. 122, § 4º, da Lei 13.473, de 8/8/2017; e nos arts. 198, parágrafo único, e 252 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. manter a classificação de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) dos achados descritos nos itens 9.1.1., 9.1.2., 9.2.1. e 9.2.2. do Acórdão 140/2020-TCU-Plenário;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem as irregularidades graves do tipo IG-P apontadas no empreendimento das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, objeto do 13º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-016/97-00, tendo em vista o dano ao Erário mensurado em R\$ 104.706.621,54 (atualizado até 5/2/2021);

9.3. juntar cópia da peça 341 ao TC 013.117/2019-0, para conhecimento do relator da matéria acerca do pedido da Agência Nacional de Transportes Terrestres de levantamento do sobrestamento do processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2538-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário.

TC 012.320/2021-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Base Administrativa da Guarnição de Natal

Responsável: Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF 201.687.484-87).

Interessado: Base Administrativa da Guarnição de Natal (CNPJ 09.565.307/0001-04).

Representação legal: Não há.

Interessado em sustentação oral: Não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BASE ADMINISTRATIVA DA GUARNIÇÃO DE NATAL. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DE PENSÃO, APÓS CESSAÇÃO DOS DIREITOS REMUNERATÓRIOS, OCORRIDA COM O ADVENTO DO ÓBITO DA BENEFICIÁRIA. CITAÇÃO VÁLIDA. REVELIA. AUSÊNCIA DE BOA FÉ. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA OCUPAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Base Administrativa da Guarnição de Natal, em desfavor de Tereza Cristina de Freitas Alves, uma vez que a responsável recebeu indevidamente recursos de pensão, no período de agosto de 2016 a junho de 2020, após a cessação dos



direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, Sra. Estelita Freitas de Oliveira, ocorrido em 21/7/2016.

2. Transcrevo a seguir, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Peça 52), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo dirigente daquela unidade técnica (Peças 53 e 54), bem como do Ministério Público junto ao TCU (Peça 55):

“[...] **HISTÓRICO**

2. Em 5/2/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Base Administrativa da Guarnição de Natal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 2). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 3015/2020.

3. 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:

Relativos a dano ao erário causado por pagamentos recebidos pela Senhora TEREZA CRISTINA DE FREITAS ALVES, representante legal da Sra ESTELITA FREITAS DE OLIVEIRA, pensionista do ex-combatente do Exército Brasileiro, cujo valor original é superior a R\$ 100.000,00, bem como já ultrapassou 180 dias sem que a responsável adotasse providências para sanar o dano.

4. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 31), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 480.812,82, imputando-se a responsabilidade a Tereza Cristina de Freitas Alves, na condição de beneficiário.

6. Em 31/3/2021, a Centro de Controle Interno do Exército emitiu o relatório de auditoria (peça 33), 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 34 e 35).

7. Em 31/3/2021, 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 36).

8. Na instrução inicial (peça 39), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1 **Irregularidade 1:** apropriação indevida de recursos de pensão, no período de agosto/2016 a junho/2020, paga pelo Exército após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, Sra. Estelita Freitas de Oliveira, ocorrido em 21 de julho de 2016.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 5, 9, 10, 11, 18, 19, 20, 21, 22 e 27.

8.1.2 Normas infringidas: artigo 53 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF 1988, arts. 251 e 314 do Código Penal Militar, arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002.

8.2 Débito relacionado à responsável Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF: 201.687.484-87):

Data Original	Valor (R\$)
31/08/2016	7.399,37
30/09/2016	7.399,37
31/10/2016	7.399,37
30/11/2016	11.340,06
31/12/2016	7.399,37
31/01/2017	7.847,39
28/02/2017	7.847,39
31/03/2017	7.837,05
30/04/2017	7.837,05
31/05/2017	7.837,05
30/06/2017	11.807,48



31/07/2017	7.837,05
31/08/2017	7.837,05
30/09/2017	7.837,05
31/10/2017	7.837,05
30/11/2017	11.807,49
31/12/2017	7.837,05
31/01/2018	8.321,86
28/02/2018	8.321,86
31/03/2018	8.320,93
30/04/2018	8.320,93
31/05/2018	8.320,93
30/06/2018	12.534,72
31/07/2018	8.320,93
31/08/2018	8.320,93
30/09/2018	8.320,93
31/10/2018	8.320,93
30/11/2018	12.534,72
31/12/2018	8.320,93
31/01/2019	8.804,49
28/02/2019	8.804,49
31/03/2019	8.799,10
30/04/2019	8.799,10
31/05/2019	8.799,10
30/06/2019	13.255,65
31/07/2019	8.799,10
31/08/2019	8.799,10
30/09/2019	8.799,10
31/10/2019	8.799,10
30/11/2019	13.255,65
31/12/2019	8.799,10
31/01/2020	8.799,10
28/02/2020	8.799,10
31/03/2020	8.318,48
30/04/2020	7.895,11
31/05/2020	7.895,11
30/06/2020	12.351,66

8.2.1 Cofre Credor: Tesouro Nacional.

8.2.2 **Responsável:** Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF: 201.687.484-87)

8.2.2.1 **Conduta:** não comunicar ao órgão instituidor o falecimento da pensionista; fraudar a prova de vida, mediante apresentação de documentação inidônea (certidão de interdição); e apropriar-se dos recursos pagos indevidamente a título de pensão.

8.2.2.2 **Nexo de causalidade:** ao não comunicar o óbito do pensionista e fraudar a prova de vida, a responsável possibilitou o pagamento indevido da pensão. E, ao se apropriar dos recursos da pensão, o responsável provocou dano ao erário.

8.2.2.3 **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada,



qual seja, comunicar o óbito da pensionista, não fraudar a prova de vida e não se apropriar ilegalmente dos recursos da pensão.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 41), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:

a) Tereza Cristina de Freitas Alves - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 29609/2022 – Sproc (peça 45)

Data da Expedição: 20/6/2022

Data da Ciência: **20/7/2022** (peça 48)

Nome Recebedor: Eduardo Oliveira Nulinari

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na Internet (peça 44).

Comunicação: Ofício 29608/2022 – Sproc (peça 46)

Data da Expedição: 20/6/2022

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 50)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema Renach (peça 43).

Comunicação: Ofício 29607/2022 – Sproc (peça 47)

Data da Expedição: 20/6/2022

Data da Ciência: **21/7/2022** (peça 49)

Nome Recebedor: Edson Luiz

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados da Receita Federal do Brasil (peça 42).

Fim do prazo para a defesa: 5/8/2022

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 51), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Conceição Aparecida Perez permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da 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 3/2/2021, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

13.1 Tereza Cristina de Freitas Alves, por meio do edital acostado à peça 5, publicado em 6/11/2021.

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor original do débito, cujo fato gerador ocorreu após 1/1/2017, é de R\$ 480.812,82, 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

15. Informa-se que não foi encontrado débito imputável à responsável em outros processos no Tribunal.

16. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

17. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:



Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

18. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

19. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator 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).

20. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.



Da revelia da responsável Tereza Cristina de Freitas Alves

21. No caso vertente, a citação da responsável (Tereza Cristina de Freitas Alves) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada conforme detalhamento a seguir:

21.1. Conceição Aparecida Perez, ofício 29607/2022 - Seproc (peça 47), origem no sistema da Receita Federal; ofício 29609/2022 - Seproc (peça 45), origem em pesquisas realizadas na Internet.

22. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (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.

23. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem 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.”

24. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações da responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

25. Os elementos que compõem a fase interna não elidem as irregularidades apontadas.

26. 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 público. 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 de IPM de peça 20, ao ter deixado de tomar as providências necessárias ao registro do óbito da Pensionista Estelita Freitas de Oliveira, a Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves agiu de forma dolosa para obtenção de vantagem ilícita, uma vez que, valendo-se da condição de curadora, atestou falsamente a prova de vida, por ocasião da apresentação anual, no período de 2017 a 2019, e deixou de informar o óbito para fins de exclusão do benefício. Além disso, apropriou-se da pensão paga indevidamente pela União, devendo, consequentemente, responder pelo dano apurado.

27. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator 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).

28. Dessa forma, a responsável Tereza Cristina de Freitas Alves deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Prescrição da Pretensão Punitiva

29. 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 da responsável.

30. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em junho de 2020, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 21/7/2022.

CONCLUSÃO

31. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que a responsável Tereza Cristina de Freitas Alves não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos; instada 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 da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

32. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

33. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do 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 irregularidade, propõe-se, ainda, aplicação da sanção prevista no art. 60 da mesma Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel a responsável Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF: 201.687.484-87), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF: 201.687.484-87), condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres 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 à Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF: 201.687.484-87):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
31/08/2016	7.399,37
30/09/2016	7.399,37
31/10/2016	7.399,37
30/11/2016	11.340,06
31/12/2016	7.399,37
31/01/2017	7.847,39
28/02/2017	7.847,39
31/03/2017	7.837,05
30/04/2017	7.837,05
31/05/2017	7.837,05
30/06/2017	11.807,48
31/07/2017	7.837,05
31/08/2017	7.837,05
30/09/2017	7.837,05
31/10/2017	7.837,05
30/11/2017	11.807,49
31/12/2017	7.837,05
31/01/2018	8.321,86
28/02/2018	8.321,86
31/03/2018	8.320,93
30/04/2018	8.320,93
31/05/2018	8.320,93
30/06/2018	12.534,72

31/07/2018	8.320,93
31/08/2018	8.320,93
30/09/2018	8.320,93
31/10/2018	8.320,93
30/11/2018	12.534,72
31/12/2018	8.320,93
31/01/2019	8.804,49
28/02/2019	8.804,49
31/03/2019	8.799,10
30/04/2019	8.799,10
31/05/2019	8.799,10
30/06/2019	13.255,65
31/07/2019	8.799,10
31/08/2019	8.799,10
30/09/2019	8.799,10
31/10/2019	8.799,10
30/11/2019	13.255,65
31/12/2019	8.799,10
31/01/2020	8.799,10
28/02/2020	8.799,10
31/03/2020	8.318,48
30/04/2020	7.895,11
31/05/2020	7.895,11
30/06/2020	12.351,66

Valor atualizado do débito (com juros) em 19/9/2022: R\$ 522.350,22.

c) aplicar à responsável Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF: 201.687.484-87) 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 dívida 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 a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar graves as irregularidades cometidas e, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar a Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF: 201.687.484-87), 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 do RN, 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 Militar do Nordeste e à responsável, para ciência;

i) informar à Procuradoria da República no Estado do RN, ao Comando Militar do Nordeste e à 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 do RN 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

Aprecia-se, nesta oportunidade, Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Base Administrativa da Guarnição de Natal, em desfavor de Tereza Cristina de Freitas Alves, uma vez que a responsável recebeu indevidamente recursos de pensão, no período de agosto de 2016 a junho de 2020, após a cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, Sra. Estelita Freitas de Oliveira, sucedido em 21/7/2016.

2. A responsável arrolada na fase interna da TCE foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, foi instaurada a Tomada de Contas Especial.

3. No Relatório (Peça 31), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 480.812,82, imputando-se responsabilidade a Tereza Cristina de Freitas Alves, na condição de beneficiária.

4. Em 31/3/2021, a Centro de Controle Interno do Exército emitiu o relatório de auditoria (Peça 33), 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 34 e 35). 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 (Peça 36).

5. No âmbito deste Tribunal, regularmente citada (Peça 45), a responsável não apresentou defesa, deixando de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores a obrigação legal de demonstrar a correta utilização das verbas públicas, e nem recolheu o débito, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. A SecexTCU, em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, observou não existirem, nos autos, elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Verificou, também, que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise realizada.

7. Assim, sugere que as contas da responsável sejam julgadas irregulares, com a imputação do débito e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e, por considerar graves as irregularidades cometidas, com fulcro no art. 60 da mesma Lei, propõe a inabilitação da Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

8. O Ministério Público junto a este Tribunal, à Peça 55, manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica.



9. Anuo às conclusões e encaminhamentos propostos pela SecexTCE, os quais contaram também com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos breves comentários que faço a seguir.

10. Apesar de, no âmbito desta Corte de Contas, a revelia não levar 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 Min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymmler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymmler), os resultados dos trabalhos obtidos na fase interna desta TCE demonstram que houve por parte da responsável apropriação indevida de recursos de pensão, no período de agosto/2016 a junho/2020, paga pelo Exército após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, Sra. Estelita Freitas de Oliveira, sucedido em 21 de julho de 2016.

11. Ao não apresentar defesa nesta etapa processual, a responsável deixou de esclarecer os possíveis motivos ou excludentes das mencionadas irregularidades. Não existem, portanto, elementos hábeis para que se possa reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, devendo este Tribunal proferir o julgamento pela irregularidade das contas, com a imputação do débito apurado nos autos.

12. Considero adequado, aplicar à Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves, a multa positivada no art. 57, da Lei Orgânica deste Tribunal, cujo valor fixo em R\$ 52.000,00.

13. Por considerar graves as irregularidades cometidas pela responsável, entendo adequado, também, aplicar-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992, cujo prazo fixo em 8 anos.

14. Cabe registrar, no que tange à ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória que deve ser adotado o entendimento preconizado na nova Resolução-TCU 344 de 11/10/2022. Segundo o normativo, as pretensões punitiva e de ressarcimento prescrevem em cinco anos, contados do termo inicial. O art. 5º da resolução descreve as causas interruptivas da prescrição, tais como, a citação ou qualquer ato inequívoco para apuração do fato.

15. No caso em análise, a apropriação indevida de recursos de pensão, ocorreu no período de 31/8/2016 a 30/6/2020, paga pelo Exército após cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, Sra. Estelita Freitas de Oliveira, em 21/7/2016 (Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas Peças 3, 5, 9, 10, 11, 18, 19, 20, 21, 22 e 27.). O processo de TCE foi autuado pelo Ministério do Exército, Base Administrativa de Natal, em 6/11/2020 (Peça 1).

16. A Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves, foi notificada da instauração da TCE e para recolhimento do valor do débito em 6/11/2020 (Peça 5), não apresentando justificativa, conforme certificado em 10/12/2020 (Peça 7). Foi novamente notificada para recolher o valor do dano em 15/12/2020 (Notificação 2 - TCE 3015/2020/160342 — B Adm Gu Natal, Peça 12).

17. O Relatório do tomador de contas (Peça 31), Relatório de Auditoria da TCE (Peça 33), Certificado de Auditoria (Peça 34), o Parecer do órgão de controle interno (Peça 35) e o Pronunciamento do ministro de estado (Peça 36), atestam a tempestividade da adoção das medidas administrativas e da instauração e desenvolvimento da TCE.

18. No âmbito desta Corte de Contas, foram realizados instrução e pareceres de Peças 37 a 9, citação da responsável (Ofício 29609/2022-TCU/Seproc, de Peça 45), nova instrução e pareceres da SecexTCE (Peças da 53 e 55) e parecer do MPTCU (Peça 55). Com isso, percebe-se claramente a ocorrência de diversos atos inequívocos para apuração do fato, além das citações, que configuraram a interrupção da prescrição.

19. Pelos elementos acima enunciados, verifico que não houve no presente caso a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, à luz do previsto nos arts. 2º, 4º e 5º da Resolução -



TCU 344/2022, nem mesmo a prescrição intercorrente de que trata o art. 8º, §§ 1º e 2º, da referida norma.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2539/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.320/2021-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Base Administrativa da Guarnição de Natal (CNPJ 09.565.307/0001-04).
 - 3.2. Responsável: Tereza Cristina de Freitas Alves (CPF 201.687.484-87).
4. Entidade: Base Administrativa da Guarnição de Natal.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
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 pela Base Administrativa da Guarnição de Natal, em desfavor da Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves, uma vez que a responsável recebeu indevidamente recursos de pensão, no período de agosto de 2016 a junho de 2020, após a cessação dos direitos remuneratórios, ocorrida com o advento do óbito da beneficiária, Sra. Estelita Freitas de Oliveira, sucedido em 21/7/2016;

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 I; 16, inciso III, alínea “d”, 19, parágrafo único; 23, inciso III; da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1. considerar revel a responsável Tereza Cristina de Freitas Alves para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas da responsável Tereza Cristina de Freitas Alves, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres 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.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
31/08/2016	7.399,37
30/09/2016	7.399,37
31/10/2016	7.399,37
30/11/2016	11.340,06
31/12/2016	7.399,37
31/01/2017	7.847,39
28/02/2017	7.847,39
31/03/2017	7.837,05
30/04/2017	7.837,05



31/05/2017	7.837,05
30/06/2017	11.807,48
31/07/2017	7.837,05
31/08/2017	7.837,05
30/09/2017	7.837,05
31/10/2017	7.837,05
30/11/2017	11.807,49
31/12/2017	7.837,05
31/01/2018	8.321,86
28/02/2018	8.321,86
31/03/2018	8.320,93
30/04/2018	8.320,93
31/05/2018	8.320,93
30/06/2018	12.534,72
31/07/2018	8.320,93
31/08/2018	8.320,93
30/09/2018	8.320,93
31/10/2018	8.320,93
30/11/2018	12.534,72
31/12/2018	8.320,93
31/01/2019	8.804,49
28/02/2019	8.804,49
31/03/2019	8.799,10
30/04/2019	8.799,10
31/05/2019	8.799,10
30/06/2019	13.255,65
31/07/2019	8.799,10
31/08/2019	8.799,10
30/09/2019	8.799,10
31/10/2019	8.799,10
30/11/2019	13.255,65
31/12/2019	8.799,10
31/01/2020	8.799,10
28/02/2020	8.799,10
31/03/2020	8.318,48
30/04/2020	7.895,11
31/05/2020	7.895,11
30/06/2020	12.351,66

9.3. aplicar à responsável Tereza Cristina de Freitas Alves a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais), 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;

9.4. 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 dívida 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 a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

9.6. considerar graves as irregularidades cometidas e, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar a Sra. Tereza Cristina de Freitas Alves, por 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

9.7. enviar cópia do Acórdão à Procuradoria da República no Estado do RN, 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

9.8. enviar cópia do Acórdão ao Comando Militar do Nordeste e à responsável, para ciência;

9.9. informar à Procuradoria da República no Estado do RN, ao Comando Militar do Nordeste e à 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;

9.10. informar à Procuradoria da República no Estado do RN 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.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2539-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 012.427/2020-9

Natureza: Revisão de Ofício (Aposentadoria).

Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina.

Órgão/Entidade: Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Interessado: Nilson Campos (273.298.106-06).

Representação legal: não há.



SUMÁRIO: PESSOAL. APOSENTADORIA. ATO REGISTRADO TACITAMENTE. PAGAMENTO DA PARCELA DO VENCIMENTO BÁSICO COMPLEMENTAR - VBC PREVISTA NO ART. 15 DA LEI 11.091/2005. AUSÊNCIA DE ABSORÇÃO DA PARCELA. REVISÃO DE OFÍCIO DO REGISTRO TÁCITO PARA CONSIDERAR ILEGAL O ATO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a instrução da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (peça 22), com pareceres convergentes dos dirigentes daquela unidade (peça 23) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 24).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do ato inicial de concessão da aposentadoria de Nilson Campos (CPF: 273.298.106-06), servidor da Universidade Federal do Triângulo Mineiro. O ato em exame obteve registro tácito em razão do decurso de mais de 5 anos desde sua entrada no TCU. A teor do contido no art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU, a presente instrução cuida da revisão de ofício do ato em comento.

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 de concessão de aposentadoria em exame foi disponibilizado ao TCU em 29/2/2016.

4. Em 17/11/2020 (peça 10), esta Secretaria de Fiscalização elaborou instrução processual conforme transcrito a seguir:

EXAME TÉCNICO

4.O servidor Nilson Campos (CPF: 273.298.106-06) se aposentou voluntariamente em 2/2/2015, com proventos integrais, aos 57 anos de idade, com amparo no art. 3º da Emenda Constitucional 47/2005, contando o tempo de contribuição de 38 anos, 2 meses e 16 dias, e atendendo a todos os requisitos necessários para se aposentar na forma deferida pela Unidade Jurisdicionada.

5.Consta do ato de concessão em exame, bem como do atual contracheque do servidor (peça 2), o pagamento da parcela complementar a que alude o art. 15, § 2º, da Lei 11.091/2005, no valor de R\$ 179,36 (Rubrica 82375 VENC.BAS.COMP.ART.15 L11091/05).

Parcela complementar prevista no art. 15 da Lei 11.091/2005 – VBC

6.Acerca do pagamento dessa vantagem, cumpre lembrar que é uma parcela de caráter temporário, a ser absorvida por ocasião da reorganização ou reestruturação da carreira, conforme consignado no art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei 11.091/2005, que dispôs sobre o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino. Segue transcrição do aludido dispositivo legal:

Art. 15. O enquadramento previsto nesta Lei será efetuado de acordo com a Tabela de Correlação, constante do Anexo VII desta Lei.

(...)

§ 2º Na hipótese de o enquadramento de que trata o § 1º deste artigo resultar em vencimento básico de valor menor ao somatório do vencimento básico, da Gratificação Temporária - GT e da Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo e Técnico-Marítimo às Instituições Federais de Ensino - GEAT, considerados no mês de dezembro de 2004, proceder-se-á ao pagamento da diferença como parcela complementar, de caráter temporário.

§ 3º A parcela complementar a que se refere o § 2º deste artigo será considerada para todos os efeitos como parte integrante do novo vencimento básico, e será absorvida por ocasião da reorganização ou reestruturação da carreira ou tabela remuneratória, inclusive para fins de aplicação da tabela constante do Anexo I-B desta Lei.

7. Assim, a teor do dispositivo acima reproduzido, verifica-se que essa parcela complementar deveria ser absorvida pelos reajustes posteriores.

8. Contudo, os arts. 13 da Lei 11.784/2008 e 43 da Lei 12.772/2012 vedaram essa absorção pelos aumentos promovidos por essas leis (escalonados entre maio de 2008 e julho de 2010 e entre março de 2013 e março de 2015):

Art. 13. A parcela complementar de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 15 da Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, não será absorvida por força dos aumentos remuneratórios decorrentes das alterações realizadas na Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, em virtude das alterações impostas pelos arts. 12 e 15 desta Lei (Lei 11.784/2008).

Art. 43. A parcela complementar de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 15 da Lei nº 11.091, de 2005, não será absorvida por força dos aumentos remuneratórios com efeitos financeiros no período de 2013 a 2015 (Lei 11.772/2012).

9.Posteriormente, com a publicação da Lei 13.325/2016, o artigo 43 da Lei 12.772/2012 passou a ter a seguinte redação:

Art. 43. A parcela complementar de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 15 da Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, não será absorvida por força dos aumentos remuneratórios com efeitos financeiros no período de 2013 a 2017. (Redação dada pela Lei nº 13.325, de 2016)



10. Cabe considerar que a tabela atualmente vigente foi aprovada pela Lei 12.772/2012. Isso considerado, a vedação de absorção pelos reajustes trazidos pelas Leis 11.784/2008 e 12.772/2012 implica, necessariamente, o seguinte: da sua criação até hoje, a única possibilidade de absorção da parcela complementar foi quando da aplicação da tabela do Anexo I-B da Lei 11.091/2005.

11. Assim, para verificar a regularidade do pagamento dessa parcela complementar, cumpre observar:

a) se a criação da parcela complementar, incluída na ficha financeira de maio de 2005, observou a fórmula de cálculo estabelecida no art. 15, § 2º, da Lei 11.091/2005 (parcela complementar = vencimento básico de maio de 2005 - vencimento básico de dezembro de 2004 - GT - GEAT);

b) se foi correta a absorção quando da aplicação da tabela do Anexo I-B da Lei 11.091/2005, na forma do art. 15, § 3º, da Lei 11.091/2005.

12. O quadro a seguir permite maior clareza nessa verificação.

Nilson Campos (CPF: 273.298.106-06)

Mês/ano	Vencimento básico (R\$)	GT (R\$)	GEAT (R\$)	Parcela complementar (R\$)	Soma (R\$)
12/2004	1.752,74	262,91	265,00	-	2.280,65
05/2005	1.755,01	-	-	525,60	2.280,61
01/2006	2.101,25	-	-	179,36	2.280,61
12/2007	2.255,26	-	-	179,36	2.434,62
04/2008	2.255,26			179,36	2.434,62

13. No caso concreto ora examinado, há que se verificar se a parcela complementar paga atualmente ao servidor Nilson Campos, no valor de R\$ 179,36, corresponde ao resíduo existente na data da publicação da MP 431, de 14/5/2008, que interrompeu a absorção da referida parcela.

14. De acordo com o § 2º do art. 15 da Lei 11.091/2005, o valor inicial da rubrica "82375 VENC.BAS.COMP.ART.15 L11091/05" deve ser igual ao somatório do vencimento básico, da Gratificação Temporária - GT e da Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo e Técnico-Marítimo às Instituições Federais de Ensino - GEAT, considerados no mês de dezembro de 2004, subtraindo-se desse resultado o vencimento básico no momento do enquadramento previsto pela mesma lei.

15. Dados extraídos do Siape indicam que em dezembro de 2004, seu vencimento básico, acrescido da GT e da GEAT, era de **R\$ 2.280,65** (peça 3).

16. Em maio de 2005 (mês da implantação dos novos valores fixados pela Lei 11.091/2005), o vencimento básico do cargo do servidor foi alterado para R\$ 1.755,01, mais a parcela relativa ao vencimento básico complementar da Lei 11.091/2005 (VBC) no valor de R\$ 525,60, totalizando **R\$ 2.280,61**, o que demonstra a regularidade do valor inicial da rubrica. A diferença de R\$ 0,04 refere-se a arredondamento de valores (peça 4).

17. Em janeiro de 2006, o vencimento básico passou a R\$ 2.101,25 e a rubrica relativa ao vencimento básico complementar foi reduzida para R\$ 179,36, totalizando **R\$ 2.280,61**, estando, portanto, de acordo com o disposto no art. 15 da Lei 11.091/2005 (peça 5).

18. Em dezembro de 2007, o vencimento básico do inativo foi majorado para **R\$ 2.255,26**, entretanto, ele continuou recebendo a rubrica Siape "82375 VENC.BAS.COMP.ART.15 L11091/05" no valor inalterado de **R\$ 179,36**. Assim, para permanecer de acordo com o disposto no art. 15 da Lei 11.091/2005, o VBC deveria ter sido reduzido para **R\$ 25,35**, o que, todavia, não aconteceu (peça 6).

19. Em abril de 2008 (peça 7), o vencimento básico do servidor se manteve em **R\$ 2.255,26**, e ele continuou recebendo a rubrica Siape "82375 VENC.BAS.COMP.ART.15 L11091/05" no valor inalterado de **R\$ 179,36**, embora tenha havido um incremento de **R\$ 154,01** no vencimento básico no período de janeiro/2006 a abril/2008. Portanto, o servidor faz jus tão somente a um resíduo do vencimento complementar no valor de **R\$ 25,35**, e não aos R\$ 179,36 atualmente constantes de seu contracheque (peça 2).

20. Em vista disso, propõe-se considerar **ilegal**, negando-lhe registro, o ato inicial de concessão de aposentadoria ora examinado.

21. Cumpre observar que, não havendo decorrido o prazo 5 (cinco) anos desde o ingresso nesta Corte de Contas do ato de concessão aqui examinado, não há a necessidade de se instalar o contraditório, consoante o entendimento firmado no Acórdão 587/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo.

22. Por derradeiro, registre-se que a análise do presente feito observou o regramento inscrito na Resolução TCU 315/2020 e que o ato concessório sob apreciação completará cinco anos no TCU em 29/2/2021.

CONCLUSÃO

23. Desse modo, propõe-se considerar **ilegal**, negando-lhe registro, o ato inicial de concessão da aposentadoria do servidor Nilson Campos (CPF: 273.298.106-06), haja vista a não absorção do vencimento básico complementar pelo incremento remuneratório ocorrido no período de janeiro/2006 a abril/2008.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante o exposto, e de conformidade com o preceituado nos artigos 71, III, da Constituição Federal de 1988; 1º, V, e 39, II, da Lei 8.443/1992; 1º, VIII, 259, II, 260, § 1º, e 262, § 2º, do Regimento Interno/TCU, propõe-se:

24.1 considerar **ilegal**, negando-lhe registro, o ato inicial de concessão da aposentadoria do servidor Nilson Campos (CPF: 273.298.106-06), haja vista a não absorção correta do vencimento básico complementar pelo incremento remuneratório ocorrido no período de janeiro/2006 a abril/2008, em oposição ao disposto no art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei 11.091/2005, devendo a parcela "VENC. BAS. COMP. ART. 15 L. 11.091/05" ser ajustada para **R\$ 25,35**;

24.1.1 dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas, presumida a boa-fé, consoante o disposto no Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

24.1.2 determinar à Universidade Federal do Triângulo Mineiro que, nos termos do art. 262, caput, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020:

a) abstenha-se de realizar pagamentos decorrentes do ato de concessão considerado ilegal, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência dessa deliberação, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária;



b) comunique ao interessado acerca do teor deste Acórdão, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não o eximirá da devolução dos valores percebidos indevidamente após sua notificação, caso os recursos não sejam providos;

c) emita e disponibilize no sistema e-Pessoal, no prazo de 30 (trinta) dias, novo ato de concessão, escoimado da irregularidade apontada, nos termos do art. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU; e

d) encaminhe ao Tribunal o comprovante de que o interessado tomou ciência do inteiro teor desta deliberação.

5. Encaminhados os autos ao Ministério Público (MP/TCU), o douto *Parquet* anuiu com a proposta desta Secretaria de Fiscalização (peça 12):

6. Seguindo o processo para o Ministro-Relator (peça 14), foi proferido o Acórdão 8604/2021-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, cuja parte dispositiva segue transcrita:

9.1. considerar automaticamente registrado, em 29/2/2021, o ato do Sr. Nilson Campos (10474005-04-2015-000019-5, peça 8), e encaminhar os autos à Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais para a adoção dos procedimentos necessários com vistas à revisão de ofício, nos termos do subitem 9.2.1 do acórdão 122/2021-TCU Plenário;

9.2. encerrar e arquivar os presentes autos.

7. Consoante se verifica no expediente acostado à peça 17, foi oportunizada a oitiva do interessado para que pudesse oferecer contrarrazões à revisão de ofício do registro tácito do ato de aposentadoria, tendo em vista a não absorção correta do vencimento básico complementar pelo incremento remuneratório ocorrido no período de janeiro/2006 a abril/2008, em oposição ao disposto no art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei 11.091/2005. O interessado foi regularmente notificado, conforme comprovante juntado à peça 18. O atual contracheque do servidor consta da peça 20.

EXAME TÉCNICO

8. Consta deste feito o ato de concessão inicial da aposentadoria do servidor Nilson Campos (CPF: 273.298.106-06). O ato em exame obteve registro tácito em razão do decurso de mais de 5 anos desde sua entrada no TCU.

9. Oportunizada a oitiva do interessado (peças 17 e 18), não vieram aos autos suas alegações de defesa.

10. Assim, faz-se necessária a revisão de ofício do Acórdão 8604/2021-TCU-1ª Câmara, de modo que o ato inicial de concessão da aposentadoria do servidor Nilson Campos (CPF: 273.298.106-06) seja considerado **ilegal**.

11. Registre-se ainda que a análise deste processo observou os preceitos da Resolução TCU 315/2020.

CONCLUSÃO

12. Em vista do acima expendido, propõe-se, mediante revisão de ofício do Acórdão 8604/2021-TCU-1ª Câmara, a ilegalidade do ato de concessão da aposentadoria do servidor Nilson Campos (CPF: 273.298.106-06), haja vista a não absorção correta do vencimento básico complementar pelo incremento remuneratório ocorrido no período de janeiro/2006 a abril/2008, em oposição ao disposto no art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei 11.091/2005, devendo a parcela “VENC. BAS. COMP. ART. 15 L. 11.091/05” ser ajustada para R\$ 25,35.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Ante o exposto, de conformidade com o preceituado nos artigos 71, III, da Constituição Federal de 1988; 1º, V, e 39, II, da Lei 8.443/1992; 1º, VIII, 259, II, 260, §§ 1º e 2º, e 262, § 2º, do Regimento Interno/TCU, e tendo em vista o entendimento assentado no Acórdão 122/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, propõe-se, mediante revisão de ofício:

13.1 rever de ofício o Acórdão 8604/2021-TCU-1ª Câmara, de modo a considerar **ilegal** e recusar o registro do ato inicial de concessão da aposentadoria do servidor Nilson Campos (CPF: 273.298.106-06), haja vista a não absorção correta do vencimento básico complementar pelo incremento remuneratório ocorrido no período de janeiro/2006 a abril/2008, em oposição ao disposto no art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei 11.091/2005, devendo a parcela “VENC. BAS. COMP. ART. 15 L. 11.091/05” ser ajustada para R\$ 25,35;

13.1.1 dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos até a data da ciência do Acórdão que vier a ser proferido, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

13.1.2 determinar à Universidade Federal do Triângulo Mineiro, com base no art. 4, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que:

a) abstenha-se de realizar pagamentos decorrentes do ato de concessão considerado ilegal, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência dessa deliberação, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária;



b) comunique ao interessado acerca do teor deste Acórdão, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não o eximirá da devolução dos valores percebidos indevidamente após sua notificação, caso os recursos não sejam providos;

c) emita e disponibilize no sistema e-Pessoal, no prazo de 30 (trinta) dias, novo ato de concessão, escoimado da irregularidade apontada, nos termos do art. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU; e

d) encaminhe ao Tribunal o comprovante de que o interessado tomou ciência do inteiro teor desta deliberação.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se do ato de concessão de aposentadoria de Nilson Campos, vinculado à Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

2. Por meio do Acórdão 8.604/2021-TCU-1ª Câmara (relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), foi determinado à Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip) que adotasse os procedimentos necessários com vistas à revisão de ofício do ato de concessão inicial de aposentadoria do beneficiário acima mencionado, tendo em vista que, embora no ato citado constasse o pagamento da parcela complementar (VBC), a que alude o art. 15, § 2º, da Lei 11.091/2005, no valor de R\$ 179,36, o ato foi tacitamente registrado.

3. Consigno que o Sr. Nilson Campos não respondeu à oitiva realizada.

4. Diante disso, a Sefip entende que o ato em tela deve ser considerado ilegal, com negativa de registro, mediante a revisão de ofício do Acórdão 8.604/2021-TCU-1ª Câmara.

5. O Ministério Público junto ao TCU concorda com essa posição.

6. De fato, segundo o entendimento do TCU, trata-se de parcela de caráter temporário, a ser absorvida por ocasião da reorganização ou reestruturação da carreira, conforme consignado no art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei 11.091/2005, que dispôs sobre o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino.

7. Sendo assim, acompanho os pareceres precedentes elaborados pela unidade técnica e endossados pelo **Parquet**, cujas análises e conclusões acrescento às minhas próprias razões de decidir, para rever o Acórdão 8.604/2021-TCU-1ª Câmara, de forma a considerar o presente ato de concessão de aposentadoria ilegal e recusar-lhe o registro.

8. Assim, de conformidade com o art. 262 do Regimento Interno/TCU, impende determinar ao órgão de origem que faça cessar os pagamentos decorrentes do ato, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, bem como orientar o interessado no sentido da possibilidade de emissão de novo ato, livre das irregularidades apontadas nos autos.

9. Com relação às importâncias recebidas indevidamente, julgo que a reposição deve ser dispensada, nos termos do Enunciado nº 106 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2540/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.427/2020-9

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Nilson Campos (273.298.106-06).

4. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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



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 ato de concessão de aposentadoria de Nilson Campos, vinculado à Universidade Federal do Triângulo Mineiro, submetidos, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal; 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992; 260, § 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 19, inciso II, da IN TCU 78/2018, em:

9.1. rever de ofício o Acórdão 8.604/2021-TCU-1ª Câmara para considerar ilegal e recusar registro ao ato de concessão de aposentadoria a Nilson Campos;

9.2. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, consoante o disposto no Enunciado nº 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

9.3. determinar à Universidade Federal do Triângulo Mineiro que:

9.3.1. faça cessar os pagamentos decorrentes do ato impugnado, comunicando ao TCU, no prazo de quinze dias, as providências adotadas, nos termos dos art. 262, *caput*, do Regimento Interno do TCU, 8º, *caput*, da Resolução - TCU 206/2007;

9.3.2. emita novo ato de concessão de aposentadoria, no prazo de 30 (trinta) dias, e submeta-o ao Tribunal, após suprimida a irregularidade que ensejou a apreciação pela ilegalidade;

9.3.3. dê ciência do inteiro teor da deliberação ao interessado, no prazo de 15 (quinze) dias, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso perante o TCU não exime a devolução dos valores percebidos indevidamente após as respectivas notificações, caso o recurso não seja provido;

9.3.4. envie a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, documentos comprobatórios da ciência do interessado quanto ao julgamento deste Tribunal.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2540-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 012.439/2021-5 [Apenso: TC 032.887/2021-3]

Natureza: Desestatização.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério da Infraestrutura.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ARRENDAMENTO PORTUÁRIO. PORTO DE MACEIÓ. COMBUSTÍVEIS. AMPLIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA INTRATERMINAIS. DESMEMBRAMENTO DE ÁREA. AJUSTES NOS ESTUDOS. DETERMINAÇÃO PARA INCLUSÃO DE ITENS NOS ESTUDOS. COMUNICAÇÕES.



RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução elaborada pela equipe de auditoria da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 174), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do Diretor (peça 175) e do Secretário da referida unidade técnica (peça 176):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, de dois terminais de granéis líquidos em Maceió/AL (MAC11 e MAC11A), localizados no porto de Maceió/AL, sob administração da Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), para movimentação e armazenagem de granéis líquidos, especialmente combustíveis.

2. O processo em tela é regido pelo art. 1º da Instrução Normativa (IN)-TCU 81/2018, que define os ritos processuais desta fiscalização.

3. O escopo da presente análise de mérito foi aprovado por despacho do titular da unidade técnica (peça 45), nos termos do art. 9º, § 6º, da IN-TCU 81/2018 c/c art. 3º da Portaria-Segecex 17/2020, abarcando exclusivamente os seguintes tópicos:

a) viabilidade técnica do arrendamento, em termos de sua estrutura operacional estar adequada para a demanda projetada, bem como o estudo demonstrar a utilização de parâmetros de desempenho que permitam identificar que o terminal proporcionará a melhoria dos serviços prestados no segmento;

b) viabilidade econômico-financeira, compreendendo a análise das estimativas de receita, do estudo de demanda, da estrutura tarifária, além das estimativas de despesas operacionais e de investimentos; e

c) adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) e dos procedimentos da audiência pública ao ordenamento e ao estudo de viabilidade, de forma a evitar incompatibilidades que possam macular o processo ou dificultar o entendimento e o acesso das informações pela sociedade.

4. À luz do art. 2º, § 3º, da IN-TCU 81/2018, observado o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, cabe esclarecer que não fazem parte do exame de mérito os temas não relacionados no parágrafo acima.

HISTÓRICO

5. Inicialmente, foram encaminhados pelo Ministério da Infraestrutura (MInfra) a este Tribunal os extratos referentes aos arrendamentos dos terminais SSD09 (peça 2), MAC14 (peça 3), MAC12 (peça 5) e MAC11 (peça 4). Em instrução prévia (peça 8), esta unidade técnica propôs que, diante de critérios de relevância, materialidade e risco, fosse dispensada a análise de mérito das desestatizações dos terminais MAC14, MAC12 e SSD09, sem prejuízo da atuação do TCU no âmbito de eventuais denúncias ou representações ou do controle externo relacionado à execução contratual desses arrendamentos.

6. Considerando a materialidade do terminal MAC11, o Ministro Relator Aroldo Cedraz autorizou em despacho (peça 11) que apenas este terminal tivesse seu projeto de arrendamento analisado no mérito por esta unidade técnica.

7. Após realizar a análise do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) do empreendimento, a SeinfraPortoFerrovia encaminhou ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) o relatório preliminar do presente acompanhamento (peça 103), para cumprimento da fase de comentários dos gestores, conforme disposto no art. 9º, § 8º da Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018.

8. Mediante *e-mail* (peça 108), em 15/10/2021, a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) do MInfra formalizou pedido de prorrogação de prazo para apresentar suas considerações, visto que aguardava *informações essenciais a serem disponibilizadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e pela empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)*.

9. Na continuidade, em 16/11/2021, a SNPTA realizou novo pedido de extensão de prazo, também por *e-mail* (peça 109), alegando o recebimento de novas informações por parte da ANP.

10. O MInfra encaminhou os comentários dos gestores em 14/12/2021, por meio do Despacho 460/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (peça 115). Contudo, informou que ocorreram mudanças fundamentais em relação ao dimensionamento da demanda do terminal MAC11, o que exigiria uma revisão e maior detalhamento das premissas do EVTEA.

11. Alegou que essas mudanças foram consequência da assinatura do contrato de cessão das sete concessões denominadas Polo Alagoas, firmado em julho de 2021 entre a Petrobras e a Petromais Global Exportação e Produção S.A., atual Origem Energia.

12. Perante a expectativa de aumento da produção de petróleo, haveria a necessidade de atualização do Plano Decenal de Expansão da Energia 2030 (PDE 2030) e, conseqüente alteração da previsão de demanda do terminal MAC11.



13. Diante dos novos fatos, o poder concedente solicitou o sobrestamento da análise do referido processo na unidade técnica até 28/2/2022, quando acreditava que estariam reunidos todos os elementos necessários para saneamento do processo. Mediante despacho (peça 120), o Ministro Relator Aroldo Cedraz determinou o sobrestamento dos autos até 28/2/2022.

14. Em 2/3/2022, o poder concedente encaminhou o Ofício 22/2022/AECI (peça 121), mediante o qual solicitou a manutenção do sobrestamento do processo de análise da desestatização do terminal MAC11 até 2/5/2022.

15. O MInfra informou que várias reuniões técnicas estavam sendo realizadas pela SNPTA e pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL) junto a diversos atores que poderiam contribuir para a reavaliação das projeções de demanda para a carga de petróleo do terminal MAC11 (peça 123).

16. Ademais, alegou haver a necessidade de circularizar os dados apresentados pela empresa Origem Energia, bem como continuar com os estudos acerca da vocação do terminal MAC11, no intuito de garantir a continuidade das operações de petróleo de maneira compatível com a necessidade do abastecimento de combustíveis na região.

17. Mediante despacho (peça 127), o Ministro Relator Aroldo Cedraz determinou a manutenção do sobrestamento dos autos até 2/5/2022.

18. Em 19/7/2022, em reunião realizada virtualmente, o MInfra apresentou a esta unidade técnica os estudos de viabilidade revisados para os terminais MAC11, MAC11A e MAC12.

19. Na ocasião, o poder concedente informou os principais pontos de revisão dos estudos, que serão detalhados posteriormente nesta instrução:

1. Segregação dos terminais
 - MAC11 (combustíveis líquidos)
 - MAC11A (combustíveis líquidos e petróleo)
 - MAC12 (combustíveis líquidos)
2. Revisão da demanda
 - Projeção de óleo bruto de petróleo (Polo Alagoas – Origem)
 - Retirada da demanda de GLP
 - Ajuste do ponto de partida – combustíveis líquidos
3. Redimensionamento das infraestruturas
 - Tancagem compatível com a demanda projetada
 - Indenização da tancagem de óleo bruto de petróleo (MAC11A)
 - Indenização de tancagem no MAC11
 - Estratégia de indenização de dutos externos
4. Aspectos concorrenciais e dinâmica do leilão
5. Data base: fevereiro de 2022
6. Movimentação mínima exigida: *Value at Risk*
7. Pesquisa de preços: receita média unitária
8. BID mínimo para o MAC11A

20. Na sequência, em 28/7/2022, o MInfra encaminhou, por meio do Ofício 101/2022/AECI, os estudos de viabilidade revisados referentes às licitações das áreas MAC11, MAC11A e MAC12 localizadas no porto de Maceió/AL (peça 128).

EXAME TÉCNICO

I. Documentação encaminhada ao TCU

21. Os estudos revisados referentes aos arrendamentos dos terminais MAC11, MAC11A e MAC12 foram elaborados pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL), após solicitação da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) do MInfra.

22. Em termos de material, foram enviados a esta unidade técnica os seguintes documentos revisados:

- a) ofício de encaminhamento dos estudos (Ofício 101/2022/AECI – peça 128); e
- b) documentos técnicos contendo: i) a apresentação dos terminais (peças 135 e 145); ii) estudos de mercado (peças 136 e 146); iii) análise concorrencial (peças 139 e 147); iv) estudos de engenharia (peças 137 e 148); v) estudos operacionais (peças 138 e 149); vi) estudos financeiros (peças 140 e 150); e vii) estudos ambientais (peças 141 e 151).

23. Todavia, na análise dessa documentação, esta unidade técnica verificou que seria necessária a complementação de informações essenciais para que se procedesse ao exame de mérito, tendo sido solicitado ao MInfra que as encaminhasse.

24. Em resposta à solicitação, o MInfra, encaminhou, em 17/8/2022, mediante *e-mail* (peça 133), e posteriormente por meio do Ofício 115/2022/AECI (peça 158), de 23/8/2022, a seguinte documentação:

- a) Atos justificatórios das licitações (peças 134 e 144); e
- b) Minutas dos editais e dos contratos (peças 142, 143, 152 e 153).



25. Durante a análise do arrendamento em epígrafe, novos documentos e informações foram requisitados. Considerando a importância, a relevância e a urgência do programa de arrendamento para o país, no intuito de agilizar o exame por parte desta unidade técnica, os contatos feitos durante a análise utilizaram-se de correio eletrônico institucional.

26. Em resposta à solicitação, o MInfra encaminhou as respostas aos questionamentos, constantes na peça 157.

II. Alterações nos estudos iniciais

27. Quando da análise da versão inicial do terminal MAC11, esta unidade técnica identificou algumas oportunidades de melhoria no EVTEA encaminhado. Na instrução constante à peça 103, encaminhada para comentário dos gestores, foram propostas as seguintes determinações e recomendações:

148.1 Determinar ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital para licitação do arrendamento do terminal MAC11:

148.1.1 corrija a estimativa de custo histórico unitário das esferas de GLP para R\$ 4.461,08 / m³, ao invés de R\$ 4.594,00 / m³, como consta da planilha *capex*, novos ativos, do EVTEA;

148.1.2 adapte o modelo econômico-financeiro, antes do regular prosseguimento do processo de desestatização do terminal MAC11, de forma a calcular e fixar o valor de um *bid* mínimo para a Licitação, considerando, para tal, a diferença do valor de saída do VPL do fluxo de caixa em função da hipótese do cenário de continuidade das operações herdadas, ou seja, do aproveitamento ainda que parcial dos bens preexistentes, desde o primeiro ano de assunção da operação pela nova arrendatária, vis-à-vis a hipótese de investimento em *capex* com mobilização de novos ativos, como previsto na versão atual do projeto, em atenção ao art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013 e ao art. 1º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.462/2011, apresentando a esta Corte de Contas o resultado do referido ajuste previamente à publicação do Edital; e

148.1.3 caso não atenda a recomendação de redimensionar e dividir a área do terminal MAC11, estabeleça teto tarifário, através do mecanismo de *price-cap*, para os serviços de movimentação e armazenagem da carga de combustíveis, visando coibir o poder de monopólio, tendo em vista que o futuro arrendatário do MAC11 deterá poder de mercado significativo a ponto de influenciar as condições de quantidade e de preços, podendo impor restrições à livre iniciativa e concorrência, atingindo os usuários dos serviços, em dissonância ao contido no art. 170, *caput* e IV, da Constituição Federal.

148.2 Recomendar ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

148.2.1 altere o inciso xxiv, do item 7.1.1. da minuta do contrato, passando a contemplar a inclusão da Portaria ANP nº 251, de 7 de novembro de 2000, bem como, a comunicação simultânea à ANP, além da Antaq, no caso descumprimento da regulação, passando a adotar a seguinte redação: “*xxiv. atender de forma não discriminatória terceiros interessados nos serviços de movimentação de cargas pelo terminal, considerando as disponibilidades e as condições gerais das Atividades, observada a regulação sobre o tema, em especial o disposto [na Portaria ANP nº 251, de 7 de novembro de 2000, e] na Resolução nº 3.274-ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014, devendo o eventual não atendimento a terceiros ser comunicado [à ANP e] à ANTAQ*”;

148.2.2 avalie a possibilidade de divisão do terminal MAC11 em duas áreas, além da área do MAC12, destinados a granéis líquidos combustíveis, levando em conta as limitações de escala e a possibilidade de operação conjunta das instalações, na proporção da área que atualmente pertence à Transpetro e a outra, congregando a BR Distribuidora e a área livre e desimpedida, de forma a possibilitar a ampliação da concorrência intraterminais;

148.2.3 estabeleça, a par da vedação de arremate de mais de uma área pelo mesmo licitante, nos termos do item 22.14 da minuta do Edital, em pelo menos uma das áreas do terminal MAC11 e MAC12, a concorrência em duas fases, dando preferência, na primeira fase, aos agentes não-verticalizados, tanto a montante e a jusante, denominados operadores logísticos, e a possibilidade, numa segunda fase, de participação, sem vedação, de qualquer agente, ou grupo econômico, no caso de não haver interessados ou arrematantes, na fase anterior;

148.2.4 vede, alternativamente, no caso de não acatamento das recomendações 148.2.2 e 148.2.3 **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, a participação de grupo econômico verticalmente integrado a montante ou a jusante, na licitação do terminal MAC11, desde que tenha participação relevante de mercado; e

148.2.5 reavalie as projeções de demanda para a carga de petróleo para o arrendamento do terminal MAC11, tendo em vista as informações prestadas pela EPE e a informação de que haverá concessão de campos na região de Alagoas pela Petrobras, obtendo junto à empresa, se necessário, informações acerca da demanda provável.

28. Após conversas com diferentes atores envolvidos no setor e diante das propostas feitas pela SeinfraPortoFerrovia, o MInfra promoveu alterações significativas no EVTEA inicial do MAC11. Essas alterações foram apresentadas em reunião com a SeinfraPortoFerrovia e estão expostas a seguir e detalhadas na Nota Técnica 13/2022/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL (peça 168) e nas respectivas seções desta instrução.

Segregação dos terminais

29. O terminal MAC11, previsto inicialmente com área de 78.140 m² foi segregado em dois terminais menores, com áreas de 19.472 m² (MAC11) e 40.953 m² (MAC11A), atendendo à proposta de recomendação da SeinfraPortoFerrovia.

30. Além disso, houve alteração nas cargas a serem movimentadas. No terminal MAC11 estava prevista a movimentação de combustíveis (exceto GLP), gás liquefeito de petróleo (GLP) e petróleo bruto. Já nos novos terminais, a carga de GLP foi excluída, com o terminal MAC11 passando a movimentar combustíveis (exceto GLP) e o terminal MAC11A movimentando combustíveis (exceto GLP) e petróleo bruto.

Revisão da demanda

31. O MInfra informou que ocorreram mudanças fundamentais em relação ao dimensionamento da demanda dos terminais MAC11 e MAC11A.

32. Em relação à movimentação de combustíveis, foi observada uma grande diminuição na movimentação de etanol via cabotagem.

33. Já no que diz respeito à movimentação de petróleo bruto, houve mudanças decorrentes da assinatura do contrato de cessão das sete concessões denominadas Polo Alagoas, firmado em julho de 2021 entre a Petrobras e a empresa Petromais Global Exportação e Produção S.A., atual Origem Energia.

34. Em conversas com a empresa Origem Energia, foi constatado que a mesma ainda se encontra em fase de análise dos ativos adquiridos na concessão e por este motivo ainda não dispõe de dados suficientes de demanda.

35. A partir daí foram realizadas reuniões com a ANP e com a EPE. Foram utilizados dados públicos e históricos para a definição da nova demanda, obtidos principalmente do Programa de Revitalização das Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural em Áreas Terrestres (REATE 2020).

36. Além disso, a carga de GLP, prevista nos estudos iniciais, foi excluída nessa nova versão dos EVTEAs. Após conversas com interessados no setor e seguindo as diretrizes do MInfra, chegou-se à conclusão de que, neste momento, poderia haver dificuldade de consolidação da carga no estado de Alagoas.

37. O MInfra destacou, porém, que, caso esse cenário sofra alterações no futuro, há áreas disponíveis no porto para a construção de um novo terminal voltado para a movimentação de GLP.

38. Por fim, destacou que, devido às grandes mudanças ocorridas no cenário econômico mundial nos últimos dois anos, foi necessário realizar um ajuste no ponto de partida da análise de demanda, principalmente para combustíveis. O novo ponto de partida dos estudos de demanda foi definido como a movimentação portuária do porto de Maceió/AL no ano de 2021.

Redimensionamento das infraestruturas

39. Devido às mudanças ocorridas na previsão de demanda, foi necessário compatibilizar a projeção de tancagem nos terminais. A tancagem prevista mudou de 74 mil m³ para 42 mil m³.

40. Também foram previstas indenizações na versão atualizada dos estudos, de modo a não interromper completamente as atividades dos terminais.

41. No MAC11 está prevista a indenização de R\$ 25.565.845,50 (peça 137, p. 15-16) referente à tancagem e equipamentos dentro da área do terminal e a dutos na área comum do porto.

42. Para o MAC11A há previsão de indenização de R\$ 50.851.113,99 (peça 148, p. 18-19) referente à tancagem de óleo bruto de petróleo dentro da área do terminal e dutos na área comum do porto.

43. Foi prevista a implantação de novos dutos e indenização dos dutos existentes de forma que os terminais possam operar de forma autônoma.

Aspectos concorrenciais e dinâmica do leilão

44. Para a nova versão dos estudos dos terminais MAC11e MAC11A foi realizada uma análise concorrencial específica, detalhada na seção B1 de cada EVTEA (peça 139). Essa análise tem como base o Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (AIC-TP) elaborado pela EPL.

45. O guia define uma metodologia para análise concorrencial baseada no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, com adaptações ao setor portuário. Tal análise concorrencial específica também foi realizada nos estudos do terminal STS10, em Santos/SP, e nos estudos da concessão do Porto de Itajaí, em Santa Catarina.

46. A metodologia procura promover a concorrência em duas frentes: no leilão, pelo objeto da outorga da licitação, e após o leilão, quando são levantados os cenários dos possíveis grupos econômicos que poderiam adquirir o objeto do leilão, para então verificar os possíveis riscos concorrenciais.

47. Na fase do leilão, foram identificados riscos à competição caso fossem formados consórcios entre dois ou mais grupos econômicos verticalmente integrados que atuem no mercado de exploração e produção de petróleo bruto *onshore* em Alagoas, no mercado de refino de petróleo na região de influência da Refinaria Abreu e Lima (RNEST) ou no mercado de distribuição de combustíveis em Alagoas. Sabendo que já há empresas atuantes no mercado relevante dos terminais MAC11 e MAC11A, caso elas se reunissem poderia ser gerado risco de arrefecimento da competição pelos objetos da outorga.

48. Diante desse risco identificado, o MInfra definiu na cláusula 12.3 da minuta do edital do MAC11 (peça 143, p. 22) e na cláusula 12.3 do edital do MAC11A (peça 153, p. 22) a proibição de consórcio entre dois ou mais grupos econômicos que atuem nos mercados acima listados.

49. Ademais, os estudos também concluíram pela alteração das regras dos leilões dos terminais. Para o leilão do MAC11, optou-se pelo modelo tradicional do programa de arrendamentos portuários, de proposta fechada seguida de leilão em viva-voz. Já o leilão do MAC11A será o primeiro a ser realizado e foi estabelecida exclusivamente proposta fechada, por haver o entendimento de que essa área terá mais possíveis interessados do que os outros certames, devido ao atendimento ao mercado de terminais portuários para granéis líquidos e petróleo bruto em Alagoas.

50. Salienta-se que essa alternativa exclusiva de proposta fechada já havia sido testada recentemente no leilão da área STS08A, em Santos/SP, mostrando que foi possível extrair lance mais próximo ao preço de reserva dos grupos proponentes através dessa modalidade.

51. Já no que se refere aos riscos à competição na frente pós leilão, foram identificados riscos relacionados a sobreposições horizontais, que foram tratados através da divisão da área do então MAC11 em duas (MAC11 e MAC11A), da vedação, em regra, de outorga de mais de uma área ao mesmo agente econômico, da exigência de movimentação mínima em cada terminal e para cada grupo de produtos, da previsão contratual de atendimento não discriminatório de terceiros e de mecanismos de transparências para atendimento de terceiros e que permitam o acompanhamento do comportamento da arrendatária.

Data-base

52. Também considerando as mudanças ocorridas no cenário mundial nos últimos dois anos, todos os dados dos estudos foram atualizados para a data-base de fevereiro de 2022.

Movimentação mínima exigida

53. Está exigida em contrato uma movimentação aquaviária mínima para cada terminal, por grupo de produtos. Utilizou-se a metodologia do *Value at Risk* (VaR) histórico para um grau de confiança de 95%, em linha com a recomendação exarada no Acórdão 1.750/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro.

Pesquisa de preços: receita média unitária

54. Foi realizada uma nova pesquisa de preços para definir a receita média unitária de cada terminal, conforme disposto na Seção B – Estudo de Mercado de cada estudo (peças 136 e 146).

BID mínimo para o MAC11A

55. Foi previsto que na licitação deste terminal haverá a exigência de BID mínimo de R\$ 4.465.777,55, ou seja, este valor será o valor mínimo de outorga aceito no dia do leilão. Para o MAC11A o estudo considera que somente haverá indenização dos tanques de petróleo bruto, e, portanto, não haverá movimentação de combustível, só de petróleo bruto nos dois primeiros anos de projeto. Esse valor de outorga decorre do cenário provável de negociação e compra de todos os tanques existentes pelo novo arrendatário, e consequente funcionamento desde o primeiro ano de contrato.

56. Assim, com base nessas alterações, em especial com a retirada do GLP do projeto, com a divisão da área inicial do MAC11 em dois arrendamentos, estabelecimento de BID mínimo para o MAC11A e com a revisão da demanda de petróleo bruto, as propostas de determinação acima expostas e as recomendações 148.2.2 e 148.2.5 perderam seu objeto.

57. Quanto às demais recomendações, considera-se que com as alterações promovidas nas regras contratuais e editalícias e com estudo concorrencial desenvolvido, os riscos de sua não adoção foram mitigados ou afastados.

III. Visão geral

58. O Complexo Portuário de Maceió é composto pelo porto organizado de Maceió/AL e por terminal de uso privado da empresa Braskem. O complexo localiza-se no município de Maceió/AL, às margens do oceano Atlântico e entre as praias de Pajuçara e Jaraguá.

59. O porto organizado de Maceió teve sua poligonal alterada recentemente pelo MInfra, em julho/2019. As principais vias de acesso rodoviário são a BR-101, a BR-104, a BR-316, a BR-424 e as rodovias estaduais AL-101 e AL-220. Já o acesso ferroviário se dá a partir da Ferrovia Transnordestina Logística (FTL), mas a malha associada ao complexo tem seu uso compartilhado com a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que a utiliza exclusivamente para o transporte de passageiros.

60. Quanto aos acessos dutoviários, o porto de Maceió/AL está conectado por sistema de dutos com a Estação de Produção de Pilar (EPPIR), localizada no município de Pilar/AL e a 30km da capital alagoana. O fluxo predominante desse modal refere-se a petróleo bruto, extraído de campos terrestres e embarcado em navios tanque em operações de navegação de cabotagem.

61. Os acessos aquaviários contam com profundidade de 11 metros e o porto de Maceió/AL dispõe de oito berços de atracação, distribuídos em quatro trechos de cais contínuo e um píer em estruturas discretas, conforme observa-se na figura abaixo (peça 20, p. 8):

Figura 31 – Distribuição dos berços do porto de Maceió/AL

Fonte: EVTEA, seção A - Apresentação (peça 20, p. 8)

62. O Terminal de Granéis Líquidos (TGL), pertencente à Administração do Porto de Maceió (APMC), ligada à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), é composto pelos berços 7 e 8 e a estrutura do seu píer é formada por dois *dolphins* de atracação e quatro de amarração, além de uma plataforma de operações. No TGL são realizadas operações com etanol, petróleo e derivados de petróleo, exceto gás liquefeito de petróleo (GLP).

MAC11

63. A futura área de arrendamento MAC11 será utilizada para exploração de granéis líquidos, realizando atividades de movimentação e armazenagem. O terminal possui uma área de 19.472 m², conforme indicado na figura a seguir:

Figura 2 – Área do arrendamento MAC11

Fonte: EVTEA, Seção A – Apresentação (peça 135)

64. Por possuir estruturas operantes, a área é caracterizada como *brownfield*, havendo bens disponíveis na área de arrendamento que podem ser utilizados pelo futuro arrendatário.

65. No futuro terminal MAC11 existem estruturas da Autoridade Portuária e estruturas da atual arrendatária que são reversíveis à Autoridade Portuária e equipamentos da atual arrendatária que não são reversíveis.

66. Considerando que uma das premissas do estudo é que o terminal não poderá sofrer descontinuidade operacional, alguns dos ativos não reversíveis à Autoridade Portuária deverão ser indenizados pelo futuro arrendatário, passando a integrar o rol de ativos do futuro arrendamento conforme estabelecido no contrato.

67. Também foi considerado como premissa do estudo, para fins de análise econômico-financeira, que todos os investimentos previstos no *Capex* e na indenização dos ativos existentes localizados na área do arrendamento, serão reversíveis a Autoridade Portuária ao final do contrato de arrendamento.

68. Caberá também ao futuro arrendatário realizar os investimentos previstos no estudo para desenvolvimento do terminal; reposição e instalação de novos equipamentos e estruturas; serviços junto à infraestrutura fora da área de arrendamento; e adequação sistema aquaviário.

69. Na tabela abaixo encontra-se o resumo dos resultados chave do modelo, da forma como apresentado ao Tribunal:

Tabela 32 – Resumo MAC11

Terminal	MAC11
Área total (m²)	19.472
Período do contrato (anos)	25
Início do contrato (ano)	2023
WACC (%)	9,38
Receita bruta total (kR\$)	368.606
Capex (kR\$)	20.810
Opex (kR\$)	164.844
Fluxo de caixa do projeto (kR\$)	51.154
Arrendamento fixo mensal (kR\$)	61,52
Arrendamento variável (R\$/t)	5,46
VPL antes da divisão (kR\$)	13.878,78

Fonte: elaboração própria a partir da planilha “ABC01_Financial_Model MAC11 rev02 (item não digitalizável da peça 140).

MAC11A

70. A futura área de arrendamento MAC11A será utilizada para exploração de empreendimento voltado à movimentação e armazenagem de grãos líquidos, especialmente combustíveis e petróleo. O terminal possui uma área de 40.953 m², conforme indicado na figura a seguir:

Figura 3 – Área do arrendamento MAC11A

Fonte: EVTEA, seção A - Apresentação (peça 145)

71. Atualmente, a área está sendo explorada pela empresa Transpetro. Dessa forma, a área é caracterizada como *brownfield*, havendo bens disponíveis na área de arrendamento MAC11A que podem ser utilizados pelo futuro arrendatário.

72. Caberá ao futuro arrendatário realizar os investimentos mínimos previstos no estudo para desenvolvimento do terminal conforme descrito abaixo (peça 144, p. 4-5):

3.10.1. Equipamentos:

3.10.1.1. Aquisição e Instalação de Tanques de Armazenamento de Combustíveis totalizando o mínimo de 10.759 m³ e correspondentes sistemas de bombas, rede de dutos, expedição rodoviária e subestação para atender as operações do terminal - conclusão até o segundo ano de contrato;

3.10.2. Serviços junto a Infraestrutura fora da área de arrendamento:

3.10.2.1. Pavimentação e drenagem na área de acesso ao terminal abrangendo cerca de 10 mil m² - conclusão até o segundo ano de contrato.

73. Na tabela abaixo encontra-se o resumo dos resultados chave do modelo, da forma como apresentado ao Tribunal:

Tabela 2 – Resumo MAC11A

Terminal	MAC11A
Área total (m²)	40.953
Período do contrato (anos)	25
Início do contrato (ano)	2023
WACC (%)	9,38
Receita bruta total (kR\$)	443.145
Capex (kR\$)	46.449
Opex (kR\$)	156.200
Fluxo de caixa do projeto (kR\$)	94.935
Arrendamento fixo mensal (kR\$)	22,16



Terminal	MAC11A
Arrendamento variável (R\$/t)	1,44
VPL antes da divisão (kR\$)	-4.433,87

Fonte: elaboração própria a partir da planilha "ABC01_Financial_Model MAC11A rev03.1 (item não digitalizável da peça 150).

IV. Adequação das minutas jurídicas

74. A presente licitação tem por objeto o arrendamento portuário de áreas vinculadas à Codern, denominadas MAC11 e MAC11A, destinadas à movimentação e à armazenagem de grãos líquidos, especialmente combustíveis.

75. As minutas de edital (peças 143 e 153) e de contrato (peças 142 e 152) do MAC11 e do MAC11A são bastante semelhantes. As cláusulas 2.1 e 2.3 definem que a finalidade do leilão é o arrendamento de área e infraestrutura públicas localizadas no Porto de Maceió, no estado de Alagoas, para a realização das atividades de movimentação e armazenagem de grãos líquidos. O MAC11 terá área de 19.472 m² e movimentará especialmente combustíveis, enquanto o MAC11A possuirá área de 40.953 m² e movimentará combustíveis e petróleo.

76. Além disso, o documento esclarece acerca da realização de visitas técnicas à área licitada, bem como sobre as condições para participação no leilão, a documentação exigida para a formação das propostas, as etapas do leilão e sobre a assinatura do contrato de arrendamento.

77. No entanto, existem especificidades no caso concreto dos terminais MAC11 e MAC11A, devido ao contexto mercadológico, concorrencial e regulatório que envolve a atividade a ser desenvolvida pelos futuros arrendatários com reflexos na execução do contrato.

78. Nesse sentido, o art. 16, § 2º, da Lei 12.815/2013, tendo em vista a particular interface entre a indústria do petróleo e o transporte aquaviário, estabelece que, sempre que se está diante de licitação de instalações portuárias voltadas à movimentação de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, a ANP deve ser ouvida, manifestando-se formalmente perante o poder concedente.

79. Por ocasião da análise preliminar dos documentos e informações encaminhados pelo poder concedente a esta Corte de Contas (peça 43), em atendimento à IN-TCU 81/2018, verificou-se, dentre outros, a falta da manifestação formal por parte da ANP, como preconiza o art. 16, §2º, da Lei 12.815/2013 (Lei dos Portos).

80. Dessa forma, foi proposta a suspensão da contagem de prazo, como estabelecido no art. 9º, § 1º da IN-TCU 81/2018, a fim de se obter a complementação das informações consideradas essenciais para a análise de mérito da desestatização do terminal MAC11, em especial, a oitiva da ANP.

81. A ANP, por sua vez, respondeu à diligência do TCU, por meio do Ofício 85/2021/AUD/ANP-RJ (peça 52), informando a esta Corte de Contas que, segundo regulamentação interna, qual seja a Instrução Normativa-ANP 5/2021, a Agência teria o prazo de 45 dias, a partir de 30/6/2021, para concluir a análise e emitir sua manifestação a respeito dos arrendamentos de terminais aquaviários.

82. Após a concessão de prorrogação de prazo pelo TCU (peça 89), solicitado pela ANP, a Agência de Petróleo, por meio do Ofício 125/2021/AUD/ANP-RJ-e (peça 95), encaminhou ao Tribunal cópia da manifestação e respectivos documentos, em anexo, enviados ao MInfra, por meio do Ofício 292/2021/DG/ANP-RJ-e (peça 90).

83. Do ponto de vista do rito legal, estabelecido pela Lei dos Portos, cabe ao poder concedente analisar o mérito das considerações, orientações e recomendações, emitidas por aquela Agência de Petróleo, em relação ao projeto de licitação dos arrendamentos portuários de terminais aquaviários de grãos líquidos combustíveis, sendo que o poder concedente tem a atribuição de sintetizá-los no EVTEA, encaminhando para análise do TCU.

84. Sendo assim, a equipe da SeinfraPortoFerrovia diligenciou o MInfra, por e-mail datado de 6/9/2021, solicitando o posicionamento formal do poder concedente quantos aos pontos tratados na Nota Técnica Conjunta 26/2021/ANP, em especial quanto ao atendimento ou não das recomendações prolatadas (peça 102).

85. Em relação à manifestação da ANP, formalizada na Nota Técnica Conjunta 26/2021/ANP (peça 91), a Agência apresentou, em síntese, dezesseis recomendações para aperfeiçoamento da licitação dos então terminais MAC11 e MAC12, a saber:

1. Retificar a minuta de contrato de MAC11 para que tal dispositivo passe a conter o Apêndice 4 citado, onde se encontraria o Plano de Transferência Operacional (PTO);

2. Estabelecer que a(s) área(s) destinada(s) à movimentação de combustíveis, sejam licitadas exclusivamente para Sociedades de Propósito Específico (SPE);

3. Prever no edital de licitação subjacente que as instalações das áreas MAC 11 e MAC12, que vierem a ser utilizadas para movimentação e armazenamento de combustíveis, sejam autorizadas como terminal aquaviário junto à ANP, nos termos definidos na Resolução ANP nº 52/2015 ou a norma que vier a substituí-la;

4. Alterar o inciso xxiv da cláusula 7.1.1 de modo a contemplar a Resolução ANP nº 251/2000 como dispositivo infralegal que deve reger o acesso (em bases não discriminatórias) terceiros interessados nos serviços de movimentação de cargas pelo terminal, bem como conferir à ANP a previsão de ser comunicada face a eventual descumprimento desse inciso;

5. Avaliar a divisão em três áreas destinadas a grãos líquidos combustíveis a serem ofertadas no Porto Organizado de Maceió (levando em consideração as limitações de escala e a possibilidade de operação conjunta das instalações), sendo a MAC 11 dividida em duas, uma com a área destinada atualmente à Transpetro e outra congregando a BR Distribuidora e área livre e desimpedida, de forma a possibilitar a ampliação da concorrência intraterminais;



6. Impor, na primeira fase do certame licitatório, vedação para que determinado agente ou grupo econômico arrematasse mais de uma área destinada a graneis líquidos combustíveis no Porto organizado de Maceió, possibilitando, todavia, na segunda rodada do certame, a remoção de vedações à participação de agentes caso não compareçam interessados em arrematar determinadas áreas na fase anterior;

7. Dar preferência, na primeira fase do certame, ao operador logístico (não-verticalizado à jusante para *players* com participação de mercado relevante e, à montante, com a Rnest) em pelo menos uma das áreas da MAC 11, com a possibilidade, na segunda fase, de remover tal vedação à participação de agentes caso não compareçam interessados em arrematar determinadas áreas na fase anterior;

8. Prever no edital de licitação que o grupo econômico Petrobras, caso se sagre vencedora da disputa da área MAC11, localizada no Porto de Organizado de Maceió, deverá alienar a Rnest a outrem, no prazo estipulado pela autoridade antitruste, sob pena de, em caso de descumprimento, ter rescindido o contrato de arrendamento na área em análise, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades relacionadas;

9. A vedação de aquisição da MAC 11 por grupo econômico verticalmente integrado a montante ou a jusante, com participação relevante de mercado, caso não seja acatada a divisão de áreas proposta nesta Nota Técnica ou, em outras palavras, mantendo-se a divisão conforme atualmente prevista no edital;

10. Incluir na cláusula 1.4.2., que indica as Leis sob as quais o contrato de arrendamento será regido (dentre as quais a Lei de Defesa da Concorrência – Lei nº 12.529/2011), a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997);

11. Manter, por prazo indeterminado, uma tarifa *price cap* (preço-teto) nas atividades de movimentação e armazenamento de petróleo por meio das instalações presente na área MAC 11;

12. Suprimir, no item xxi parte 7.1, a expressão “em caráter excepcional”;

13. Inserir na minuta de contrato os dispositivos 7.1.2.5, 7.1.2.5.1, 7.1.2.5.2 e 7.1.2.5.3 presentes na minuta de contrato da licitação da área PAR50 pertencente ao Porto de Paranaguá (PR);

14. Prever na referida minuta de contrato a realização de eventuais investimentos para a interligação com o modal ferroviário, cujos dispêndios poderiam ser compensados por meio da prorrogação do período de concessão dentro dos limites legais;

15. Avaliar a conveniência e oportunidade de realização de licitação das áreas portuárias de modo simultâneo, de modo a dificultar que os agentes interessados pelas áreas se coordenem previamente e possam estabelecer divisão de áreas, em oferta, com prejuízos ao processo competitivo do certame; e

16. Avaliar a possibilidade de aproveitamento dos documentos pelos participantes da licitação, tal qual realizada pela ANP e outros órgãos com vistas à desburocratização do processo licitatório e fomento à participação do maior número de interessados no certame.

86. De todas as recomendações apresentadas pela ANP, a equipe da SeinfraPortoFerrovia, no relatório preliminar de 30/9/2021 (peça 103), após confrontar com o posicionamento adotado pelo poder concedente (peça 101), através da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) do MInfra, ateve-se à análise das recomendações da ANP de itens 4 a 9, no que diz respeito ao aperfeiçoamento jurídico do edital e da minuta do contrato.

87. Em relação aos demais itens da recomendação da ANP, de alguma forma, considerou-se que eles já foram analisados ou acatados pelo poder concedente, tanto na presente licitação, ou, ainda, em outros projetos de licitação de terminais de graneis líquidos, ficando, portanto, fora do escopo da presente análise.

88. Em continuidade à análise dos elementos jurídicos que permeiam a elaboração das minutas do edital e do contrato, cabe trazer as salvaguardas que foram dispostas nos documentos jurídicos, a saber:

a) limitação no edital de participação de consórcios entre dois ou mais grupos econômicos verticalmente integrados que atuem nos seguintes mercados: (i) exploração e produção de petróleo bruto *onshore* no Estado de Alagoas; (ii) refino de petróleo na região de influência da RNEST; e (iii) distribuição de combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas, desde que a soma das participações de mercado das distribuidoras alcance 30%, de forma a coibir a concentração de mercado;

b) obrigação ao arrendatário de atendimento não discriminatório de usuários ao terminal;

c) *price-cap* para petróleo bruto no MAC11A, durante o prazo do contrato;

d) estabelecimento de Plano de Transição Operacional (PTO); e

e) previsão da permanência de alguns dos ativos não reversíveis, por meio de indenização.

89. A partir da análise concorrencial realizada na Seção B1 do EVTEA, o poder concedente decidiu criar mecanismo no edital de licitação de forma a coibir a concentração de mercado de forma verticalizada, a saber (peças 143 e 153, p. 23-24):

12.3 Não será admitida a formação de Consórcio entre dois ou mais grupos econômicos que atuem nos mercados de:

a) distribuição de combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas, nos termos do item 12.3.1.;

b) refino de petróleo na região de influência da Refinaria Abreu e Lima (RNEST); e

c) exploração e produção de petróleo bruto *onshore* no Estado de Alagoas.

12.3.1 A vedação de que trata o item 12.3 para o mercado de distribuição de combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas será aplicada quando a soma das participações de mercado dos grupos econômicos reunidos for igual ou maior do que 30% (trinta por cento).

12.3.2 Caso a soma das participações de mercado dos grupos econômicos reunidos no mercado de mercado de distribuição de combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas for menor do que 30% (trinta por cento), a vedação de que trata o item 12.3 não é aplicada.

12.3.3 A relação referencial de empresas dos três mercados de que trata o item 12.3 consta no Apêndice 5;

90. Também de forma a garantir o acesso de terceiros aos terminais, o MInfra inseriu no contrato de arrendamento, como uma das obrigações da arrendatária, a seguinte cláusula (peças 142 e 152, p. 21-22):



xxiv. Atender de forma não discriminatória terceiros interessados nos serviços de movimentação de cargas pelo terminal, considerando as disponibilidades e as condições gerais das Atividades, observada a regulação sobre o tema, em especial o disposto na Resolução nº 3.274-ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014, ou outra que vier a substituir, devendo eventual descumprimento ser comunicado à ANTAQ.

xxv. Prestar as seguintes informações em seu sítio eletrônico:

- a) condições de prestação de serviço aos Usuários;
- b) prazo para a resposta ao pedido de prestação de serviços aos Usuários, não superior a cinco dias; e
- c) valor (em R\$) das tarifas de referência para os serviços estipulados.

xxvi. Manter cópias dos pedidos de acesso ao terminal por terceiros, as respectivas respostas e outros documentos correlatos, e disponibilizar os mencionados documentos à ANTAQ, quando solicitado;

91. Dessa forma, entende-se não mais aplicável a proposta inicial de recomendação ao MInfra, realizada no relatório preliminar da peça 103, para que fosse alterado o inciso xxiv, do item 7.1.1. da versão inicial da minuta do contrato (peça 18).

92. Em relação ao *price-cap* no MAC11A, a previsão está contida no item 10 do contrato (peça 152, p. 30-31), que trata da remuneração da arrendatária:

10.1 O seguinte Preço-teto é devido pelos Usuários quando da efetiva prestação das Atividades relacionadas a petróleo pela Arrendatária e tem por objetivo remunerar a Arrendatária pelos serviços prestados:

10.1.1 R\$ 88,97 (oitenta e oito reais e noventa e sete centavos) por tonelada, com a finalidade de remunerar todas as atividades necessárias e suficientes para a operação de petróleo, incluindo:

- a) Carga e descarga de embarcações;
- b) Carga e descarga de veículos;
- c) Expedição por dutos;
- d) Armazenagem de até 30 (trinta) dias; e
- e) Serviços acessórios (análise do produto, pesagem, limpeza de tanques, etc.)

10.2 O Preço-teto estabelecido na Cláusula 10.1 corresponde ao limite máximo que poderá ser cobrado pela Arrendatária como forma de remuneração pelas Atividades, observadas as regras de reajuste estabelecidas no Contrato e em seus Anexos.

10.3 O Preço-teto estabelecido na Cláusula 10.1 poderá ser alterado ou suprimido, de ofício ou por provocação da Arrendatária, caso seja comprovada, perante a ANTAQ, a existência de ambiente concorrencial competitivo, o que deverá ser formalizado pelo Poder Concedente após decisão da ANTAQ.

10.4 Como contrapartida às Atividades distintas daquelas constantes na Cláusula 10.1, a Arrendatária poderá estabelecer o Preço a ser cobrado do Usuário, observada a prerrogativa da ANTAQ de coibir eventual abuso de poder econômico contra os usuários, mediante prévio procedimento administrativo, no qual poderá solicitar e utilizar informações fornecidas pelos interessados.

10.5 O Preço estabelecido pela prestação das Atividades será livremente fixado pela Arrendatária, compreendendo, mas não se limitando às seguintes operações:

- 10.5.1 Carga e/ou descarga de embarcações;
- 10.5.2 Carga e/ou descarga de veículos;
- 10.5.3 Expedição e/ou recebimento por dutos;
- 10.5.4 Armazenagem de até 30 (trinta) dias; e
- 10.5.6 Serviços acessórios (análise do produto, pesagem, limpeza de tanques, etc.)

10.6 As Atividades poderão, a critério da Arrendatária, passar a abarcar, a qualquer tempo, outras operações não incluídas na Subcláusula 10.5, com vistas a permitir a adequada perpetuação da prestação dos serviços aos usuários.

93. A proteção via *price-cap* para petróleo bruto justifica-se pela posição monopolista do terminal MAC11A, em termos de movimentação e de armazenagem da referida carga.

94. Em relação à necessidade de transição operacional racional e previamente planejada caso a empresa Transpetro não vença o certame, a minuta de edital apresenta apêndice específico, intitulado Plano de Transferência Operacional (PTO). Sua confecção é caracterizada como uma das obrigações prévias à assinatura do contrato, da seguinte forma (peças 143 e 153, p. 51):

27.2.10. Plano de Transferência Operacional – PTO conforme Apêndice 4 - Plano de Transferência Operacional de Arrendamento, o qual, no prazo de até 15 (quinze) dias o Poder Concedente deverá declarar a não objeção.

27.2.10.1. Em caso de objeção total ou parcial pelo Poder Concedente do Plano de Transferência Operacional – PTO, a adjudicatária terá 15 (quinze) dias para efetuar as correções.

27.2.10.2. Caso a vencedora do certame seja a atual ocupante da área, não há necessidade de entrega do Plano de Transferência Operacional - PTO.

95. O referido apêndice (peças 143 e 153, p. 86-91) define que o PTO tem como objetivos gerais:

- I. transferência sem interrupção das operações portuárias de acordo com um cronograma de implementação; e
- II. garantia das condições de segurança operacional e facilitação das operações portuárias.

96. A transferência operacional ocorrerá em 2 etapas, sendo a primeira a elaboração propriamente dita do documento, em no máximo 45 dias a partir da data de publicação do ato de homologação e adjudicação, que termina com a declaração do poder concedente de não objeção ao PTO. A segunda é a execução, e não será inferior a 45 dias, contados da assinatura do contrato, que também terá fase de não objeção por parte do poder concedente.

97. Após esses procedimentos será celebrado o Termo de Aceitação Provisória e Permissão de Uso de Ativos, que corresponde à data de assunção.



98. Outra salvaguarda trata do esforço da modelagem em manter os bens atualmente existentes, inclusive os não reversíveis, que deverão ser adquiridos pelo arrendatário mediante indenização ao atual operador estipulada expressamente nos documentos jurídicos da licitação. Tal medida visa garantir que a operação não sofra interrupção. Ressalte-se que tais bens passarão a integrar o arrendamento, sendo revertidos ao final do contrato a ser firmado com o vencedor.

99. O exame da razoabilidade do valor total da indenização, estimada em R\$ 25.565.845,50 para o MAC11 e R\$ 50.851.113,99 para o MAC11A, será realizado na seção desta instrução relativa ao *Capex*.

Análise da SeinfraPortoFerrovia

100. Observa-se que as minutas jurídicas estão adequadas ao certame e refletem de maneira clara as preocupações e diretrizes do poder público expostas no ato justificatório e demais peças técnicas que fazem parte do processo licitatório. O contrato também contém as cláusulas essenciais previstas no art. 5º-C da Lei 12.815/2013.

101. Contudo, algumas dúvidas surgiram durante a análise, o que levou à emissão de questionamentos adicionais ao MInfra.

102. Diante da publicação da Resolução ANP 881/2022, que *estabelece critérios para o uso dos terminais aquaviários existentes ou a serem construídos, para movimentação de petróleo, de derivados de petróleo, de derivados de gás natural e de biocombustíveis, e que entrou em vigor em 1º/10/2022*, questionou-se ao MInfra se seria necessário algum ajuste nas minutas jurídicas e na modelagem dos terminais ora em análise.

103. Em resposta, o poder concedente informou que, no entendimento da equipe técnica da EPL, não se fazem necessárias modificações nas atuais minutas jurídicas e modelagem dos terminais MAC11, MAC11A e MAC12 por conta dos termos e condições da Resolução ANP 881/2022 (peça 157, p. 13-15).

104. Salientou que a agência reguladora detém plenas condições, pelo aspecto técnico-operacional, de qualificar os novos arrendamentos como terminais aquaviários e, portanto, de aplicar a regulação de que trata a Resolução ANP 881/2022 aos correspondentes arrendatários.

105. Destacou que o único ponto que pode ser ajustado para alinhar os termos entre a minuta de contrato e a resolução da ANP 881/2022 é o prazo para a resposta ao pedido de prestação de serviços aos usuários, previsto na Cláusula 7.1. xxv, “b”, que pode ser modificado para até 3 dias úteis, em linha com o normativo em questão.

106. Ressaltou também que caso a ANP enquadre formalmente os terminais MAC11, MAC11A e MAC12 como terminais aquaviários, esses contratos de arrendamento passam a contar com regulação da referida agência sobre agentes econômicos verticalizados, prevista no art. 27 da Resolução-ANP 881/2022, ampliando, dessa forma, as ferramentas disponíveis para o poder público de evitar práticas anticoncorrenciais por parte de arrendatários de terminais portuários verticalmente integrados a distribuidores de combustíveis e/ou produtores de petróleo.

107. Outro ponto em que houve questionamento diz respeito à definição do valor do BID mínimo do certame do terminal MAC11A, no valor de R\$ 4.465.777,55, ou seja, este valor será o valor mínimo de outorga aceito no dia do leilão.

108. A minuta de edital trata de tal ponto ao estabelecer, no item 17.2 (peça 153, p. 30), que é vedada a apresentação de montante inferior a R\$ 4.465.777,55 para fins de proposta de valor de outorga a ser pago à autoridade portuária.

109. Todavia, ao se consultar a planilha da modelagem foi verificado possível equívoco no cálculo do valor desse BID mínimo. Questionou-se o MInfra, então, se, tendo em vista que o VPL para a área MAC11A havia sido negativo, no valor de - R\$ 4,4 milhões, e o VPL para o cenário de compra dos bens foi positivo, no valor de R\$ 8,9 milhões, o BID mínimo calculado como a diferença entre os VPLs deveria ser de pelo menos R\$ 8,9 milhões (considerando que o cenário negativo teria valor zero, ou seja, o prêmio a ser pago seria então o próprio VPL do projeto mais viável), ao invés dos R\$ 4,4 milhões definidos no edital.

110. Em resposta, o MInfra esclareceu (peça 157, p. 13) que isso se tratava de erro material e que seria retificado na revisão anterior à publicação do edital. Segundo a pasta, será considerado como BID mínimo o valor de R\$ 8,9 milhões. Tendo em vista que houve a definição de que se trata de erro material e que a devida correção será procedida, **deixa-se de propor encaminhamento no presente tópico.**

111. Conclui-se, assim, que os esclarecimentos prestados pelo Poder Concedente são razoáveis e que, nos demais pontos atinentes às minutas jurídicas, não foram observadas irregularidades que possam sugerir a paralisação do certame.

V. Audiência pública

112. Por meio do Aviso de Audiência Pública 1/2021, a Antaq divulgou que faria consulta e audiência pública, com o intuito de obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento das minutas jurídicas e técnicas (edital de licitação, contrato, documentos técnicos e seus respectivos anexos), visando à realização de certame licitatório para o arrendamento do MAC11. O período estabelecido para recebimento de contribuições foi de 8/2/2021 a 24/3/2021.

113. As respostas às contribuições foram consolidadas e encaminhadas a este Tribunal juntamente com o restante da documentação relativa ao arrendamento ora em análise (peça 96).

Análise da SeinfraPortoFerrovia

114. No que se refere aos procedimentos adotados pela Antaq, no geral as contribuições foram devidamente tratadas e analisadas, tendo sido consolidadas por meio do extrato de respostas às contribuições para o MAC11 (peça 96), bem como foram adotados os devidos procedimentos por ocasião da Audiência Pública 1/2021.

115. Apesar de não terem sido realizadas novas audiências públicas para a versão revisada dos estudos, concluiu-se que não foram observadas irregularidades que possam obstar a continuidade do certame dos terminais.

VI. Viabilidade técnica

116. Na modelagem das recentes licitações de arrendamentos portuários, os documentos técnicos constituem-se em esquemas operacionais conceituais que embasam os investimentos e os gastos, principalmente, com manutenção e mão de obra. Parte-se do princípio de que, definidos os critérios de desempenhos mínimos para os terminais, cabe aos licitantes ofertarem as soluções construtivas e operacionais que permitirão a maior movimentação de carga e a maior eficiência do projeto.

117. De início, cabe sintetizar os aspectos técnicos atinentes ao arrendamento dos terminais MAC11 e MAC11A, a partir da descrição dos respectivos estudos operacionais (peças 138 e 149).

118. Como a área denominada MAC11 é uma área destinada à movimentação e armazenagem de grânéis líquidos, especialmente combustíveis, a dinâmica operacional projetada para a área de arrendamento resume-se na recepção aquaviária dos produtos, armazenagem em tanques específicos e carregamento em caminhões para distribuição. Já o terminal MAC11A englobará, também, tais serviços mais aqueles referentes à carga de petróleo bruto.

119. Os aspectos operacionais usualmente considerados nos terminais aquaviários destinados à movimentação de grânéis líquidos e considerados nos EVTEA ora em análise são:

- a) consignação média;
- b) produtividade de berço (prancha média);
- c) taxa de ocupação de berço; e
- d) nível de serviço.

120. Na modelagem dos arrendamentos do MAC11 e do MAC11A, os EVTEA utilizaram-se de dados históricos do Porto de Maceió/AL na operação de grânéis líquidos. Segundo os estudos, a consignação média dos navios de grânéis líquidos é registrada exclusivamente para o berço 7, isso porque o berço 8 do TGL, por ocasião da elaboração dos estudos, não vinha sendo usado por falta de profundidade (peça 138, p. 2 e peça 149, p. 2).

121. A consignação média, portanto, sendo a medida da quantidade, em média, de toneladas que o navio carrega ou descarrega, para as embarcações de grânéis líquidos que aportam no porto de Maceió/AL, nos últimos seis anos, foi calculada em 5.809 toneladas, utilizando-se dados históricos de 2014 a 2019.

122. Atinente à prancha média, por ser uma medida de produtividade, considera-se o volume de carga movimentada no berço por período, usualmente em toneladas/hora, distinguindo-a em duas espécies, a Prancha Média Operacional, que considera apenas o tempo de operação, e a Prancha Média Geral, que engloba todo o tempo de atracação.

123. No caso concreto, a média observada, entre 2014 e 2019, foi de 250 t/h (geral) e 402 t/h (operacional), exclusivamente para o berço 7 (peça 138, p. 2 e peça 149, p. 2).

124. No caso do desembarque de grânéis líquidos, cabe destacar que a prancha média sofre toda influência da capacidade operacional dos equipamentos de bordo do navio, ou seja, depende das especificações técnicas das bombas de bordo do navio.

125. No que se refere à taxa de ocupação de berço, os estudos fizeram uso de informações históricas do porto de Maceió/AL, chegando a uma média de 33,8% (peça 138, p. 3 e peça 149, p. 3).

126. O último parâmetro operacional avaliado foi o Nível de Serviço, que é definido como a relação entre o tempo de espera e o tempo de atendimento (atracação, ocupação do berço e desatracação) do navio. Tal parâmetro serve como uma *proxy* de eficiência dos serviços portuários, relacionando o tempo de espera antes e durante a manobra de atracação do navio com sua estadia e saída do complexo portuário.

127. Segundo a Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o nível de serviço considerado ideal gira em torno de 30%, isso porque níveis maiores podem indicar pagamento de sobrestadia de navios (*demurrage*) e níveis menores podem indicar a ociosidade da infraestrutura. Níveis acima de 100% indicam que o tempo de espera do navio é maior que o tempo de operação.

128. Para o porto de Maceió/AL, verificou-se nos estudos que a média do período de espera para grânéis líquidos, entre 2014 e 2019, foi calculada em 95,3% (peça 138, p. 3 e peça 149, p. 3).

Análise da SeinfraPortoFerrovia

129. Os aspectos relativos à viabilidade do arrendamento do então MAC11 haviam sido analisados na primeira instrução desta unidade técnica. Após a divisão do terminal em MAC11 e MAC11A, não foram verificadas modificações que alterassem aquele entendimento e que pudessem obstar o prosseguimento dos certames ora em análise.

130. A prancha média geral adotada no projeto foi de 335 t/h, representando um ganho de eficiência em relação aos parâmetros atualmente observados (250 t/h). A capacidade dinâmica dos terminais atende à demanda projetada no horizonte de projeto, indicando a viabilidade técnica da solução proposta.

VII. Viabilidade econômico-financeira

VII.1 – Estimativas de Receita

131. As receitas previstas para os terminais advêm da demanda projetada e do preço de referência a ser cobrado pelos serviços prestados ao longo do prazo contratual de arrendamento, considerando, ainda, as necessidades de investimento do projeto. As previsões de demanda contemplam a movimentação e armazenagem de cargas de combustíveis e petróleo.

132. As tabelas a seguir resumem as estimativas para alguns anos do arrendamento do MAC11 e do MAC11A:

Tabela 3 – Estimativas de receita do MAC11

Ano	2023	2027	2031	2036	2041	2047
Receita (kR\$)	14.179	11.775	13.063	14.708	16.461	18.550
Demanda total (kton)	140	116	129	145	162	183

Fonte: EVTEA, planilha “ABC01_Financial_Model MAC11 rev02” (item não digitalizável da peça 140)

Tabela 4 – Estimativas de receita do MAC11A

Ano	2023	2027	2031	2036	2041	2047
Receita (kR\$)	15.269	19.231	23.017	18.814	16.542	15.353
Demanda total (kton)	162	206	247	199	172	156

Fonte: EVTEA, planilha “ABC01_Financial_Model MAC11A rev03.1_BID_Min” (item não digitalizável da peça 150)

133. Nesse sentido, os próximos itens do relatório visam detalhar os estudos de demanda e o cálculo das tarifas a serem consideradas.

134. No que tange ao cálculo do *Weighted Average Cost of Capital* (WACC), a taxa que desconta o fluxo de caixa de forma a refletir os riscos inerentes às atividades a serem realizadas foi estimado em 9,38%. Sua metodologia é conhecida e já foi analisada em diversos arrendamentos no âmbito deste Tribunal, portanto, entende-se desnecessário novo exame.

VII.2 – Estudo de Demanda

135. Os estudos de demanda, previstos na Seção B – Estudo de Mercado de cada um dos projetos (peças 136 e 146), tem a finalidade de analisar o mercado para licitação das áreas do MAC11 e do MAC11A, destinadas a movimentar e armazenar, especialmente, combustíveis e petróleo.

136. Essa análise de mercado é composta pela projeção do fluxo de cargas e pela estimativa de preços de serviços ao longo do horizonte contratual projetado, com o objetivo de verificar a viabilidade econômica dos projetos e orientar o seu dimensionamento.

137. Os estudos iniciam sua abordagem esclarecendo que uma das principais previsões setoriais utilizadas foi o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2029), elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME). O PDE 2029 destaca que haverá expansão da oferta de etanol nos próximos dez anos, visando suprir tanto o mercado nacional quanto o internacional. Combustíveis como o óleo combustível, a querosene, o óleo diesel e a gasolina terão sua oferta aumentada para atender setores como o de transporte, o industrial e o de energia.

138. Foi destacado nos estudos aspecto relativo à alteração concorrencial ocorrida no setor de combustíveis brasileiro, após a quebra do monopólio estatal em 1997. De acordo com o MInfra, a participação da Petrobras vem se reduzindo nos últimos anos, dando espaço a mais agentes no mercado e reduzindo a concentração anteriormente verificada.

139. Especificamente quanto à região Nordeste, onde se localizam os terminais MAC11 e MAC11A, os estudos detalham a situação crítica atualmente verificada quanto à armazenagem de combustíveis. São verificadas condições de infraestrutura piores do que no restante do país, mas por outro lado uma maior expectativa de crescimento de demanda, o que exige a atuação imediata para melhorar as condições de infraestrutura.

140. No que se refere ao mercado de petróleo bruto, os estudos fazem referência à conclusão do PDE 2029 de que a produção de petróleo nacional alcançará a marca de 5,5 milhões de bbl/dia nos próximos dez anos, em especial nos campos do pré-sal. Também menciona que não pode ser desprezada a importância da exploração em águas ultra profundas e em campos terrestres maduros, como aqueles nas bacias de Sergipe-Alagoas e Espírito Santo-Mucuri.

141. Destaca-se que a Petrobras iniciou, em 2020, a venda de sua participação em um conjunto de concessões terrestres e de águas rasas no denominado “polo Alagoas”, o que poderá trazer mais agentes para exploração na área. Eventual déficit de capacidade nos terminais portuários que podem atender a essa futura demanda poderiam acarretar gargalos logísticos, mostrando a necessidade de se investir em infraestrutura portuária.

142. A demanda estimada nos estudos divide-se em “demanda macro” e “demanda micro”, sendo a primeira aquela capturada pelo porto ou o seu *cluster* de influência (hinterlândia). Já a segunda diz respeito à estimativa da demanda micro que será capturada especificamente pelo MAC11 e pelo MAC11A, compondo-se, juntamente com as projeções de tarifas a serem aplicadas, na projeção estimada da receita que viabilizará economicamente os empreendimentos.

143. Na análise de demanda macro, busca-se identificar como as cargas produzidas e consumidas no país são escoadas pelos portos brasileiros. Esse cenário corresponde à competição interportuária.

144. Para a demanda micro, busca-se identificar como as cargas destinadas a um complexo portuário são distribuídas entre os terminais nele existentes. Esse cenário corresponde à competição intraportuária.

145. Para a estimativa de demanda potencial relativa às áreas denominadas MAC11 e MAC11A, utilizou-se o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), o Plano Mestre do Complexo Portuário de Maceió e o Plano Mestre do Complexo Portuário de Recife e Suape. Esses estudos são considerados instrumentos oficiais de planejamento do setor portuário.

146. No que se refere às projeções de cargas, o PNLp apresenta fluxos de movimentação distribuídos em *clusters* portuários. As projeções de demanda, assim, consideram que o escoamento de produtos pode ser realizado para uma determinada gama de portos que, teoricamente, competem entre si. O MAC11 e o MAC11A estão localizados no *cluster* de Pernambuco, do qual fazem parte os complexos portuários de Recife/PE e Suape/PE, de Cabedelo/PB e de Maceió/AL.

147. Já a partir do Plano Mestre é possível identificar a demanda micro de um complexo portuário, que, eventualmente, pode envolver porto organizado e terminais de uso privado localizados em áreas próximas. Nesses casos, a competição entre eles assemelha-se à competição intraportos.

148. O método de projeção de demanda é composto por três principais atividades: projeção dos fluxos de demanda do Brasil, sua alocação nos *clusters* portuários e validação/ajustes de resultados.

149. A projeção dos fluxos de demanda é realizada a partir de um modelo econométrico que considera o comportamento histórico da demanda de determinada carga e o modo como ela responde a alterações das variáveis consideradas determinantes das exportações, importações e movimentações de cabotagem. Entre essas variáveis, destacam-se o PIB, a taxa de câmbio e o preço médio em caso de *commodities*.

150. Além disso, considera-se que o histórico de movimentação também é relevante na determinação da demanda futura, de forma que seja possível captar a inércia da demanda, ou seja, uma tendência, que não pode ser captada nas demais variáveis. É importante ressaltar que a demanda dos produtos é estimada para todos os pares origem-destino relevantes, constituídos por microrregiões brasileiras e países parceiros.

151. A partir desse ponto, a segunda etapa refere-se à alocação desses fluxos pelo critério de minimização de custos logísticos em cada *cluster*. Por meio de análise georreferenciada, o sistema avalia e seleciona as melhores alternativas para o escoamento das cargas, tendo como base três principais parâmetros: matriz origem-destino, malha logística e custos logísticos. Foram considerados também diferentes cenários de infraestrutura, considerando quais obras rodoviárias, ferroviárias e hidroviárias previstas em planos do governo federal passariam a integrar a malha de transportes planejada para os anos de 2020, 2025, 2030 e 2035.

152. Os estudos compreendem, ainda, uma última etapa que diz respeito à discussão de resultados para avaliação das expectativas, tanto no âmbito de elaboração do PNLp quanto durante as visitas técnicas ao complexo portuário, no âmbito do Plano Mestre. Com isso, busca-se absorver expectativas e intenções não captadas pelos modelos estatísticos como, por exemplo, questões comerciais, projetos de investimentos, novos produtos ou novos mercados. Com essas novas informações, é possível, enfim, ajustar os modelos, bem como criar cenários alternativos de demanda.

153. Especificamente em relação à demanda macro do MAC11 e do MAC11A, situados no *cluster* de Pernambuco, o estudo aponta que, segundo dados apresentados no PNLp, a demanda total prevista para derivados de petróleo para o horizonte de 2018 a 2060 possui taxa média de crescimento da ordem de 1,87% a.a. Ainda de acordo com o PNLp, a demanda prevista para derivados de petróleo no *cluster* de Pernambuco deve ultrapassar 30 milhões de toneladas no ano de 2060.

154. Já para o etanol, o PNLp aponta que o crescimento médio no horizonte de 2018 a 2060 será no percentual de 2,35% a.a. Em 2060, a previsão é a de que a movimentação de etanol deva ultrapassar a marca de 1,4 milhão de toneladas.

155. Por fim, quanto ao petróleo, o PNLp traz previsões de que a taxa média de crescimento desse tipo de carga será de 1,87% a.a. As movimentações deverão ultrapassar a marca de 10 milhões de toneladas no ano de 2060, em especial devido à demanda para abastecimento da Refinaria de Abreu e Lima (RNEST).

156. Após fazer uso das projeções do PNLP, o MInfra informou que os estudos fizeram uso do Plano Mestre do Complexo Portuário de Maceió/AL para identificar o crescimento da demanda específica daquele complexo nas cargas de combustíveis líquidos e petróleo.

157. De acordo com o MInfra, foi identificado alinhamento entre as taxas de evolução quando utilizados os dados do PNLP e as taxas de evolução com o uso dos dados dos planos mestres. Diante disso, decidiu-se pelo uso das taxas identificadas com base nos planos mestres, conforme tabela abaixo (peça 136, p. 11, e peça 146, p. 11):

Tabela 5 – Taxas de crescimento das cargas a serem movimentadas no MAC11 e no MAC11A

Taxas de crescimento média anual	Derivados de petróleo – Embarque	Etanol – Cabotagem	Derivados de petróleo – Desembarque
CAGR 2017-2020	3,10%	2,17%	6,79%
CAGR 2020-2025	1,66%	2,67%	2,64%
CAGR 2025-2030	1,89%	2,77%	2,86%
CAGR 2030-2035	1,87%	2,63%	2,37%
CAGR 2035-2040	1,86%	2,40%	2,38%
CAGR 2040-2045	1,76%	2,15%	2,11%
CAGR 2045-2050	1,63%	1,94%	1,90%
CAGR 2017-2050	1,84%	2,33%	2,69%

Fonte: EVTEA, Seção B (peça 136, p. 11 e peça 146, p. 11)

158. Especificamente quanto ao petróleo bruto, foi adotada metodologia distinta por parte do MInfra. Segundo os estudos, foram adotados dois momentos distintos para as taxas de crescimento utilizadas. No primeiro momento, adotou-se taxa de crescimento de 7,9% a.a. entre os anos de 2022 e 2030, em consonância com informações previstas no Plano Decenal de Expansão de Energia 2030. Naquele documento é possível identificar trecho no qual é estabelecida uma meta anual de crescimento da produção de petróleo da ordem de 7,9% a.a. para que sejam atingidas as metas previstas no programa.

159. Já para o segundo momento, que engloba os exercícios de 2031 a 2047, o MInfra considerou a taxa de decrescimento observada historicamente no período de janeiro de 2016 a fevereiro de 2022 no polo Alagoas, de -0,73% ao mês. Segundo os estudos, nesse percentual a curva de produção decresce até atingir a produção mínima ao final do contrato. Foi ressaltado, também, que existe risco de demanda relacionado à capacidade de produção dos campos maduros, podendo representar tanto uma frustração quanto uma significativa efetivação da macrodemanda projetada.

160. Quanto ao ponto de partida dos estudos de demanda, o MInfra ressaltou que, com o recente desaquecimento da economia brasileira, houve significativa redução dos volumes de combustíveis movimentados e armazenados. Por esse motivo, foram levantados os dados da série histórica de 2014 a 2021 na movimentação de combustíveis líquidos e petróleo do Anuário Estatístico da Antaq (peça 136, p. 12, e peça 146, p. 12).

161. Assim, foram atualizados os dados referentes à movimentação de 2021 que haviam sido utilizados nas projeções dos planos mestres, utilizando as informações da real movimentação ocorrida naquele exercício ao invés da projeção daqueles instrumentos de planejamento portuário.

162. Com o uso desse ponto de partida e com a aplicação das taxas de crescimento calculadas, foi definida a previsão de demanda macro no complexo portuário de Maceió/AL para as cargas de combustíveis líquidos e petróleo.

163. Posteriormente, os estudos passam a realizar a divisão da demanda macro entre os terminais de líquidos do complexo portuário de Maceió/AL. Para estimar as demandas micro de cada terminal, foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado, com análise da capacidade atual e futura das instalações existentes na região de influência.

164. A capacidade atual das instalações existentes no porto de Maceió/AL foi determinada com base na estimativa de giro médio de estoque, na estimativa de participação na armazenagem e nas capacidades estáticas das instalações em operação.

165. Para estimar o giro médio de estoque dos terminais, foi analisada a série histórica de movimentação de combustíveis líquidos. Nessa avaliação o MInfra identificou giros consideravelmente baixos se comparados a portos e terminais congêneres e propôs uma readequação. Foi observado giro de 14 nos terminais congêneres analisados, tendo sido utilizado esse mesmo quantitativo para os terminais do porto de Maceió/AL.

166. A estimativa de participação na armazenagem de cada terminal foi feita com base nas capacidades estáticas existentes e em operação no complexo portuário, mediante consulta às autorizações disponibilizadas pela ANP.

167. O dimensionamento das capacidades estáticas necessárias para cobrir a demanda prevista para o complexo portuário de Maceió/AL foi feito com base no valor máximo da demanda macro. Utilizou-se o valor máximo de

demanda prevista, em 2046, incluindo-se um acréscimo de 10% a esse total para cobrir eventuais variações mensais de movimentação. Para combustíveis, chegou-se ao total máximo de 492.639 t. Considerando o giro definido em 14, concluiu-se que 35.682 t (41.979 m³) de capacidade estática seriam suficientes para que o porto de Maceió/AL absorvesse toda a demanda projetada.

168. Após essa consolidação da capacidade atual e do dimensionamento da capacidade estática, chegou-se à divisão de capacidade estática (*capacity share*), que define a participação de cada terminal no mercado de combustíveis líquidos, conforme vê-se na tabela abaixo (peça 136, p. 18 e peça 146, p. 18):

Tabela 6 – Participação de mercado atual e futura – terminais do porto de Maceió/AL

Instalação portuária	Capacidade estática de armazenagem (m ³)									
	2021 (atual)		2022		2023		2024		2025-2047	
Transpetro	31.951	42,93%	31.951	42,93%	0	0%	0	0%	0	0%
BR Distribuidora	24.145	32,44%	24.145	32,44%	0	0%	0	0%	0	0%
Pool Ipiranga	18.334	24,63%	18.334	24,63%	0	0%	0	0%	0	0%
MAC11	0	0%	0	0%	17.012	54,49%	17.012	54,49%	17.012	40,52%
MAC11A	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	10.760	25,63%
MAC12	0	0%	0	0%	14.207	45,51%	14.207	45,51%	14.207	33,84%
Total	74.430	100%	74.430	100%	31.219	100%	31.219	100%	41.979	100%

Fonte: peça 136, p. 18 e peça 146, p. 18

169. O que se vê, portanto, é que a partir de 2023 o MAC11 e o MAC12 serão os únicos terminais a receberem cargas de combustíveis líquidos. De 2025 para frente, com a conclusão de investimentos previstos, o MAC11A entrará em operação e haverá uma reorganização do mercado com o incremento da participação desse terminal. A partir de 2025, o MAC11 passará a captar 40,52% da carga de combustíveis líquidos do porto de Maceió, ficando o MAC11A responsável por 25,63% e o MAC12 por 33,84% desse tipo de carga.

170. Com esses percentuais de participação do MAC11 e do MAC11A, foram aplicadas tais taxas sobre a demanda macro do *cluster* Pernambuco, para estimar a demanda micro dos terminais ora em análise. Os resultados, definidos em três cenários distintos (tendencial, pessimista e otimista), podem ser vistos nas tabelas abaixo (peça 136, p. 19 e peça 146, p. 20):

Tabela 7 – Projeção da demanda micro de combustíveis do MAC11

	Cenário tendencial					Cenário pessimista					Cenário otimista				
	Macrode manda (kt)	% de mercado	Microdemanda potencial (kt)	Limite de capac. (kt)	Total capturado (kt)	Macrode manda (kt)	% de mercado	Microdemanda potencial (kt)	Limite de capac. (kt)	Total capturado (kt)	Macrode manda (kt)	% de mercado	Microdemanda potencial (kt)	Limite de capac. (kt)	Total capturado (kt)
2023	257	54%	140	160	140	255	54%	139	160	139	258	54%	141	160	141
2024	263	54%	144	160	144	261	54%	142	160	142	266	54%	145	160	145
2026	279	41%	113	200	113	275	41%	111	200	111	282	41%	114	200	114
2030	310	41%	126	200	126	304	41%	123	200	123	317	41%	129	200	129
2035	350	41%	142	200	142	339	41%	137	200	137	361	41%	146	200	146
2040	392	41%	159	200	159	375	41%	152	200	152	410	41%	166	200	166
2047	452	41%	183	200	183	423	41%	172	200	172	480	41%	195	200	195

Fonte: peça 136, p. 19

Tabela 8 – Projeção da demanda micro de combustíveis do MAC11A

	Cenário tendencial					Cenário pessimista					Cenário otimista				
	Macrode manda (kt)	% de mercado	Microdemanda potencial (kt)	Limite de capac. (kt)	Total capturado (kt)	Macrode manda (kt)	% de mercado	Microdemanda potencial (kt)	Limite de capac. (kt)	Total capturado (kt)	Macrode manda (kt)	% de mercado	Microdemanda potencial (kt)	Limite de capac. (kt)	Total capturado (kt)
2023	257	0%	0	0	0	255	0%	0	0	0	258	0%	0	0	0
2024	263	0%	0	0	0	261	0%	0	0	0	266	0%	0	0	0
2026	279	26%	71	130	71	275	26%	70	130	70	282	26%	72	130	72
2030	310	26%	80	130	80	304	26%	78	130	78	317	26%	81	130	81
2035	350	26%	90	130	90	339	26%	87	130	87	361	26%	93	130	93
2040	392	26%	101	130	101	375	26%	96	130	96	410	26%	105	130	75
2047	452	26%	116	130	116	423	26%	109	130	109	480	26%	123	130	123

Fonte: peça 146, p. 20

Tabela 9 – Projeção da demanda micro de petróleo bruto do MAC11A

	Cenário tendencial					Cenário pessimista					Cenário otimista				
	Macrode manda (kt)	% de mercado	Microdemanda potencial (kt)	Limite de capac. (kt)	Total capturado (kt)	Macrode manda (kt)	% de mercado	Microdemanda potencial (kt)	Limite de capac. (kt)	Total capturado (kt)	Macrode manda (kt)	% de mercado	Microdemanda potencial (kt)	Limite de capac. (kt)	Total capturado (kt)
2023	97	100%	97	120	97	97	100%	97	120	97	97	100%	97	120	97
2024	105	100%	105	120	105	105	100%	105	120	105	105	100%	105	120	105
2026	122	100%	122	190	122	122	100%	122	190	122	122	100%	122	190	122
2030	168	100%	168	190	168	168	100%	168	190	168	168	100%	168	190	168
2035	127	100%	127	190	127	127	100%	127	190	127	127	100%	127	190	127
2040	75	100%	75	190	75	75	100%	75	190	75	75	100%	75	190	75
2047	41	100%	41	190	41	41	100%	41	190	41	41	100%	41	190	41

Fonte: peça 146, p. 20

171. Ademais, cabe ressaltar que, no que tange ao ambiente concorrencial do mercado em que estarão inseridos os terminais MAC11 e MAC11A, foram desenvolvidos novos estudos por parte do MInfra, encaminhados conjuntamente com os demais estudos revisados.

172. Foi elaborada análise concorrencial (peças 139 e 147), com base no Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários. A metodologia utilizada tem como premissa a busca pela competição tanto no momento do leilão (por meio da concorrência dos proponentes da licitação pelo seu objeto) quanto no momento pós certame (para que se estabeleça ambiente concorrencial saudável nos futuros arrendamentos).

173. Essa metodologia busca caracterizar os ativos a serem licitados, trazendo aspectos relativos à operação no âmbito do MAC11 e do MAC11A. Também é definido o mercado relevante no qual estão inseridos os arrendamentos, qual seja, o mercado de terminais portuários destinados à movimentação e armazenagem de grãos líquidos combustíveis e petróleo bruto no estado de Alagoas.

174. Similarmente ao trazido nos estudos de demanda, é definida a participação de cada um dos terminais no mercado de grãos líquidos no porto de Maceió/AL, bem como são trazidos os aspectos referentes ao ambiente que se busca criar com as atuais definições dos certames. Em conclusão, o MInfra expõe nesse documento (peça 139, p. 28) que entende estar afastado o risco concorrencial no leilão com a divisão das áreas em MAC11 e MAC11A. Segundo a pasta, entende-se que eventuais riscos concorrenciais decorrentes de integração vertical não podem ser visualizados por não haver elementos contundentes que permitam se chegar a tal tipo de conclusão.

175. É trazido que, em regra, não será outorgada mais de uma área a um mesmo agente econômico e que devem ser previstos em contrato mecanismos que inibam atendimento discriminatório de terceiros, que exijam movimentação aquaviária de cada um dos terminais, bem como que garantam transparência para o atendimento de terceiros e que permitam o acompanhamento do comportamento da arrendatária.

176. No que se segue serão analisados os resultados dos estudos acima mencionados, em especial aquelas alterações realizadas após a revisão dos estudos e reenvio a este Tribunal.

Análise da SeinfraPortoFerrovia

177. Inicialmente cabe registrar que a metodologia para a estimativa da macro e da micro demandas seguiu padrão já apresentado pelo Ministério da Infraestrutura em arrendamentos portuários analisados recentemente por esta Corte. São utilizados nesta tarefa os documentos oficiais de planejamento portuário, o PNLP e os planos mestres dos portos, bem como são pesquisados *players* do mercado, buscando identificar novos investimentos e/ou situações excepcionais que possam interferir positivamente ou negativamente no planejamento público.

178. Contudo, na instrução que analisou a primeira versão dos estudos do MAC11 (anteriormente à divisão do terminal em MAC11 e MAC11A), haviam sido identificadas inconsistências nas projeções de demanda.

179. A primeira inconsistência identificada dizia respeito à movimentação de petróleo no terminal arrendado. De acordo com os estudos iniciais, a partir de 2026 não haveria mais a movimentação desse tipo de carga, pois o MInfra levou em consideração projeções do plano mestre do complexo portuário de Maceió/AL que indicavam que a exploração no campo de Pilar, que gerará a demanda por movimentação de petróleo no então MAC11, estaria prevista para se encerrar em 2026 (peça 21, p. 17).

180. Todavia, questionada nesses autos, a EPE afirmou que não existia indicativo de descontinuidade da produção nos polos de Alagoas, uma vez que usualmente a vida econômica e o período de amortização dos ativos em óleo e gás são de aproximadamente 25 anos, o que não estaria condizente com a hipótese de esgotamento das reservas de petróleo por volta de 2027, conforme previsões do MInfra. Segundo a EPE, isso significaria que a vida útil do empreendimento adquirido pela empresa Petromais seria de apenas 6 anos (peça 65, p. 9).

181. Entendeu-se, portanto, que poderia se mostrar inadequado manter as informações do plano mestre sem que fossem considerados todos os aspectos trazidos tanto pela EPE em suas manifestações, quanto pela realidade mostrada pela Petrobras em documentos oficiais que tratam das áreas que abastecerão o futuro arrendatário com carga significativa.

182. Assim, na instrução de mérito que tratou da primeira versão dos estudos foi proposta recomendação ao MInfra para que reavaliasse as projeções de demanda para a carga de petróleo para o arrendamento do então terminal MAC11, tendo em vista as informações prestadas pela EPE e a informação de que haverá concessão de campos na região de Alagoas pela Petrobras, obtendo junto à empresa, se necessário, informações acerca da demanda provável.

183. Na nova versão dos estudos, que trouxe a divisão do então MAC11 em dois terminais de menor porte, foi feita reavaliação por parte do MInfra quanto à carga de petróleo. No estudo de demanda do terminal MAC11A o MInfra realiza explanação acerca do plano da Petrobras que envolveu a venda de sua participação em um conjunto de sete concessões terrestres e de águas rasas denominado Polo Alagoas, asseverando que foi estimada movimentação de carga de petróleo no terminal a ser arrendado (peça 136, p. 5).

184. A nova metodologia para estimativa da movimentação de petróleo no MAC11A envolveu a adoção de duas taxas de crescimento distintas. A primeira, de 7,9% a.a., engloba os exercícios de 2022 a 2030 e foi utilizada tendo como base o Plano Decenal de Expansão de Energia 2030. Tal documento assevera que, para o atingimento das metas

previstas no programa, deve ser estabelecida uma meta anual de crescimento da produção de petróleo da ordem de 7,9% a.a. (peça 146, p. 15).

185. O segundo momento, que engloba os exercícios de 2031 a 2047, teve a taxa de decrescimento definida com base em informações históricas do período de janeiro de 2016 a fevereiro de 2022 no polo Alagoas, de -0,73% ao mês. Segundo os estudos, nesse percentual a curva de produção decresce até atingir a produção mínima ao final do contrato. Foi ressaltado pelo MInfra, também, que existe risco de demanda relacionado à capacidade de produção dos campos maduros, podendo representar tanto uma frustração quanto uma significativa efetivação da macrodemanda projetada (peça 136, p. 15).

186. Quanto ao ponto de partida para a demanda de carga de petróleo, o MInfra esclareceu que foi considerada uma comparação entre o último mês de produção da Petrobras no Polo Alagoas, em novembro de 2021, com o primeiro mês de operação plena da adquirente dos campos, em fevereiro de 2022. Foi comparada a produção poço a poço, estabelecendo-se como premissa a maior produção verificada em cada um dos dois meses. Segundo o MInfra, dessa análise resultou-se um ponto de partida ajustado de 1.726 bbl/dia (peça 136, p. 15).

187. No que se refere a essa nova metodologia para previsão da demanda de carga de petróleo, entende-se razoável a mudança de entendimento do MInfra. Conforme visto, na primeira versão dos estudos do então MAC11 tal carga estava sendo desconsiderada em parcela relevante como demanda potencial, tendo em vista a desconsideração de informações prestadas pela própria EPE. Diante disso, entende-se não ser mais necessária a emissão da proposta de recomendação para que fossem reavaliadas as projeções de demanda de carga de petróleo.

188. Outro ponto destacado na instrução que tratou da primeira versão dos estudos do então MAC11 diz respeito ao ponto de partida considerado para as demais cargas previstas nos estudos de demanda.

189. Naquela instrução ficou destacado que o MInfra optou por não utilizar as previsões dos planos mestres no que se refere a exercícios passados (considerando que os planos mestres foram elaborados em exercícios anteriores e trazem previsões feitas à época para o ano de 2019, por exemplo). Para o ponto de partida então definido em 2019, o Ministério fez uso de informações históricas de movimentação ocorridas e registradas no Anuário Estatístico da Antaq ao invés do que havia sido previsto no plano mestre. A movimentação efetiva ocorrida mostrou-se relativamente menor ao previsto nos planos mestres, motivo pelo qual esta unidade técnica havia realizado conferência posterior quanto ao ocorrido e ao planejado para o exercício de 2020.

190. Naquela análise, não foi verificada discrepância relevante. Assim, entendeu-se que não seria necessária proposta de encaminhamento relativa ao uso parcial das informações dos planos mestres. Contudo, deixou-se registrado que, eventualmente, caso o MInfra se deparasse com discrepâncias relevantes, deveria ser tratado eventual risco do uso de informações históricas em anos de movimentação atípica, por exemplo.

191. Na nova versão do EVTEA encaminhada, foi feita atualização no ponto de partida dos estudos de demanda. Deixou-se de utilizar como ponto de partida as informações do ano de 2019 do Anuário da Antaq para se utilizar os dados do ano de 2021.

192. Assim, a macrodemanda de partida considerada nos estudos para “Derivados de petróleo – Desembarque” foi de 252.635 t para 205.684 t. Para “Derivados de petróleo – Embarque”, os estudos passaram a não considerar qualquer macrodemanda no complexo portuário de Maceió, tendo em vista não ter havido registro de tal movimentação no Anuário da Antaq em 2021. Para “Álcool Cabotagem – Desembarque”, também passou a ser considerado valor significativamente menor, passando de 60.171 t na primeira versão dos estudos para 37.915 t na versão atual da macrodemanda. Em síntese, o ponto de partida da macrodemanda da carga total de combustíveis líquidos estimada foi de 319.341 t para 243.598 t, reduzindo de forma relevante o resultado esperado do arrendamento em termos de movimentação (total movimentado de macrodemanda no complexo portuário de Maceió de 2023 a 2047 passou de 15.928.837 t para 11.357.507 t).

193. Ademais, ao se consultar o Anuário da Antaq para o ano de 2022 (com filtros aplicados para o complexo portuário de Maceió e para a carga “Petróleo e derivados (sem óleo bruto)”, verificou-se incremento considerável na movimentação no período de janeiro a junho em comparação com o mesmo período de 2021 (com um aumento de 69,66%).

194. Tendo isso em vista, foram encaminhados questionamentos ao MInfra quanto à pertinência da utilização do ano de 2021 como ponto de partida. Considerando que houve redução significativa da produção no exercício de 2021 e que nem mesmo em 2022 tal redução se mostrou constante, entendeu-se que tal ano poderia ser atípico e que seu uso como ponto de partida poderia trazer distorções nas projeções de demanda.

195. Em resposta, o MInfra iniciou sua explanação trazendo dados históricos de movimentação de combustíveis líquidos em Maceió. De acordo com o Ministério (peça 157, p. 1), ao se comparar períodos anuais verifica-se que as variações de movimentação ocorrem de forma volátil, com períodos de alta e queda acentuados ao longo do horizonte temporal. Na tabela abaixo é possível verificar os dados trazidos pelo MInfra quanto ao histórico de movimentação e, na seguinte, o percentual de variação entre um exercício e o seguinte:

Tabela 10 – Histórico de movimentação granéis líquidos no porto de Maceió/AL

Produto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016

Derivados	385.126	459.507	592.236	573.730	581.658	440.717	338.351
Álcool	103.000	220.118	79.555	28.649	26.708	56.744	93.511
Total derivados	488.126	679.625	671.791	602.379	608.366	497.461	431.862
Óleo bruto de petróleo	278.279	258.948	235.921	177.966	207.445	220.117	217.662

Produto	2017	2018	2019	2020	2021	2021 (até junho)	2022 (até junho)
Derivados	287.921	262.657	259.170	185.923	205.684	78.080	129.553
Álcool	224.292	114.965	52.703	37.915	0	0	0
Total derivados	512.213	377.622	311.873	223.838	205.684	78.080	129.553
Óleo bruto de petróleo	154.082	138.762	129.995	128.045	111.681	76.712	61.621

Fonte: peça 157, p. 1

Tabela 11 – Percentual de variação de movimentação granéis líquidos no porto de Maceió/AL

Produto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (até junho)
Derivados	19,31%	28,89%	-3,12%	1,38%	-24,23%	-23,23%	-14,90%	-8,77%	-1,33%	-28,26%	10,63%	65,92%
Álcool	113,71%	-63,86%	-63,99%	-6,78%	112,46%	64,79%	139,86%	-48,74%	-54,16%	-28,06%	-100%	0%
Total derivados	39,23%	-1,15%	-10,33%	0,99%	-18,23%	-13,19%	18,61%	-26,28%	-17,41%	-28,23%	-8,11%	65,92%
Óleo bruto de petróleo	-6,95%	-8,89%	-24,57%	16,56%	6,11%	-1,12%	-29,21%	-9,94%	-6,32%	-1,5%	-12,78%	-19,93%

Fonte: peça 157, p. 1

196. O MInfra informa que, ao se consultar esses números, é possível identificar uma tendência de redução da movimentação de todos os produtos de granéis líquidos considerados na macrodemanda estimada. Na visão do Ministério, ao se consultar o total de derivados e etanol movimentados estar-se-ia diante de uma redução de apenas 8,11% entre 2020 e 2021, não sendo possível caracterizar esse último exercício como atípico.

197. Também é esclarecido pelo MInfra que o ponto de partida do etanol não foi o ano de 2021, por não ter havido movimentação desse tipo de carga naquele exercício, mas sim o ano de 2020. Segundo o Ministério, foram consultados *players* do setor que informaram que não havia sido identificada alteração no padrão de demanda que levasse a uma redução mais significativa da movimentação de etanol no complexo portuário.

198. Com relação aos dados de movimentação verificados em 2022, o MInfra realiza comparação do total movimentado de derivados e etanol nesses períodos com as projeções realizadas nos estudos. Ao se dobrar o total da movimentação de derivados verificados no primeiro semestre daquele exercício, chegar-se-ia a um total de 259.106 t movimentados. Já os estudos de demanda projetaram a movimentação de 211.116 t de derivados e 38.926 t de etanol, totalizando a previsão de movimentação de 250.042 t em 2022. De acordo com o MInfra, essa diferença de 3,5% entre esses dois cenários hipotéticos não poderia ser caracterizada como uma variação significativa (peça 157, p. 2).

199. Ainda quanto à diferença de movimentação entre o primeiro semestre de 2022 frente ao primeiro semestre de 2021, o MInfra traz informações acerca dos números de atracções e da consignação média verificados nesses exercícios. O Ministério esclarece que o primeiro semestre de 2021 apresentou baixa consignação e atracções abaixo da média. Contudo, no restante do ano foi verificada recuperação desses números e, segundo a pasta, comparar apenas o primeiro semestre de 2021 partiria de base mais fraca do ponto de vista analítico, dada a recuperação mais forte de volumes no segundo semestre.

200. Segundo o MInfra, ao se anualizar a movimentação verificada no primeiro semestre de 2022 (dobrando os valores verificados), de fato verifica-se um incremento de 25,97% frente ao total verificado em 2021. Em sua visão, essa recuperação de volumes poderia ser justificada, dentre outros fatores, por: (i) efeitos da pandemia sobre a movimentação no primeiro semestre de 2021; (ii) questões mercadológicas relacionadas a gestão de estoque; (iii) variabilidade dos preços dos combustíveis e impacto sobre a gestão de estoques, bem como incertezas relacionadas à política de preços da Petrobras; e (iv) questões mercadológicas ligadas a concorrência com outros portos.

201. O MInfra traz informações da EPE de que o ano de 2021 já teria demonstrado uma forte recuperação dos efeitos da pandemia de Covid-19, estando o consumo apenas 1,7% abaixo do registrado em 2019. Por isso, em seu entendimento, apenas efeitos da pandemia não poderiam justificar o menor valor verificado em 2021 frente a 2022. De acordo com o Ministério, o motivo (iv) acima elencado seria a mais provável justificativa para os valores distintos verificados, já que o porto de Maceió/AL está inserido num ambiente competitivo acirrado, dada a proximidade com os portos de Suape/PE e de Salvador/BA, que contam com infraestruturas mais robustas de movimentação e de armazenagem de derivados (peça 157, p. 4).

202. O que se nota dessa resposta à rodada de esclarecimentos é que o MInfra traz diversos fatores que, em sua visão, poderiam demonstrar que o exercício de 2021 não pode ser considerado como atípico. Inicialmente, são trazidos dados históricos que demonstrariam alta volatilidade dos números movimentados para a carga de derivados e etanol. Mesmo com tal volatilidade, o MInfra entende que a redução verificada de 2020 a 2021, de 8,11%, não seria um demonstrativo de que o ano de 2021 seria atípico.

203. Na análise desta unidade técnica, foram verificados principalmente os argumentos trazidos pelo MInfra de que o ano de 2021 não seria atípico em termos de movimentação. Conforme destacado nos questionamentos

encaminhados, o primeiro semestre do ano de 2022 teria mostrado uma movimentação consideravelmente superior ao mesmo período de 2021. Em síntese, o MInfra dobrou a movimentação verificada no primeiro semestre de 2022 para compará-la com a movimentação que estaria prevista para esse mesmo exercício nos estudos de demanda. Em conclusão, o Ministério verificou não haver grandes discrepâncias.

204. De modo a verificar a plausibilidade de tal simplificação, esta unidade técnica procedeu à verificação do histórico de movimentação dos primeiros semestres dos anos de 2016 a 2021. Foram obtidos os dados desses períodos de cada ano e feita a comparação com o total movimentado no mesmo ano. Não tendo sido verificadas discrepâncias relevantes, entende-se que a simplificação trazida pelo MInfra mostrou correção, evidenciando que o ano de 2021 não possuiria, a rigor, indícios de que seria um ano atípico em termos de movimentação.

205. De todo modo, entende-se relevante trazer tais aspectos à presente instrução, considerando que em futuros arrendamentos devem ser justificadas as razões pela escolha de um exercício para uso como ponto de partida dos estudos de demanda. Conforme já detalhado em outras análises de arrendamento, a utilização de anos em que se apresentaram movimentações atípicas podem vir a trazer incertezas às conclusões das modelagens econômico-financeiras, devendo ser verificada com cautela eventual atipicidade em termos de movimentação.

206. Por fim, outro ponto tratado na instrução que analisou os estudos iniciais do então MAC11 dizia respeito à posição privilegiada na qual se encontraria o terminal inicialmente planejado. Quanto às cargas de combustíveis, viu-se que as projeções levaram em consideração que o terminal MAC11 captaria 82% desse tipo de carga, ficando os outros 18% sob responsabilidade do terminal MAC12.

207. Em suas primeiras manifestações, na Nota Técnica 115/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (peça 78), o Ministério realizou contextualização do terminal MAC11 dentro do *cluster* Pernambuco, que abriga, além do porto de Maceió/AL, os portos de Recife/PE, Suape/PE e Cabedelo/PB. De acordo com o MInfra, o porto de Maceió/AL movimentou, de 2018 a 2020, percentual entre 2% e 3% do total de combustíveis dentro do *cluster*. Assim, entendeu o Ministério que o porto do então terminal MAC11 teria relevância econômica baixa.

208. Quanto ao papel de importador e de entreposto de exportação, o Ministério informou em sua resposta os volumes movimentados pelo então MAC11 entre 2018 e 2020 teriam sido apenas via cabotagem, não havendo navios de longo curso frequentando o porto de Maceió/AL. Nesses dois pontos, coube assistir razão às análises do Ministério, tendo em vista o baixo risco apresentado nas situações que envolvem a relevância econômica do terminal.

209. Naquela diligência (peça 43) também foram solicitadas informações relativas à análise sobre uma eventual configuração, por parte do MAC11, de um quase-monopólio na distribuição de combustíveis no mercado relevante.

210. De acordo com o MInfra (peça 78, p. 3), no caso do etanol e dos derivados de petróleo, não se vislumbrava configuração de monopólio ou quase-monopólio apenas em razão da maior tancagem do MAC11, já que está prevista a divisão de mercado entre esse terminal e o MAC12. O Ministério esclareceu também que há outros dois terminais que, apesar de terem como vocação principal produtos químicos, não possuem restrições para uma eventual movimentação de combustíveis e poderiam, em caso de abuso de poder econômico por parte do MAC11, estes poderiam absorver parte da demanda. Tais terminais, segundo o MInfra, seriam o MAC10, atualmente em fase de implantação, e o terminal de uso privado da Braskem, que estaria atualmente com seu parque de tancagem com ociosidade elevada.

211. O MInfra informou que, diante daquilo, não vislumbrava a necessidade de medidas regulatórias adicionais para os combustíveis, tendo em vista que o risco de abuso econômico já teria sido mitigado em função dos terminais existentes ou em fase de implantação (peça 78, p. 3).

212. Mesmo assim, esta unidade técnica entendeu que o percentual de 82% de demanda de combustíveis alocado ao então terminal MAC11 era indiscutivelmente elevado. Aliado a isso, não se visualizava de forma clara que a competição interportos seria suficiente para mitigar os riscos existentes, especialmente quando se fala do abastecimento do mercado regional do estado de Alagoas. Assim, mostrava-se necessário que o poder concedente adotasse medidas para dirimir os riscos advindos da concentração de mercado de movimentação de combustíveis ao então terminal MAC11, caso este de fato fosse lícitado na configuração definida à época.

213. Foi proposta, então, determinação ao MInfra que, caso não atendesse a recomendação de redimensionar e dividir a área do terminal MAC11, estabelecesse teto tarifário, através do mecanismo de *price-cap*, para os serviços de movimentação e armazenagem da carga de combustíveis, visando coibir o poder de monopólio, tendo em vista que o futuro arrendatário do então MAC11 deteria poder de mercado significativo.

214. Todavia, conforme já exposto nesta instrução, houve a divisão do então terminal MAC11 em MAC11 e MAC11A, ficando estes dois últimos capazes de movimentar carga de combustíveis. Nas tabelas 7 e 8, vê-se que, a partir de 2026, o MAC11 terá 41% de participação no mercado de movimentação de combustíveis e o MAC11A, já em operação, terá 26% de participação. Nessas condições, entende-se não mais se visualizar posição dominante de apenas um terminal.

215. Diante disso, entende-se não ser mais aplicável a proposta de determinação inicialmente formulada quanto à posição dominante do então terminal MAC11, tendo a sua divisão em dois terminais autônomos suprido eventual necessidade de se estabelecer teto tarifário para a carga de combustíveis.

VII.3 – Estrutura tarifária

216. Na modelagem utilizada no EVTEA para precificação de produtos e serviços prestados, a premissa adotada foi a de que os preços possuem caráter referencial, usados como variáveis de entrada para quantificar as receitas e o valor do empreendimento.

217. No presente caso, considerou-se que para a carga de combustíveis o estabelecimento do nível de preços que será efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação. Já para a carga de petróleo, será previsto mecanismo de teto-tarifário na modelagem do MAC11A para evitar abusos do poder econômico.

218. Para fins de modelagem, o MInfra adotou um preço médio a ser cobrado por tonelada, definido com base em tabelas de preços divulgadas de acordo com a Portaria ANP 251/2000, que estabelece, dentre outros, que os preços cobrados devem refletir as modalidades dos serviços, considerar os custos de operação e manutenção e não serem discriminatórias (peça 146, p. 21-22).

219. Para determinar a cesta de serviços, foi feito levantamento com terminais aquaviários de graneis líquidos do país, tendo sido identificado que os serviços comumente prestados são (peça 146, p. 22):

- a) Carga e descarga de embarcações;
- b) Carga e descarga de veículos;
- c) Expedição por dutos;
- d) Armazenagem de até 30 dias; e
- e) Serviços acessórios (análise do produto, pesagem, limpeza de tanques, etc.)

220. No levantamento realizado pelo MInfra, foi identificado que o estabelecimento de preço independe do tipo de combustível líquido identificado, tendo sido utilizada essa premissa nos estudos. A taxa de conversão média utilizada foi a de 0,85t/m³.

221. Dentre os terminais pesquisados, a tabela abaixo traz os resultados do levantamento do MInfra e a tarifa utilizada para a carga de combustíveis (peça 136, p. 22 e peça 146, p. 23):

Tabela 12 – Tarifas praticadas por terminais portuários de combustíveis

Empresa	Armazenagem e movimentação (R\$)	Média armazenagem (R\$)	Média movimentação (R\$)	Com impostos (R\$)	Com 20% desconto (R\$)
Stolthaven	115,50	90,00	25,50	115,5	92,40
Ageo	109,40	88,89	20,51	124,99	99,99
Adonai	91,50	91,50		104,54	83,63
Granel (todos)	84,25	65,00	19,25	84,25	67,40
Tecab	48,28	42,41		44,53	50,69
Ultracargo	151,50	92,00	59,50	173,09	138,47
Pandenor	105,10	84,63	20,47	105,10	84,08
Decal	79,21	79,21		68,55	90,50
Temape	35,57	35,57		35,03	40,64
Oiltanking	151,01	136,41	14,60	172,52	138,02
Cattalini	122,00	105,00	17,00	123,12	98,50
CPA	81,50	70,00	11,50	91,48	73,19
Transpetro Maceió	115,10	84,44	30,66	131,50	105,20
União Vopak	61,00	50,00	11,00	68,47	54,78
Vopak	134,87	114,55	20,32	134,87	107,90
CBL/Interalli	100,00	90,00	10,00	112,25	89,80
Média (m³)	99,11			107,72	86,18
Média (t)	116,60			126,73	101,38



Fonte: peça 136, p. 22 e peça 146, p. 23

222. O preço médio identificado, portanto, foi de R\$ 126,73 por tonelada. Após isso, foi aplicado desconto de 20% sobre essa média, resultando em R\$ 101,38, valor utilizado para a tarifa a ser considerada para combustíveis na modelagem econômico-financeira.

223. Para a carga de petróleo do MAC11A, partiu-se de tabelas tarifárias públicas da Transpetro, por se tratar do único operador brasileiro desses produtos. Para o petróleo, o MInfra utilizou a tarifa pública praticada no porto de Maceió/AL, de R\$ 90,03 por m³ (ou R\$ 105,92 por tonelada). Aplicando-se os impostos e o desconto de 20%, chegou-se ao valor de tarifa de R\$ 88,97 para esse tipo de carga.

224. Salienta-se novamente que o valor identificado para petróleo também foi definido como teto tarifário, tendo em vista a posição de mercado dominante do futuro arrendatário do MAC11A. Para a carga de combustíveis, o poder concedente entendeu não ser necessária a definição de tarifa teto, pois considera que há competição no contexto em que estão inseridos os terminais MAC11 e MAC11A.

Análise da SeinfraPortoFerrovia

225. No que se refere à estrutura tarifária, a instrução que analisou a primeira versão dos estudos do então MAC11 destacou a ausência de definição de tarifa teto para a carga de combustíveis. À época, o terminal estava responsável pela movimentação de 82% dessa carga no porto de Maceió, entendendo-se que poderia estar caracterizada situação de quase-monopólio. Contudo, conforme visto nesta instrução, houve a divisão do terminal em MAC11 e MAC11A, deixando-se de se verificar tal posição dominante por parte de apenas um arrendatário.

226. No que se refere à carga de petróleo bruto, permanece a situação dominante por parte de apenas um arrendatário, qual seja, o do terminal MAC11A. Contudo, para esse tipo de carga foi definido teto tarifário pelo MInfra de modo a coibir abusos por parte do monopolista.

227. Assim, entende-se não haver a necessidade de emissão de proposta de encaminhamento no presente tópico.

VIII. Estimativas de despesas operacionais

228. No que concerne às despesas operacionais (*Opex*), de acordo com a nova versão dos estudos encaminhados, foram previstos R\$ 164,8 milhões para o MAC11 e R\$ 151,3 milhões para o MAC11A em despesas operacionais fixas (rubricas FO1, FO2, FO3, FO4, FO5) e variáveis (rubricas VO2 e VO3), assim como em custos ambientais de operação, conforme curvas ABC abaixo:

Tabela 13 - Despesas operacionais – Opex do MAC11 (R\$/mil)

Código	Descrição Custo/Despesa	Valor	% Valor	% Acum.	Faixa
FO1	Mão de obra (Admin, O&M, Ambiental)	R\$ 54.041	32,78%	32,78%	A
FO4	Geral e Admin	R\$ 35.654	21,63%	54,41%	A
FO3	Manutenção - Equip / Infra	R\$ 33.774	20,49%	74,90%	A
VO3	Pagamento para Autoridade Portuária	R\$ 24.470	14,84%	89,74%	A
FO2	Utilidades - Eletricidade, Água, Comunicações	R\$ 8.598	5,22%	94,96%	B
--	Custos Ambientais	R\$ 4.752	2,88%	97,84%	B
VO2	Utilidades - Eletricidade, Água, Combustíveis e Lubrificantes	R\$ 2.112	1,28%	99,12%	C
FO5	Taxas (IPTU, Sindicatos)	R\$ 1.444	0,88%	100,00%	C
	Total Opex	R\$ 164.845			

Fonte: elaboração própria a partir das planilhas "ABC01_Financial_Model MAC11 rev02" (item não digitalizável da peça 140)

Tabela 14 - Despesas operacionais – Opex do MAC11A (R\$/mil)

Código	Descrição Custo/Despesa	Valor	% Valor	% Acum.	Faixa
FO4	Geral e Admin	R\$ 36.978	24,44%	24,44%	A
VO3	Pagamento para Autoridade Portuária	R\$ 32.428	21,43%	45,87%	A
FO1	Mão de obra (Admin, O&M, Ambiental)	R\$ 32.138	21,24%	67,11%	A
FO3	Manutenção - Equip / Infra	R\$ 27.959	18,48%	85,59%	A
FO2	Utilidades - Eletricidade, Água, Comunicações	R\$ 11.030	7,29%	92,88%	B
--	Custos Ambientais	R\$ 4.928	3,26%	96,14%	B
FO5	Taxas (IPTU, Sindicatos)	R\$ 3.045	2,01%	98,15%	C
VO2	Utilidades - Eletricidade, Água, Combustíveis e Lubrificantes)	R\$ 2.799	1,85%	100,00%	C
	Total Opex	R\$ 151.305			

Fonte: elaboração própria a partir das planilhas “ABC01_Financial_Model MAC11A rev03.1_BID_Min” (item não digitalizável da peça 150)

229. Para definição do escopo da análise realizada nas despesas operacionais, utilizou-se a metodologia da curva ABC.

230. Para o terminal MAC11, foram selecionadas para análise as rubricas FO1 – Mão de obra (Admin, O&M, Ambiental); FO4 – Despesas Gerais e Administrativas; FO3 – Manutenção – Equipamentos e infraestrutura; e VO3 – Pagamento para Autoridade Portuária, que juntas alcançam o percentual acumulado de 90,67% das despesas operacionais da modelagem, como mostrado na tabela acima. Já para o terminal MAC11A, foram selecionadas essas mesmas rubricas, que, juntas, representam o percentual acumulado de 85,59% do *Opex* total previsto na modelagem.

Da Mão de Obra (Admin, O&M, Ambiental) – FO1:

231. No que se refere à rubrica FO1, foram estimadas para cada terminal despesas operacionais fixas de mão de obra administrativa, mão de obra para operação e manutenção e mão de obra para a área de meio ambiente.

232. Para o dimensionamento da mão de obra administrativa, adotou-se a premissa de que o tamanho da equipe é correlacionado com o tamanho do empreendimento, medido pela estimativa das receitas a serem auferidas.

233. Considerando a receita bruta anual prevista para o MAC11 nos estudos e a classificação definida pelo MInfra, o terminal foi classificado no patamar de receita bruta de até R\$ 30 milhões/ano. Para terminais desse porte, definiu-se que a mão de obra administrativa é composta de 9 funcionários, sendo eles: 1 diretor-geral; 2 gerentes-sêniores; 3 gerentes; 1 técnico administrativo, tipo 1; e 2 técnicos administrativos, tipo 2 (peça 138, p. 4).

234. Já para o MAC11A, cuja classificação foi feita no patamar de receita bruta de até R\$ 18 milhões/ano, a equipe de mão de obra administrativa é composta de 7 funcionários, sendo eles: 1 gerente-sênior; 2 gerentes; 1 técnico administrativo, tipo 1; e 3 técnicos administrativos, tipo 2 (peça 149, p. 4).

235. Já para as estimativas da mão de obra ambiental, foi utilizada metodologia adotada pelo Ibama, correlacionando a necessidade de técnicos ambientais segundo o porte do terminal portuário. Tendo essa metodologia em vista, o MAC11 foi classificado como terminal de pequeno porte, mostrando-se necessária a contratação de 1 supervisor ambiental. O MAC11A, segundo a classificação do Ibama, é tido como de médio porte, necessitando da contratação de 1 supervisor ambiental e 1 técnico ambiental, no total de 2 funcionários para a área de meio ambiente.

236. Ademais, para ambos os terminais também foi inserido 1 supervisor de segurança portuária com vínculo empregatício direto, tendo em vista a exigência da Resolução 52/2018 da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS) (peça 138, p. 4 e peça 149, p. 4).

237. Em relação à mão de obra operacional e de manutenção, diferente da mão de obra administrativa, o MInfra esclareceu que a quantidade de empregados varia em função da quantidade de carga movimentada e não das receitas geradas. Para estimar a composição da mão de obra foi aplicado índice de produtividade/empregado, com dados levantados em oito terminais portuários de combustíveis (peça 138, p. 5 e peça 149, p. 5).

238. Na instrução que analisou a primeira versão dos estudos do então denominado MAC11, mostrou-se necessário solicitar em diligência quais eram os terminais considerados na amostra. Em resposta, o MInfra esclareceu que os terminais abaixo foram utilizados para calcular a quantidade de empregados do setor operacional (peça 78, p. 10):

Tabela 15 – Terminais pesquisados para o cálculo da composição da mão de obra operacional

Terminal	Movimentação (m³)	Empregados operacionais	Produtividade m³/empregado	Produtividade t/empregado
Pandenor, Suape/PE	1.055.631	28	37.701	32.046
Temape, Suape/PE	972.193	28	34.721	29.513
Granel Química, Rio Grande/RS	498.739	24	20.781	17.664
Ipiranga, Itaquí/MA	384.546	17	22.620	19.227
Ipiranga, Porto Velho	347.409	6	57.902	49.217
Petróleo Sabbá, Santarém/PA	146.164	3	48.721	41.413
Ipiranga, Miramar/PA	576.000	27	21.333	18.133
Raízen, Miramar/PA	750.000	36	20.833	17.708
			Média	28.115

Fonte: peça 78, p. 10

239. Chegando-se à média de 28.115 toneladas por empregado a cada ano e aplicando esse valor à movimentação esperada no MAC11, chegou-se à quantidade de 7 empregados operacionais necessários. Já para o MAC11A, aplicando-se essa mesma média, foi calculada a necessidade de 6 empregados operacionais necessários.

240. Os valores de salários foram definidos com base em levantamentos efetuados nos sistemas oficiais Sicro/AL e Sine (Nacional) e os encargos foram definidos com base no dissídio nacional do setor de combustíveis (peça 138, p. 5 e peça 149, p. 5).

Do pagamento para a autoridade portuária – VO3:



241. Os custos com pagamento para a autoridade portuária são variáveis de acordo com a quantidade movimentada pelo terminal. De acordo com a tabela vigente da Administração do Porto de Maceió (APMC), a tarifa para utilização da infraestrutura operacional pela movimentação de granel líquido, longo curso, por tonelada, é de R\$ 6,73.

Da manutenção em equipamentos e infraestrutura – FO3:

242. Na modelagem, os custos com manutenção foram divididos entre manutenção de obras civis e manutenção de equipamentos. Em ambos os casos, utilizou-se percentual de despesas em relação aos montantes de equipamentos e de obras civis imobilizados no MAC11 e no MAC11A.

243. Para as obras civis, assumindo a premissa de instalação *brownfield* em ambos os terminais, foi utilizado o percentual de 1% ao ano para as obras civis existentes e 0,5% ao ano para das obras civis novas (peça 138, p. 6 e peça 149, p. 6).

244. No caso das obras civis do MAC11, foi identificada na planilha da modelagem econômico-financeira a memória de cálculo relativa às despesas com manutenção, tendo sido verificado que os percentuais de 1% e 0,5% foram aplicados sobre os totais de kR\$ 48.422 e de kR\$ 3.810, respectivamente e de forma ponderada, chegando-se ao percentual ponderado de 0,96% e resultando em despesas operacionais anuais com manutenção de obras civis no total de R\$ 503.265,00 (peça 138, p. 7).

245. Para as obras civis do MAC11A, a memória de cálculo na planilha da modelagem econômico-financeira mostra que o percentual de 1% foi aplicado sobre o total de kR\$ 91.788 de obras existentes e o percentual de 0,5% sobre o total de kR\$ 23.102, gerando um percentual ponderado de 0,9%, resultando em despesas operacionais anuais com manutenção de obras civis no total de R\$ 3.212.595,00 (peça 149, p. 7).

246. Em relação aos equipamentos dos terminais, que incluem os dutos e as estações de carga, previu-se gasto operacional maior devido ao uso contínuo desses ativos. O percentual utilizado foi de 2% ao ano para os equipamentos existentes e de 1% ao ano para os equipamentos novos (peça 138, p. 7 e peça 149, p. 7).

247. Na planilha da modelagem econômico-financeira do MAC11, viu-se que o percentual de 2% foi aplicado sobre a base de cálculo de kR\$ 34.230 para equipamentos existentes, totalizando despesas anuais com manutenção de equipamentos no valor de R\$ 648.602,00 (peça 138, p. 7).

248. Já na planilha do MAC11A, verifica-se que o percentual de 2% foi aplicado sobre o total de kR\$ 7.863 e o de 1% sobre a base de cálculo kR\$ 11.327, gerando o percentual ponderado de 1,41% e despesas anuais com manutenção de equipamentos no valor de kR\$ 1.034 (peça 149, p. 7).

Das Despesas Gerais e Administrativas - FO4:

249. Com relação às despesas gerais e administrativas, o poder concedente baseou-se em estimativas de custo com base em serviços de categorias de limpeza, contabilidade, jurídico e consultores, seguros, segurança, veículos e combustível e outros.

250. Na categoria limpeza foram estimados 5 empregados para o MAC11 e para o MAC11A e utilizados o salário e os encargos do sistema Sicro. Para estimar os gastos com aquisição de materiais de limpeza e extras, foi aplicado o percentual de 10% sobre o total de salários e encargos, chegando-se ao valor anual de R\$ 210.000,00 para a categoria limpeza. Para os serviços de contabilidade, jurídico e consultoria foram utilizados os valores do PAP, que, atualizados, alcançavam o montante de R\$ 168.000,00 anuais (peça 138, p. 7 e peça 149, p. 7).

251. Para as estimativas dos gastos com seguro foi utilizada metodologia própria que estimou o total de R\$ 130.000,00 anualmente no MAC11 e R\$ 200.000,00 anuais no MAC11A, variações causadas especialmente em decorrências dos valores de *Capex* de cada um dos terminais. Para os dispêndios com segurança foi prevista a necessidade de 12 vigilantes em cada terminal, cujos salários e encargos foram buscados no sistema Sicro, além de ter sido estimado gasto de 10% do valor total dos salários dos funcionários de segurança para aquisição de equipamentos de segurança. Para a categoria segurança, a previsão de gasto anual totaliza R\$ 608.000,00 na modelagem (peça 138, p. 7 e peça 149, p. 7).

252. Para a categoria veículos e combustíveis estimou-se a necessidade de dois veículos com um motorista em cada terminal, acrescido de 10% do total de salário e encargos desse profissional para aquisição de combustíveis e fluidos, totalizando R\$ 124.000,00 anuais. Por fim, para a categoria “outros”, que traz gastos com alimentação, tecnologia da informação e suprimentos, utilizou-se o percentual de 10% sobre o total das despesas gerais e administrativas (peça 138, p. 8 e peça 149, p. 8).

Análise da SeinfraPortoFerrovia

253. No que se refere às despesas operacionais (*Opex*), a alteração procedida pelo MInfra na versão original dos estudos do então MAC11 centrou-se em atualização de valores para a nova data-base e no redimensionamento da força de trabalho necessária para os novos terminais MAC11 e MAC11A. Como houve alteração na movimentação e nos patamares de receita desses terminais, por consequência também foi feita alteração no dimensionamento da mão de obra e outras despesas operacionais.

254. Na análise da rubrica FO1 – Mão de Obra (Admin, O&M, Ambiental), foram conferidos os códigos utilizados, não se verificando divergências entre a modelagem e os sistemas oficiais.

255. Contudo, foi verificado que, apesar de o terminal MAC11A estar incluído na faixa de terminal de médio porte da classificação do Ibama, foi prevista na modelagem apenas a necessidade de um supervisor ambiental (e não um supervisor e um técnico ambiental, conforme definições da metodologia). Questionado acerca de tal divergência, o MInfra esclareceu se tratar de erro material na planilha da modelagem que seria corrigido na versão anterior à publicação do edital (peça 157, p. 17). Diante dessa manifestação da pasta, **deixa-se de propor encaminhamento no presente tópico.**

256. Quanto à rubrica VO3 (pagamento para autoridade portuária), o cálculo levou em consideração a tarifa praticada pela autoridade portuária de R\$ 6,73 por tonelada movimentada. Verificada a correção desse valor na tabela da APMC, não se vislumbra qualquer inconsistência no cálculo do *Opex* nessa rubrica.

257. Já os custos com manutenção em equipamentos e obras, da rubrica FO3, foram calculados com base nos investimentos/obras novos e existentes, em percentuais distintos, em consonância com a metodologia já utilizada em estudos anteriores analisados no TCU. Para as obras civis, assumindo a premissa de instalação *brownfield*, foi utilizado o percentual de 1% ao ano para as obras civis existentes e 0,5% ao ano para das obras civis novas (peça 138, p. 6). Já para os equipamentos o percentual utilizado foi de 2% ao ano para os equipamentos existentes e de 1% ao ano para os equipamentos novos (peça 149, p. 7). Verificados os percentuais ponderados aplicados, também não se vislumbra incongruência ou erro formal que obste o regular prosseguimento do certame.

258. Por fim, na rubrica FO4 constam os valores referentes às despesas gerais e administrativas. Foram analisados os cálculos realizados pelo MInfra, além de terem sido solicitados os respectivos códigos dos sistemas oficiais utilizados, não tendo sido verificadas inconsistências que possam vir a obstar o prosseguimento dos arrendamentos do MAC11 e do MAC11A.

IX. Estimativa de investimentos

259. Segundo a Seção C – Engenharia do EVTEA (peça 148), o terminal MAC11A contará com estruturas da Autoridade Portuária, estruturas da atual arrendatária que são reversíveis à Autoridade Portuária, além de equipamentos da atual arrendatária que não são reversíveis.

260. O EVTEA estabelece ainda, como uma das premissas, que o terminal não poderá sofrer descontinuidade operacional de petróleo. Por isso, alguns dos ativos não reversíveis à Autoridade Portuária deverão ser indenizados pelo futuro arrendatário MAC11A, passando a integrar o rol de ativos do futuro arrendamento conforme estabelecido no contrato (peça 148, p. 1).

261. Ainda, como consta da respectiva Seção do EVTEA, o futuro arrendatário terá como incumbência realizar os investimentos previstos no estudo para desenvolvimento do terminal, reposição e instalação de novos equipamentos e estruturas e serviços junto à infraestrutura fora da área de arrendamento (peça 148, p. 2):

I. Equipamentos:

a. Aquisição e Instalação de Tanques de Armazenamento de Combustíveis totalizando o mínimo de 10.759 m³ e correspondentes sistemas de bombas, redes de dutos, expedição rodoviária e subestação para atender as operações do terminal.

II. Serviços junto a Infraestrutura fora da área de arrendamento:

a. Pavimentação e drenagem na área de acesso ao terminal abrangendo cerca de 10 mil m².

262. Sendo assim, no que concerne à estimativa do orçamento de investimentos (*Capital Expenditure - Capex*), de acordo com a versão “Rev. 03”, o montante previsto para o terminal MAC11A se dará no valor de R\$ 36.448.656,23 (data-base fevereiro de 2022), com mais R\$ 10.000.000,00 a título de renovação de equipamentos (*retrofit*).

263. Para fins de análise, a equipe da SeinfraPortoFerrovia utilizou-se da técnica de auditoria de seleção de amostra denominada de curva ABC, com o intuito de verificar os itens mais relevantes, conforme tabela a seguir:

Tabela 16 – Curva ABC - Investimentos no terminal MAC11A (versão “Rev.03”)

Item	Un	Qtd.	Custo unit., R\$	Total, R\$	Total +Eng +Cont	%	% acum.
1 - Tanques de aço-carbono de telhado fixo, sem fundação	m ³	10.759,87	1.951,90	21.002.238	23.102.461	49,74%	49,74%
2 - Renovação de Equipamentos					10.000.000	21,53%	71,27%
3 - Estação de Carregamento Caminhão	unid.	1	4.490.084,20	4.490.084	4.939.093	10,63%	81,90%
4 - Linha de Dutos para Granéis Líquidos (Incluindo suportes)	m	862,5	4.791,84	4.132.958	4.546.254	9,79%	91,69%
Demais itens da planilha de Capex					3.860.846	8,31%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base na planilha “Capex_MAC11A_rev03_cenário1”.

264. Tendo em vista a presença do item “Linha de dutos para grânéis líquidos (incluindo suportes)” no rol dos equipamentos que serão renovados durante o período do arrendamento (juntamente com a “Estação de Carregamento Caminhão”), conforme será detalhado adiante, optou-se por expandir a análise além das faixas ‘A’ e ‘B’ da curva, de modo a incluí-lo.

265. Com efeito, os itens correspondem a R\$ 42.587.808,00 do montante previsto, ou seja, a uma amostra de 91,69% do quantitativo total.

266. Registra-se, por oportuno, que, no âmbito da revisão dos estudos dos terminais MAC11 e MAC11A, após a conclusão da instrução à peça 103, o poder concedente decidiu não mais incluir a armazenagem e o manuseio de GLP nos arrendamentos. Desse modo, o antigo item relevante “Esferas de GLP, com fundação e acessórios”, analisado na mencionada instrução, não está mais relacionado.

267. Em relação aos investimentos do terminal MAC11, esses consistem em sua maior parte ao valor de indenização dos bens não reversíveis e no *retrofit* desses bens. Assim, as análises serão apresentadas no tópico X desta instrução.

268. Em seguida serão detalhados cada um dos itens selecionados.

IX.1 – Tanques de aço-carbono de telhado fixo, sem fundação

269. Inicialmente, cabe destacar que o sistema de armazenamento estático do terminal é a rubrica mais relevante do Capex, respondendo por 49,74%, no valor total de R\$ 23.102.461,00, a partir do custo unitário de R\$ 1.951,90.

270. Como descrito na Seção C do EVTEA (peça 148, p. 4), o terminal MAC11A dispõe de cinco tanques para a armazenagem de petróleo bruto, com capacidade estática total de 25.946 m³, que serão indenizados pelo futuro arrendatário para resguardar a operação sem interrupções.

271. Segundo o MInfra, em resposta a diligência (peça 97, p. 6), o custo unitário dos tanques foi obtido através de simulações no Sistema Sicport (Antaq), resultando em um valor médio de R\$ 913,85 por m³ (data-base abril/2017).

272. Esse valor refere-se apenas ao tanque, ou seja, apenas às estruturas metálicas do tanque instalado, sem os equipamentos acessórios para segurança e funcionamento.

273. A seguir seguem os custos unitários, levantados no Sicport, a partir de outros arrendamentos já realizados pelo poder concedente, sem levar em consideração fundação, bacia de contenção, sistema de drenagem, dutos associados ao tanque, válvulas e medidores, sistemas de aditivação e marcação (selo e automação), e outros acessórios (iluminação, telemetria, proteção e aterramento):

Tabela 17 – Valores da rubrica tanques

Custos Unitários SicPort - Somente Tanques Terminal	R\$/m ³
BEL02A	954,10
BEL02B	952,45
BEL04	952,67
BEL08	846,66
BEL09	845,72
VDC12	931,46
Média	913,85

Fonte: Nota Técnica 115/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA, com base nos dados SICPORT/ANTAQ (peça 78)

274. Os demais itens que compõem o protótipo dos tanques foram acrescentados ao seu valor, sendo que, segundo o poder concedente, para definição da participação de cada item, foram feitas cotações junto a fornecedores e precificadas para o quantitativo de cada projeto. A seguir, mostra-se a composição do custo total unitário do protótipo de tanques para granel líquido:

Tabela 18 – Valores de composição do custo total unitário do protótipo de tanques para granel líquido

Terminal	Capacidade m ³	Tanque		Fundação		Bacia de Contenção e Rede de Drenagem		Dutos, válvulas e medidores		Sistema de aditivação e marcação		Outros acessórios	
		Total	Unitário	Total	Unitário	Total	Unitário	Total	Unitário	Total	Unitário	Total	Unitário
BEL02A	49.260	R\$ 46.998.828	R\$ 954	R\$ 5.678.136	R\$ 115	R\$ 493.225	R\$ 10	R\$ 1.105.705	R\$ 22	R\$ 283.398	R\$ 6	R\$ 4.026.346	R\$ 82
BEL02B	33.262	R\$ 31.680.523	R\$ 952	R\$ 4.105.705	R\$ 123	R\$ 363.213	R\$ 11	R\$ 711.804	R\$ 21	R\$ 283.398	R\$ 9	R\$ 4.020.533	R\$ 121
BEL04	21.412	R\$ 20.398.658	R\$ 953	R\$ 2.749.894	R\$ 128	R\$ 263.244	R\$ 12	R\$ 430.379	R\$ 20	R\$ 283.398	R\$ 13	R\$ 2.024.331	R\$ 95
BEL08	58.613	R\$ 49.625.459	R\$ 847	R\$ 6.003.728	R\$ 102	R\$ 442.240	R\$ 8	R\$ 995.370	R\$ 17	R\$ 283.398	R\$ 5	R\$ 4.028.869	R\$ 69
BEL09	16.467	R\$ 13.926.438	R\$ 846	R\$ 3.636.445	R\$ 221	R\$ 339.828	R\$ 21	R\$ 631.624	R\$ 38	R\$ 283.398	R\$ 17	R\$ 2.024.788	R\$ 123
VDC12	53.543	R\$ 49.873.403	R\$ 931	R\$ 5.621.251	R\$ 105	R\$ 419.235	R\$ 8	R\$ 910.354	R\$ 17	R\$ 283.398	R\$ 5	R\$ 4.026.346	R\$ 75
Média			R\$ 914		R\$ 133		R\$ 12		R\$ 23		R\$ 9		R\$ 94

Fonte: Nota Técnica 115/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA, com base nos dados SICPORT/ANTAQ (peça 78)

275. A partir dos valores médios dos levantamentos feitos nos arrendamentos portuários anteriores, chegou-se ao valor unitário total do protótipo de tanques, no montante de R\$ 1.183,81/m³ (data-base abril/2017).

276. A tabela abaixo sintetiza a composição de custo unitário da instalação dos tanques de graneis líquidos, segundo o protótipo concebido:

Tabela 19 – Valor unitário total/m³ do protótipo de tanque

Protótipo - Tanque m ³	Preço Médio/m ³	%	Fonte
Tanque	R\$ 913,85	77,20%	SicPort
Fundação	R\$ 132,56	11,20%	Orçamento
Bacia de Contenção e Rede de Drenagem	R\$ 11,54	0,97%	Orçamento
Dutos, válvulas e medidores	R\$ 22,71	1,92%	Orçamento
Sistema de aditivação e marcação	R\$ 9,14	0,77%	Orçamento

Outros acessórios (telemetria, aterramento, proteção etc)	R\$ 94,01	7,94%	Orçamento
TOTAL	R\$ 1.183,81	100%	

Fonte: Nota Técnica 115/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA, com base nos dados SICPORT/ANTAQ (peça 78)

277. Especificamente em relação ao terminal MAC11A, no entanto, o custo unitário dos tanques de combustíveis foi levantado com base no subsídio dos valores adotados nos estudos pretéritos. Contudo, foram subtraídos os valores provenientes de fundação e bacia de contenção, pois as infraestruturas estão instaladas no terminal e serão reaproveitadas.

278. Por fim, esses valores foram atualizados para a data-base fevereiro/2022, por meio dos Índices de Reajustamento de Obras Portuárias, da FGV (estruturas metálicas), obtendo-se o mencionado valor unitário de R\$ 1.951,90/m³.

IX.2 – Estação de Carregamento Caminhão

279. O item “Estação de Carregamento Caminhão” representa 10,63% do total dos investimentos previstos para serem executados no arrendamento MAC11A. Ele foi dimensionado para atender uma capacidade dinâmica de expedição anual de combustíveis de 150 mil toneladas, considerando uma estação de descarregamento e dois pontos operando simultaneamente.

280. Para cálculo de capacidade do sistema de expedição terrestre para combustíveis, foi estimado o uso de oito horas de operação por dia em cinco dias por semana, carga média de 40 toneladas por caminhão, tempo de carregamento de 40 minutos por caminhão, acrescidos da taxa de ocupação (fator de segurança) de 60%.

281. Para a definição dos valores unitários da estação de carregamento foi realizada cotação junto a fornecedores para o principal item que compõe a estação, o skid de carregamento, cotado em R\$ 1.510.503,52 na data-base abril/2017 (peça 166). Os valores complementares referem-se a obras civis em estruturas metálicas e outros itens, detalhados na tabela a seguir:

Tabela 20 – Composição de unitária do item “Estação de Carregamento Caminhão”

PLATAFORMA DE CARREGAMENTO				
SERVIÇOS	UNID.	QUANT.	PREÇO	TOTAL
Fundações				R\$ 14.458,62
Concreto fck=20 MPa	m³	20,49	R\$ 346,58	R\$ 7.101,42
Estacas	unid.	6	R\$ 1.226,20	R\$ 7.357,20
Drenagem Pluvial				R\$ 16.275,48
Calha	m	50,4	R\$ 103,71	R\$ 5.226,98
Tubo 6"	m	38	R\$ 290,75	R\$ 11.048,50
Drenagem Oleosa				R\$ 254.285,00
Canaleta	m	140	R\$ 570,25	R\$ 79.835,00
Tubo 6"	m	600	R\$ 290,75	R\$ 174.450,00
Estrutura Metálica				R\$ 500.218,00
Estrutura Metálica	kg	19000	R\$ 21,94	R\$ 416.860,00
Trava-Quedas	unid.	2	R\$ 41.679,00	R\$ 83.358,00
Terraplenagem				R\$ 12.732,20
Regularização do Terreno	m²	260	R\$ 1,26	R\$ 327,60
Aterro	m³	52	R\$ 69,61	R\$ 3.619,72
Escavação	m²	52	R\$ 17,24	R\$ 896,48
Bota Fora	m³	52	R\$ 151,70	R\$ 7.888,40
Pavimentação e Arruamento				R\$ 9.408,40
Concreto fck=20 MPa	m³	16,2	R\$ 346,58	R\$ 5.614,60
Tela soldada Q-92	kg	298,96	R\$ 12,69	R\$ 3.793,80
Tubos e Acessórios				R\$ 165.982,76
Tubo 8"	m	202	R\$ 542,00	R\$ 109.484,00
Tubo 4"	m	120	R\$ 242,29	R\$ 29.074,80
Válvula Gaveta 4"	unid.	6	R\$ 2.080,80	R\$ 12.484,80
Válvula Retenção 4"	unid.	6	R\$ 2.300,00	R\$ 13.800,00
Flange 4"	unid.	12	R\$ 94,93	R\$ 1.139,16
Suportes				R\$ 11.408,00
Suporte Metálico	kg	240	R\$ 32,20	R\$ 7.728,00
Suporte Dormente	unid.	8	R\$ 460,00	R\$ 3.680,00
Aterramento e SPDA				R\$ 5.012,20
Cabo 50mm	m	56	R\$ 49,75	R\$ 2.786,20
Mini-Captor SPDA	unid.	21	R\$ 106,00	R\$ 2.226,00
Iluminação				R\$ 15.672,68



Luminária a Prova de Explosão 120W	unid.	6	R\$ 2.192,83	R\$ 13.156,98
Quadro de distribuição	unid.	1	R\$ 2.515,70	R\$ 2.515,70
Encaminhamento de Cabos				R\$ 9.187,27
Cabo 50mm	m	76	R\$ 49,75	R\$ 3.781,27
Eletroduto	m	51	R\$ 106,00	R\$ 5.406,00
Aditivção e Marcação / Medição / Braço				R\$ 1.597.793,52
Filtro 4"	unid.	4	R\$ 3.100,00	R\$ 12.400,00
Filtro 3"	unid.	2	R\$ 2.645,00	R\$ 5.290,00
Braço de Carregamento	unid.	4	R\$ 17.400,00	R\$ 69.600,00
Skid de Carregamento	unid.	1	R\$ 1.510.503,52	R\$ 1.510.503,52
SUBTOTAL				R\$ 2.612.434,14

Fonte: Documento encaminhado pelo MInfra em resposta a questionamentos do Tribunal (peça 157, p. 12-13)

282. A partir do valor de R\$ 2.612.434,14 na data-base abril/2017, atualizou-se o montante para a data-base atualmente praticada no EVTEA, fevereiro/2022, por meio de Índice de Reajustamento de Obras Portuárias da FGV (equipamentos). Desse modo, obteve-se o valor unitário de R\$ 4.490.084,20.

IX.3 – Linhas de dutos para granéis líquidos (incluindo suportes)

283. Segundo a Seção C – Engenharia do EVTEA (peça 148, p. 7), associados à tancagem de 10.759m³ a ser instalada na área de arrendamento MAC11A, prevê-se a aquisição e instalação de 862,50 metros de novos dutos internos, promovendo a ligação entre os tanques aéreos de combustíveis e a nova plataforma de carregamento.

284. Além desses, será necessária a indenização da rede de dutos externos para movimentação de combustíveis que interligam o píer TGL e o cais de açúcar ao terminal MAC11A.

285. Com o objetivo de resguardar a movimentação de petróleo no porto de Maceió/AL, o futuro arrendatário do terminal MAC11A também indenizará ao atual arrendatário valores referentes ao sistema de dutos de petróleo provenientes da ligação do píer TGL ao terminal MAC11A, com 1.200 metros, pois o ativo existente não é reversível à autoridade portuária.

286. Para definição da estimativa de custo de *Capex* em relação aos dutos, utilizou-se o valor médio para diâmetros de 4", 6", 8", 10", 12", 14", 16" de dutos, incluindo acessórios e instalação. Para tal, adotou-se o valor atualizado definido pela EBP, que, segundo o poder concedente, mostrava-se razoável frente a cotações já verificadas por órgão públicos e, conforme verificou a equipe da SeinfraPortoFerrovia, guarda similaridade com as estimativas de preços de arrendamentos anteriores já apreciados pelo Tribunal.

287. O custo médio linear estimado pelo EVTEA para os dutos foi de R\$ 2.788,00/m, na data-base abril/2017. A título de comparação, o poder concedente, na Nota Técnica 115/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (peça 78), apresentou os valores utilizados em reequilíbrio analisado pela Antaq, cujo EVTEA foi aprovado pela Resolução-Antaq 5.458/2017, cuja data-base é de abril/2017:

Tabela 21 – Valores de linhas de dutos para granéis líquidos

	Custo Unitário			
Tubulações 14"/acessórios	R\$ 2.663,55	metro linear		
Tubulações 16"/acessórios	R\$ 3.097,57	metro linear		
jan/16				
MÉDIO	R\$ 2.880,56	metro linear		
Índice de Atualização: "Estruturas e Fundações Metálicas" - FGV, Índices de Reajustamento de Obras Portuárias				
(526,626 - 569,660)				
Atualizado 04/2017	R\$ 3.115,95	metro linear		11,76%
Valor Unitário EBP				
Atualizado 04/2017	R\$ 2.788,00			

Fonte: Nota Técnica 115/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA, com base nos dados SICPORT/ANTAQ (peça 78)

288. Com a atualização para a data-base atualmente praticada, fevereiro/2022, por meio de Índice de Reajustamento de Obras Portuárias da FGV (equipamentos), chegou-se ao valor estimado no EVTEA, R\$ 4.791,84 por metro linear.

IX.4 – Renovação de equipamentos (retrofit)

289. De acordo com o EVTEA, ao longo dos 25 anos da execução contratual está prevista a renovação de metade dos equipamentos principais do arrendamento, no montante aproximado de R\$ 10 milhões (50% do valor dos equipamentos novos e existentes). Essa renovação (*retrofit*) visa garantir a atualidade e a modernidade das condições de prestação dos serviços.

290. Com efeito, em geral, os equipamentos portuários, a partir do décimo ano de operação, começam a perder de forma significativa a capacidade de gerar futuros benefícios econômicos ao arrendatário. Assim, estabelece-se um nível de renovação de acordo a atividade desempenhada, para manter as condições de prestação de serviços requeridos.

291. No presente caso, considerando o prazo pré-operacional de dois anos, a modelagem estabelece o décimo ano operacional, ou seja, o décimo segundo e décimo terceiro anos contratuais, para realização do *retrofit*.

292. Como o valor do *retrofit* é calculado com base no valor dos equipamentos, elaborou-se uma curva ABC dos equipamentos, para a verificação daqueles pertencentes à faixa A, conforme abaixo:

Tabela 22 – Curva ABC - Renovação de equipamentos

Item	Un	Qtd.	Custo unit., R\$	Total, R\$	Total +Eng +Cont	% ind.	% acum.
1 - Linha de Dutos para Granéis Líquidos (Incluindo suportes)	m	2.062,50	4.791,84	9.883.161	10.871.477	55,63%	55,63%
2 - Estação de Carregamento Caminhão	unid.	1	4.490.084	4.490.084	4.939.093	25,27%	80,90%
Demais itens relacionados a renovação de equipamentos					3.732.008	19,10%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base na planilha “ABC01_Financial_Model MAC11A rev03.1”, item não digitalizável da peça 150

293. Desse modo, os dois itens a serem analisados correspondem a 80,90% do total a ser investido nessa categoria.

294. Conforme já apontado nesta instrução, as linhas de dutos e a estação de carregamento estão presentes nas duas curvas ABC de investimentos.

Análise da SeinfraPortoFerrovia

295. A técnica de auditoria utilizada para análise do *Capex* adotou a amostragem por meio de construção de curvas ABC dos itens que compõem os novos investimentos e dos equipamentos que serão renovados no período do arrendamento. Além disso, a análise cuidou de verificar a conformidade das premissas adotadas quanto à reversibilidade, ou não, dos ativos já existentes, tendo em vista a concepção de um projeto *brownfield*, além da coerência quanto à eleição daqueles itens das instalações que deverão permanecer em operação e consequentemente serão indenizados pelo vencedor do certame à atual arrendatária.

296. O item mais relevante do *Capex* é composto pelos tanques de aço carbono de telhado fixo, sem fundação e bacia de contenção para armazenamento de combustíveis derivados de petróleo e de etanol. A rubrica demanda um investimento de R\$ 23.102.461, ou 49,74% do *Capex* de novos ativos somado ao valor das renovações de equipamentos.

297. Em relação ao custo unitário desses tanques de combustíveis, o EVTEA utilizou-se de estimativas feitas em estudos anteriores, como o BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08, BEL09 e VDC12, extraindo-se o custo unitário médio dos tanques desses empreendimentos, e chegou ao valor unitário total atualizado de R\$ 1.951,90 (data-base fevereiro/2022), já com a inclusão dos demais equipamentos que compõem as instalações dos tanques, mas à exceção da fundação e da bacia de contenção e de drenagem. Não se identificaram impropriedades na precificação.

298. Quanto à “Estação de Carregamento Caminhão”, ela foi dimensionada para atender uma capacidade dinâmica de expedição anual de combustíveis de 150 mil toneladas, considerando uma estação de descarregamento e dois pontos operando simultaneamente.

299. A precificação foi realizada por meio de pesquisa de mercado do item mais representativo, o *skid* de carregamento (peça 166), e posterior confecção de composição completa para o equipamento, cujo valor unitário foi estabelecido em R\$ 4.490.084,20 (data-base fevereiro/2022). Não foram verificadas inadequações específicas nessa metodologia.

300. No que tange ao sistema dutoviário do terminal MAC11A, a Seção C – Engenharia do EVTEA (peça 148) estabeleceu como premissa a manutenção de parte dos dutos necessários para resguardar o fornecimento de combustíveis e garantir segurança ao abastecimento regional, bem como a instalação de novos elementos.

301. Para definição da estimativa de custo de *Capex* em relação aos dutos, utilizou-se o valor médio para diâmetros de 4", 6", 8", 10", 12", 14", 16" de dutos, incluindo acessórios e instalação. Para tal, adotou-se o valor atualizado definido pela EBP, que, segundo o poder concedente, mostra-se razoável frente a cotações já verificadas por órgão públicos e, conforme verificou a equipe da SeinfraPortoFerrovia, guarda similaridade com as estimativas de preços de arrendamentos anteriores já apreciados pelo Tribunal.

302. O custo médio linear estimado pelo EVTEA para os dutos foi de R\$ 4.791,84, atualizado a preços de fevereiro/2022, o que se mostra razoável.

303. Quanto à renovação de equipamentos, os itens mais representativos também compuseram a curva ABC principal analisada no presente trabalho. Assim, seria contraproducente repetir os apontamentos. A adequação dos parâmetros adotados para se dimensionarem e precificarem os equipamentos individuais refletirá na regularidade do *retrofit*.

304. Pontua-se que os custos unitários adotados para os equipamentos foram baseados no Sicport, um referencial de custos portuários da Antaq, ou em cotações de preços de mercado, quando não existentes no referido sistema. Desse modo, consideram-se adequados os parâmetros adotados na modelagem.

305. No que concerne à discricionariedade quanto à substituição parcial das instalações já existentes por novos ativos, ou à possibilidade de aproveitamento dos bens em atividade, que era uma das premissas da Seção C – Engenharia do EVTEA (peça 22) do terminal MAC11, este assunto já foi discutido e apreciado anteriormente por esta Corte de Contas no



âmbito dos terminais IQI03 e IQI11, por meio do Acórdão 3.263/2020- TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

306. O tema fundamentou determinação ao MInfra, na instrução da peça 103, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, para que, antes do regular prosseguimento do processo de desestatização do terminal MAC11, adaptasse o modelo econômico-financeiro de forma a calcular e fixar o valor de um *bid* mínimo para a licitação, considerando, para tal, a diferença do valor de saída do VPL do fluxo de caixa em função da hipótese do cenário de continuidade das operações herdadas, ou seja, do aproveitamento ainda que parcial dos bens preexistentes, desde o primeiro ano de assunção da operação pelas novas arrendatárias, vis-à-vis a hipótese de investimento em *Capex* com mobilização de novos ativos, como estava previsto na versão anterior do projeto.

307. Registra-se que o poder concedente acatou a proposta da unidade técnica do Tribunal e estabeleceu um *bid* mínimo na licitação.

308. Por fim, considera-se que a metodologia adotada para a precificação dos itens do *Capex* tratados nesta instrução está adequada e replica as premissas empregadas em outros processos de arrendamento anteriormente apreciados por este Tribunal.

X. Indenizações de ativos

309. Conforme já explorado na presente instrução, para que seja resguardada a continuidade operacional dos terminais, o EVTEA prevê que determinados equipamentos não reversíveis ao poder concedente sejam indenizados aos atuais arrendatários, passando a integrar o futuro arrendamento. No caso do MAC11A, o rol de bens a serem indenizados foi avaliado no montante de R\$ 50.851.113,99, na data-base fevereiro/2022 (peça 148, p. 18-19), e no caso do MAC11 no montante de R\$ 25.565.845,50, na mesma data-base (peça 137, p. 15-16).

310. Por se tratar de equipamentos usados e com distintos tempos de operação, um importante fator a ser considerado na precificação desses elementos é a depreciação. A unidade técnica questionou o MInfra a respeito da metodologia utilizada para a atualização do valor de mercado dos itens a serem indenizados até a data-base do EVTEA, estabelecida, na mais recente versão dos estudos, em fevereiro/2022. Isso porque no mencionado rol, esses elementos foram atualizados até fevereiro/2022 com base em índices de reajustamento de obras portuárias da FGV, a partir de seus valores depreciados datados de 2018. Ou seja, apesar de terem se passado aproximadamente mais 4 anos, os valores somente receberam uma parcela de incremento de valor, refletindo a variação do índice, desconsiderando a depreciação adicional.

311. Na resposta ao questionamento desta unidade técnica (peça 157, p. 5-7), o MInfra discorreu sobre as possíveis maneiras de se calcularem as depreciações de bens e afirmou que não teria havido erro metodológico na precificação dos itens a serem indenizados, apontando que a elevação de preços seria decorrente tão somente da ampla variação de preços de mercado, refletidas nos índices.

312. Em seguida, apresentou exemplo de como foram definidos os preços dos tanques de armazenamento. Cite-se trecho (peça 157, p. 6):

Para fins exemplificativos, considerando as informações disponibilizadas pelo arrendatário do terminal MAC11A, é possível em uma ligeira avaliação supor que a depreciação média dos principais ativos a serem indenizados foi de 1,35% ao ano (planilha Excel anexa), que seria equivalente a 5,4% no período de 4 anos (entre a elaboração do relatório em 2018 até a presente análise em 2022). Dessa forma, considerando a baixa depreciação observada no período em comento e as eventuais especificidades técnicas e imprecisões de uma avaliação realizada em nível conceitual, não se vislumbrou óbice em arbitrar constante a depreciação no período entre a emissão do relatório até o presente momento, de 2018 a 2022.

313. Analisando-se os dados da mencionada tabela verifica-se que, apesar de os gestores apontarem que teria sido aplicada depreciação constante sobre os itens a serem indenizados, de modo a se refletirem os 4 anos de intervalo entre os dados de 2018 fornecidos pelo atual arrendatário e a data-base do EVTEA (fevereiro/2022), isso de fato não ocorreu. Os valores dos bens depreciados até 2018 foram apenas corrigidos por meio dos índices de reajustamento, sem que fosse aplicada nova redução de valor em virtude da depreciação no período.

314. Na referida tabela, para se chegar ao valor médio anual de depreciação de cada elemento, os gestores consideraram os percentuais de depreciação obtidos a partir de dados de 2018, informados pelo atual arrendatário, como se fossem de 2022.

315. No caso do tanque 6311001, por exemplo, a planilha do MInfra e a tabela de bens não reversíveis da empresa Transpetro/BR Distribuidora (peça 169) apontam para valores de R\$ 11.163.737,00 e de R\$ 3.636.438,00 para item novo e depreciado, respectivamente. Dividindo-se esses números, verifica-se que a depreciação durante o período de 1974 a 2018 foi de 67,4%. Para se obter uma média anual, pode-se dividir esse montante pelo número de anos decorridos, 44 (2018 menos 1974), obtendo-se 1,532% ao ano. Desse modo, para se aplicar ao item uma depreciação entre os anos de 2018 e 2022, o valor base de 2018 deveria ser reduzido em aproximadamente mais 6,13% (4 x 1,532%). Assim, ainda que se utilizem índices de preços para a atualização do valor para a data-base em 2022, esse percentual deveria ser aplicado sobre o valor depreciado de R\$ 2.952.138,09 (48 anos x 1,532% ao ano), e não de R\$ 3.636.438,00 (44 anos x 1,532% ao ano).

316. Ocorre que na mencionada planilha foi realizada divisão por 48 (e não por 44), como se o dado de depreciação fosse de 2022. Ainda assim, também não foi aplicada a redução referente ao resultado dessa conta, mesmo representando fator menor que 1,53%. Considerou-se o valor de um equipamento depreciado em 48 anos quando, na

verdade, os dados mostravam números de item novo e usado com diferença de 44 anos. Ou seja, deveria ter sido aplicado fator negativo para refletir os 4 anos de depreciação adicional.

317. Ademais, o método utilizado na prática pelos gestores diferiu do que foi alegado no documento encaminhado pelo MInfra (peça 157, p. 5-7). Não foi realizada cotação de preços de bens novos junto a fabricantes para a precificação do item novo, como previsto na norma ABNT NBR 14.653-5, mas sim adotado o valor referencial do bem novo informado pela atual arrendatária.

318. Para se obter uma estimativa do impacto causado pela aplicação de 4 anos adicionais de depreciação sobre os valores dos bens usados, analisou-se amostra coincidente com o item 2 da tabela “Anexo C-2 – Tabela 03 Indenização” (peça 148, p. 18), que contempla os tanques de armazenamento com fundação. Os ajustes realizados partiram da divisão do percentual de depreciação de cada equipamento entre o ano de instalação e 2018 (dado fornecido pela atual arrendatária), pelo número de anos em atividade também até 2018, obtendo-se o percentual médio anual. Conhecido esse fator, aplicaram-se reduções referentes a 4 anos adicionais de depreciação, para se obterem valores condizentes com o correto número de anos de depreciação. Por fim, foram aplicados os mesmos índices de reajustamento de obras portuárias da FGV para atualizar os valores até a data-base fevereiro/2022.

Tabela 23 – Análise amostral - Depreciação de equipamentos até o ano de 2022

Descrição	QT	Un	Preço Novo (Unid. - DB 5/18)	Ano	Preço Depreciado (2018)	Vida transcorrida (anos, ref. 2018)	Depreciação média anual (até 2018)	Depreciação total no período (2022)	Preço depreciado até 2022 (DB 5/18)	Preço depreciado até 2022 (DB 2/22)	Planilha de indenizações	Diferença
3.7 Tanque: nº 6311001, petróleo, 5.204 m3, vertical, teto flutuante, aço carbono, fundação em anel, completo com acessórios e proteção catódica.	1	un	11.163.737	1974	3.636.438	44	1,53%	73,6%	2.952.138,09	4.892.563,14	6.026.649,83	-1.134.086,69
3.8 Tanque: nº 6311002, petróleo, 5.200 m3, vertical, teto flutuante, aço carbono, fundação em anel, completo com acessórios e proteção catódica.	1	un	11.155.156	1974	3.633.643	44	1,53%	73,6%	2.949.869,09	4.888.802,74	6.022.017,70	-1.133.214,95
3.9 Tanque: nº 6311003, petróleo, 5.174 m3, vertical, teto flutuante, aço carbono, fundação em anel, completo com acessórios e proteção catódica.	1	un	11.099.380	1974	3.615.474	44	1,53%	73,6%	2.935.118,91	4.864.357,34	5.991.906,31	-1.127.548,96
3.10 Tanque: nº 6311004, diesel marítimo (MGO), 5.189 m3, vertical, teto flutuante, aço carbono, fundação em anel, completo com acessórios e proteção catódica.	1	un	11.131.558	1980	6.025.166	38	1,21%	50,7%	5.487.651,05	9.094.655,62	9.985.476,36	-890.820,73
3.11 Tanque: nº 6311005, petróleo, 5.179 m3, vertical, teto flutuante, aço carbono, fundação em anel, completo com acessórios e proteção catódica.	1	un	11.110.106	1980	6.013.554	38	1,21%	50,7%	5.477.074,84	9.077.127,73	9.966.231,85	-889.104,13
Subtotais / Médias			55.659.937		22.924.275	42	1,40%	64,4%	19.801.851,99	32.817.506,58	37.992.282,04	-5.174.775,47

Fonte: elaboração própria com base em documento encaminhado pelo MInfra em resposta a questionamentos do Tribunal (peça 157)

319. Assim, no conjunto de equipamentos selecionados, constatou-se uma redução de valor de R\$ 5.174.775,47 com a depreciação adicional de 4 anos. A variação negativa foi de 13,62% (5.174.775,47 / 37.992.282,04).

320. Tendo em vista que o rol de equipamentos a serem indenizados pelo futuro arrendatário, apenas no caso do terminal MAC11A, remonta à quantia de R\$ 50.851.113,99, caso todo o conjunto tenha sido precificado desconsiderando os 4 anos adicionais de depreciação, uma readequação teria o potencial de reduzir a rubrica em cerca de R\$ 7 milhões, se considerarmos constante a redução de 13,62%. Para o terminal MAC11, essa redução representaria cerca de R\$ 3,5 milhões.

321. Aqui cabe ressaltar que o Decreto 8.033/2013 define, em seu art. 2º, inciso VI, que é competência do poder concedente conduzir os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto de arrendamento. Assim, diante do erro nos cálculos apresentados nos estudos, cabe ao poder concedente realizar as devidas correções.

322. Pelo exposto, diante da expressividade dos valores em análise, de início considerou-se pertinente proposta de determinação ao MInfra para que reavaliasse o cálculo realizado na precificação dos bens não reversíveis que deverão ser indenizados à atual arrendatária, de modo a refletir o correto número de anos de depreciação dos equipamentos, tendo em vista o art. 2º, inciso VI, do Decreto 8.033/2013.

323. Contudo, foi encaminhada manifestação do MInfra após a realização de reunião técnica no dia 6/10/2022, quando foram apresentadas por esta unidade técnica as propostas de encaminhamento para comentários dos gestores. Por meio do Ofício 128/2022/CGGC/GABSNTA/SNPTA (peça 171) e do Despacho 439/2022/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (peça 172), a pasta informou que já teria solicitado à EPL que promovesse alterações a fim de dar cumprimento à proposta de determinação, pleiteando o encaminhamento dos autos ao Ministro Relator sem a manifestação prévia dos gestores.

324. Diante dessa informação quanto ao cumprimento da proposta de determinação por parte do MInfra, deixa-se de propor encaminhamento no presente tópico.

325. Por fim, entende-se pertinente ainda ressaltar alguns aspectos da precificação dos bens adotados na modelagem. Conforme já salientado, o EVTEA baseou-se na metodologia da NBR 14.653-5, com alguma adaptação, frente à dificuldade de aplicar o método comparativo direto de dados de mercado para ativos.

326. Assim, adotou-se o método de custos (adaptado), no qual se utiliza a cotação de preços de bens novos junto a fabricantes, com aplicação da depreciação. No caso foram utilizados os valores informados pela empresa Transpetro ao invés de cotações de mercado.



327. Contudo, deve ser ponderado o caso concreto, no qual a maioria dos equipamentos em questão dificilmente terá utilidade caso haja sua remoção do local, tendo seu valor praticamente reduzido ao valor de sucata, além dos custos de remoção e transporte.

328. Assim, entende-se que, em uma negociação para aquisição desses equipamentos, os preços efetivamente negociados poderão se mostrar inferiores àqueles precificados na metodologia empregada, por esta não captar efeitos do caso concreto ora em análise.

329. Dessa forma, será **proposto recomendar ao MInfra que, alternativamente ao método utilizado no EVTEA para precificação da indenização dos bens não reversíveis, realize junto à Transpetro um processo de negociação para definição dos valores dos bens a serem indenizados, de forma a aproximar a precificação às condições reais do caso concreto e a buscar a redução dos valores de indenização.**

CONCLUSÃO

330. Esta instrução tratou do acompanhamento, nos termos do art. 1º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, da desestatização, por meio de arrendamento, dos terminais denominados MAC11 e MAC11A, localizados no Porto de Maceió/AL para movimentação e armazenagem de granéis líquidos, especialmente combustíveis.

331. Inicialmente, havia sido encaminhado a este Tribunal o projeto de arrendamento apenas da área então denominada MAC11. Na instrução à peça 103, foram elencadas propostas de recomendação e determinação por parte desta unidade técnica, devidamente encaminhadas para análise preliminar dos gestores.

332. Após conversas com diferentes atores envolvidos no setor e diante das propostas feitas pela SeinfraPortoFerrovia, o MInfra promoveu alterações significativas no EVTEA inicial do então MAC11.

333. Na presente instrução, foram analisados os temas definidos no escopo da fiscalização, dando ênfase principal aos assuntos nos quais houve alteração por parte do Ministério.

334. Dentre as alterações, destaca-se a segregação do então arrendamento MAC11 em duas áreas, quais sejam, MAC11 e MAC11A. Tal divisão visou atender possível problema concorrencial identificado na instrução encaminhada para comentários dos gestores, em que havia sido identificada grande concentração de mercado no então arrendatário. Assim, deixou de existir a necessidade de algumas das propostas formuladas por esta unidade técnica.

335. Também considerando as mudanças ocorridas no cenário mundial nos últimos dois anos, todos os dados dos estudos foram atualizados para a nova data-base de fevereiro de 2022. Adicionalmente, também foi realizada uma nova pesquisa de preços para definir a receita média unitária de cada terminal.

336. Para a nova versão dos estudos dos terminais MAC11e MAC11A foi realizada uma análise concorrencial específica, cuja metodologia procura promover a concorrência em duas frentes: no leilão, pelo objeto da outorga da licitação, e após o leilão, onde são levantados os cenários dos possíveis grupos econômicos que poderiam adquirir o objeto do leilão, para então verificar os riscos concorrenciais.

337. Na fase do leilão, foram identificados riscos à competição caso fossem formados consórcios entre dois ou mais grupos econômicos verticalmente integrados que atuem no mercado de exploração e produção de petróleo bruto *onshore* em Alagoas, no mercado de refino de petróleo na região de influência da Refinaria Abreu e Lima (RNEST) ou no mercado de distribuição de combustíveis em Alagoas. Sabendo que já há empresas atuantes no mercado relevante dos terminais MAC11 e MAC11A, caso elas se reunissem poderia ser gerado risco de arrefecimento da competição pelos objetos da outorga.

338. Diante desse risco identificado, o MInfra definiu na cláusula 12.3 da minuta do edital do MAC11 (peça 143, p. 22) e na cláusula 12.3 do edital do MAC11A (peça 153, p. 22) a proibição de consórcio entre dois ou mais grupos econômicos que atuem nos mercados acima listados.

339. Ademais, esses estudos também concluíram pela alteração das regras dos leilões dos terminais. Para o leilão do MAC11, optou-se pelo modelo tradicional do programa de arrendamentos portuários, de proposta fechada seguida de leilão em viva-voz. Já o leilão do MAC11A será o primeiro a ser realizado e foi estabelecida exclusivamente proposta fechada, por haver o entendimento de que essa área terá mais possíveis interessados do que os outros certames, devido ao atendimento ao mercado de terminais portuários para granéis líquidos e petróleo bruto em Alagoas.

340. Outra alteração relevante diz respeito à definição de BID mínimo para o leilão do terminal MAC11A. Foi verificada inconsistência no cálculo do valor do BID mínimo a ser oferecido pelos interessados no terminal MAC11A. O MInfra, concordando com a existência de tal erro formal, se comprometeu a realizar a devida correção nos estudos e alterar o valor do BID mínimo de R\$ 4,4 milhões para R\$ 8,9 milhões. Assim, com base no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, deixar-se-á de fazer proposta de encaminhamento para essa constatação.

341. Também foram promovidas mudanças pela pasta ministerial no que diz respeito aos estudos de demanda. Deixou-se de ser considerada a carga de gás liquefeito de petróleo (GLP), após terem sido obtidas informações de *players* do mercado. Ademais, passou a ser considerado maior volume de carga de petróleo bruto advindo de campos localizados nas proximidades do futuro terminal MAC11A e com estimativas realizadas com base em informações mais apuradas do que as anteriormente consideradas.

342. No que se refere à demanda, também foi alterado o ano considerado como ponto de partida das previsões, o que ocasionou redução da demanda prevista para os arrendamentos. Na análise desta unidade técnica quanto a tal ponto, foi verificado não haver discrepância relevante que pudesse obstar o prosseguimento dos certames.

343. As estimativas de *Opex* também foram reanalisadas por esta unidade técnica, tendo em vista a segregação das despesas entre os dois novos terminais. Nos dados trazidos pelos estudos foi verificada divergência na estimativa do quantitativo de pessoal da área ambiental, tendo o MInfra se comprometido a realizar a devida alteração nos estudos, corrigindo a quantidade de técnicos ambientais na modelagem no MAC11A antes da publicação do edital. Assim, com base no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, deixar-se-á de fazer proposta de encaminhamento para essa constatação.

344. Quanto às estimativas de investimentos em *Capex*, também foram realizadas alterações por parte do MInfra quanto aos estudos do então MAC11. Considera-se que a metodologia adotada para a precificação dos elementos tratados nesta instrução está adequada e replica as premissas empregadas em outros processos de arrendamento anteriormente apreciados por este Tribunal. Os custos unitários adotados para os equipamentos foram baseados no Sicport, um referencial de custos portuários da Antaq, ou em cotações de preços de mercado, quando não existentes no referido sistema.

345. Com relação à precificação dos elementos a serem indenizados à atual arrendatária, verificou-se uma impropriedade quanto ao número de anos de depreciação aplicado sobre os equipamentos. Não foi considerado o período entre 2018 e a data-base do EVTEA, estabelecida como fevereiro/2022. Na amostra selecionada para análise, a variação negativa de preços resultante foi de 13,62%.

346. Tendo em vista que o rol de equipamentos a serem indenizados pelo futuro arrendatário, apenas no caso do terminal MAC11A, remonta à quantia estimada de R\$ 50.851.113,99, caso todo o conjunto tenha sido precificado desconsiderando os 4 anos adicionais de depreciação, uma readequação teria o potencial de reduzir a rubrica em cerca de R\$ 7 milhões, se considerarmos constante a variação negativa de 13,62%.

347. Assim, diante da expressividade dos valores em análise, considerou-se pertinente propor determinar ao MInfra que reavaliasse o cálculo realizado na precificação bens usados não reversíveis que deverão ser indenizados à atual arrendatária, de modo a refletir o correto número de anos de depreciação dos equipamentos. Contudo, após a realização de reunião técnica com o MInfra, o órgão informou, por meio do Ofício 128/2022/CGGC/GABSNPTA/SNPTA (peça 171) e do Despacho 439/2022/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (peça 172), que já teria solicitado à EPL que alterasse os estudos de modo a dar cumprimento a essa proposta. Por isso, também com base no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, deixar-se-á de fazer proposta de encaminhamento quanto a este tópico.

348. Ademais, também foi proposto recomendar ao MInfra que, alternativamente ao método utilizado no EVTEA para precificação da indenização dos bens não reversíveis, realize junto à Transpetro um processo de negociação para definição dos valores dos bens a serem indenizados, de forma a aproximar a precificação às condições reais do caso concreto e a buscar a redução dos valores de indenização.

349. Destaca-se, à luz da Resolução-TCU 315/2020 e da IN-TCU 81/2018, que foi realizada reunião técnica com o Ministério da Infraestrutura no dia 6/10/2022, quando foram apresentadas as propostas de encaminhamento para comentários dos gestores.

350. Finalmente, em 7/10/2022, o MInfra informou, por meio do Ofício 128/2022/CGGC/GABSNPTA/SNPTA (peça 171) e do Despacho 439/2022/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (peça 172), não possuir comentários a realizar acerca das propostas de encaminhamento apresentadas à pasta na reunião técnica e que já teria solicitado à EPL que promovesse alterações a fim de dar cumprimento à proposta de determinação, pleiteando o encaminhamento dos autos ao Ministro Relator sem a manifestação prévia dos gestores.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

351. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – recomendar ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, alternativamente ao método utilizado no EVTEA para precificação da indenização dos bens não reversíveis, realize junto à Transpetro um processo de negociação para definição dos valores dos bens a serem indenizados, de forma a aproximar a precificação às condições reais do caso concreto e a buscar a redução dos valores de indenização;

II – deixar de determinar ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada comprometeu-se a publicar o edital do certame do arrendamento MAC11A somente após (i) revisão da quantidade de pessoal da equipe ambiental; (ii) revisão do valor do BID mínimo do leilão; e (iii) reavaliação do cálculo realizado na precificação dos bens não reversíveis que deverão ser indenizados à atual arrendatária, de modo a refletir o correto número de anos de depreciação dos equipamentos, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes; e

III – informar ao Ministério da Infraestrutura e à Antaq 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.

VOTO

Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, de dois terminais (MAC11 e MAC11A) localizados no porto de Maceió/AL, sob administração da Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), para movimentação e armazenagem de grãos líquidos, especialmente combustíveis.

2. O Complexo Portuário em tela é composto pelo porto organizado de Maceió/AL e pelo terminal de uso privado (TUP) da empresa Braskem. Ao todo são oito berços de atracação, distribuídos em quatro trechos de cais contínuo e um píer em estruturas discretas. Possui acesso por rodovia, ferrovia e por dutos.

3. Além dos terminais citados, o poder concedente também encaminhou para o TCU os documentos relativos aos terminais MAC14, MAC12 e SSD59, localizados respectivamente nos Portos de Maceió/AL e de Salvador/BA, todavia, com base na análise de risco e materialidade promovida pela unidade técnica, autorizei a dispensa da apreciação de mérito destas desestatizações, restringindo o escopo ao processo de outorga do terminal MAC11, que posteriormente veio a ser desmembrado nos terminais MAC11 e MAC11A.

4. O desmembramento ocorreu diante da expectativa de aumento da produção de petróleo devido à assinatura do contrato de cessão de sete concessões denominadas Polo Alagoas, firmado em julho de 2021 entre a Petrobras e a Petromais Global Exportação e Produção S.A., atual Origem Energia, o Plano Decenal de Expansão da Energia 2030 (PDE2030). Em face disso, o estudo teve que ser atualizado, o que levou o poder concedente a requerer o sobrestamento das análises dos presentes autos em duas oportunidades.

5. Antes do desmembramento do terminal portuário MAC11, porém, a equipe de auditoria havia encaminhado para análise preliminar dos gestores a instrução contida à peça 103, no qual constavam propostas de recomendação e de determinação que visavam a correção e a melhoria do processo de outorga ora em análise.

6. Dentre as propostas apresentadas na instrução (peça 103), verifiquei a existência de recomendação para que o poder concedente avaliasse “a possibilidade de divisão do terminal MAC11 em duas áreas (...) destinados a grãos líquidos combustíveis (...) de forma a possibilitar a ampliação da concorrência intraterminais”. Tal recomendação foi acatada pelo poder concedente mesmo antes do julgamento do presente processo, resultando na separação da área original do MAC11 em dois terminais portuários.

7. Assim sendo, com o protocolo estudos de viabilidade ajustados à nova realidade, uma nova instrução foi elaborada pela unidade técnica (peça 174) considerando o escopo definido na instrução anterior e nas alterações feitas nos estudos pelo MInfra, conforme será descrito nos tópicos seguintes.

8. Em face de um possível problema concorrencial, o terminal MAC11, previsto inicialmente com área de 78.140 m², foi segregado em dois terminais menores com áreas de 19.472 m² (MAC11) e 40.953 m² (MAC11A). Quanto a sua destinação, nessa nova modelagem, a carga de GLP foi excluída dos terminais, sendo previsto a movimentação de combustíveis (exceto GLP) no MAC11 e combustíveis (exceto GLP) além de petróleo bruto no MAC11A.

9. O custo médio ponderado de capital (Wacc) adotado para os projetos foi de 9,38% a.a. e a receita bruta total de cada empreendimento foi estimada na casa dos 400 milhões de reais ao longo dos 25 anos de duração do contrato.

10. Considerando a necessidade de continuidade operacional do terminal, o licitante vencedor deverá assumir alguns ativos considerados não reversíveis ao poder concedente via pagamento de indenização à atual operadora do terminal. Com o pagamento, o rol de bens passará a integrar o futuro arrendamento conforme estabelecido na minuta contratual.



11 Dessa forma, foi prevista a indenização de R\$ 25.565.845,50 para o MAC11 referente à tancagem e equipamentos dentro da área do terminal e à dutos na área comum do porto. Para o MAC11A previu-se a monta de R\$ 50.851.113,99 em ativos semelhantes.

12. Também serão implantados novos dutos objetivando a operação independente dos terminais, que serão, ao final do contrato, juntamente com todos os investimentos previstos no *Capex* localizados na área do arrendamento, revertidos à Autoridade Portuária.

13. Além desses tópicos, a atualização dos estudos resultou na revisão da demanda de óleo bruto de petróleo e do ajuste do ponto de partida da projeção dos combustíveis líquidos, com isso foi necessário redimensionar as infraestruturas de tancagem de cada um dos terminais, avaliar aspectos concorrenciais e de dinâmica do leilão, definir uma movimentação mínima exigida, feita em linha com o Acórdão 1.750/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, assim calcular o valor de lance (BID) mínimo para o terminal MAC11A.

14. Após a comparação das propostas de encaminhamento alvitadas no Relatório prévio encaminhado para comentário dos gestores (peça 103) com as alterações feitas nos estudos que embasarão a licitação dos terminais portuários, a unidade técnica concluiu o trabalho propondo, em síntese, o envio de recomendação ao MInfra para que realize junto à Transpetro um processo de negociação para definição dos valores dos bens a serem indenizados, de forma a aproximar a precificação às condições reais do caso concreto e a buscar a redução dos valores de indenização.

15. Apesar de constar no Relatório a existência de itens a serem revisados, a unidade técnica, com base na Resolução TCU 315/2020, optou por deixar de propor determinação em razão do compromisso assumido pela unidade jurisdicionada de se promover os ajustes nos estudos previamente à publicação do edital de licitação. Os ajustes estão relacionados com (I) a quantidade de pessoal da equipe ambiental; (II) o valor do BID mínimo do leilão; e (III) o cálculo da precificação dos bens não reversíveis que deverão ser indenizados à atual arrendatária, de modo a refletir o correto número de anos de depreciação dos equipamentos.

16. Feita essa contextualização, verifico que a Secretaria Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária abordou com propriedade e profundidade os elementos trazidos aos autos pelo Ministério da Infraestrutura e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

17. Diante disso, anuo com o entendimento de que inexistem empecilhos à continuidade do certame licitatório do terminal portuário MAC11 e MAC11A, motivo pelo qual adoto, naquilo que não for expressamente contrário, seus fundamentos como minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo de realizar os seguintes comentários.

18. Em relação aos bens não reversíveis ao poder concedente, mas que, por serem necessários à continuidade da operação nos terminais, serão indenizados ao atual arrendatário, a lista de ativos do MAC11A foi avaliada em R\$ 50.851.113,99 enquanto o do MAC11 foi quantificado em R\$ 25.565.845,50, ambos na data-base de fevereiro/2022.

19. Para se chegar a esse valor, os ativos foram atualizados até fevereiro/2022 com base nos índices de reajustamento de obras portuárias da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a partir de seus valores depreciados datados de 2018. Em uma amostra dos ativos, a unidade técnica apontou que esse método resultou em valores 13,62% maiores porque não foi considerada a depreciação nos 4 anos, entre 2018 e 2022. Em função disso, formulou determinação para que o MInfra reavaliasse o cálculo de precificação dos bens não reversíveis.

20. Em reunião técnica, a pasta ministerial tomou conhecimento da proposta que seria encaminhada ao meu gabinete e se manifestou nos autos (peça 171 e 172) informando que havia solicitado à EPL que procedesse aos mencionados ajustes, tornando desnecessário a mencionada proposta. Por essa razão, a equipe de auditoria entendeu deixar de propor essa determinação.

21. Todavia, a unidade técnica ponderou que a metodologia adotada se baseou na NBR 14.653-5, tendo que ser adaptada em face da dificuldade de aplicar o método comparativo. Por isso, foram utilizados os valores informados pela própria empresa em vez de cotações de mercado.

22. Acrescentou que “a maioria dos equipamentos em questão dificilmente terá utilidade caso haja sua remoção do local, tendo seu valor praticamente reduzido ao valor de sucata, além dos custos de remoção e transporte”, portanto propôs que a negociação entre o MInfra e a Transpetro para aquisição desses equipamentos poderia resultar em valores inferiores àqueles precificados na metodologia baseada na NBR.

23. Concorro que os ativos dificilmente terão utilidade em outro empreendimento senão aquele onde estão instalados, todavia me preocupo com a condução de uma negociação a ser realizada entre o poder concedente, que não é a parte interessada, e o atual arrendatário, pois, além da inerente assimetria de informação, o resultado tenderá a não divergir muito do parâmetro existente: qual seja, o valor a ser calculado pela EPL. Não vislumbro estímulos por parte do poder concedente em buscar valores menores visto que o montante não se trata de recursos públicos.

24. A melhor situação, que – diga-se de passagem – não poderá ser adotada, seria aquela em que o futuro arrendatário pudesse negociar diretamente e livremente com o atual detentor dos ativos. Ocorre que essa alternativa não se mostra viável porque somente se conhecerá o comprador dos ativos depois de se concluir o processo licitatório em questão.

25. Por outro lado, a obrigação do vencedor em indenizar os bens não reversíveis do atual arrendatário decorre de uma orientação de política pública para que os arrendamentos portuários em tela não sofram interrupção operacional, portanto permitir que a negociação ocorra em fase posterior à licitação poderá atrasar a operação do próximo arrendatário e impactar a continuidade da operação nos terminais a serem licitados.

26. Assim, deixo de acolher a proposta de recomendação formulada pela unidade técnica, pois, apesar de a metodologia baseada na adaptação da norma brasileira apresentar incertezas quanto ao seu valor final, o recálculo a ser realizado pela EPL tornará o valor da indenização conhecido, trazendo transparência e isonomia ao certame licitatório.

27. Em relação ao problema concorrencial, foi realizada uma análise específica que tomou por base o Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (AIC-TP) elaborado pela Empresa de Planejamento em Logística (EPL), tendo sido esse referencial também utilizado nos estudos do terminal STS10, do Porto de Santos/SP, e na concessão do Porto de Itajaí, em Santa Catarina.

28. A metodologia contida neste guia visa avaliar a concorrência das novas outorgas em duas frentes: a primeira ocorre na licitação e a segunda acontece após a assinatura do contrato, quando são levantados os cenários dos possíveis grupos econômicos que possuem interesse em participar do leilão de forma a avaliar os riscos concorrenciais existentes.

29. Na fase do leilão, foram identificados riscos à competição caso fossem formados consórcios entre grupos econômicos verticalmente integrados atuantes nos mercados de: exploração e produção de petróleo bruto *onshore* em Alagoas; no mercado de refino de petróleo na região de influência da Refinaria Abreu e Lima (RNEST); ou no mercado de distribuição de combustíveis em Alagoas. Com base nesse risco, o MInfra atuou por meio do ajuste nas minutas de editais de ambos os terminais proibindo a formação de consórcio entre dois ou mais grupos econômicos que atuam nos mercados acima listados.

30. Além disso, os leilões das duas áreas terão regras diferentes. O leilão do terminal MAC11A será realizado primeiro que os demais e ocorrerá em etapa única por meio da abertura de proposta fechada, pois avaliou-se que essa área terá mais interessados do que os outros certames, em razão da atuação no mercado de terminais portuários para graneis líquidos e petróleo bruto em Alagoas.



31. O leilão do MAC11, por outro lado, será realizado da forma tradicional do programa de concessão de arrendamentos portuários, que se dá por meio de proposta fechada seguida de leilão em viva-voz.

32. Durante a execução contratual, foram identificados possíveis riscos relacionados a sobreposições horizontais entre os terminais, que tiveram o seguinte tratamento: I) divisão da área do então MAC11 em duas (MAC11 e MAC11A); II) vedação, em regra, de outorga de mais de uma área ao mesmo agente econômico; III) exigência de movimentação mínima para cada um dos terminais e para cada grupo de produtos; IV) inclusão de cláusulas contratuais de atendimento não discriminatório e de transparência que permitam o acompanhamento do comportamento da arrendatária em relação ao atendimento de terceiros.

33. Diante disso, considerando que o tema foi adequadamente tratado nas minutas de edital das licitações bem como nas cláusulas contratuais que, além da operação, também orientaram a relação entre os atores de mercado, deixo de realizar propostas ao tema.

34. Antes de concluir, ressalto que a unidade técnica apontou que os seguintes itens devem ser ajustados antes da publicação do edital do arrendamento MAC11A: (I) a quantidade de pessoal da equipe ambiental; (II) o valor do BID mínimo do leilão; e (III) a reavaliação do cálculo realizado na precificação dos bens não reversíveis que deverão ser indenizados à atual arrendatária, de modo a refletir o correto número de anos de depreciação dos equipamentos.

35. Em razão da cooperação dos gestores responsáveis, que se comprometeram a promover as adequações necessárias nos estudos antes de publicar os editais de licitação, a unidade técnica entendeu desnecessário, com fulcro no art. 16, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar a revisão dos referidos itens.

36. Todavia, considerando que não acolhi a proposta de recomendação para que a administração pública realizasse a negociação dos bens não reversíveis que serão utilizados no terminal portuário, entendo pertinente determinar que o MInfra promova os ajustes relativos aos mencionados itens antes de publicar o edital de licitação do arrendamento portuário MAC11A.

37. Diante de todo o exposto, considerando que inexistem impropriedades ou irregularidades que obstem a continuidade do processo de outorga dos terminais portuários MAC11 e MAC11A, VOTO no sentido que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2541/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.439/2021-5.
- 1.1. Apenso: 032.887/2021-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério da Infraestrutura.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPor).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de desestatização, por meio de arrendamento portuário, dos terminais de graneis líquidos MAC11 e MAC11A localizados no porto de Maceió/AL, sob administração da Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), para movimentação e armazenagem de graneis líquidos, especialmente combustíveis,



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

9.1. dar ciência ao Ministério de Infraestrutura (MInfra) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) de 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 de concessão dos terminais portuários denominados MAC11 e MAC11A localizados no Porto de Maceió/AL;

9.2. determinar ao Ministério da Infraestrutura que, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, se abstenha de publicar o edital do certame do arrendamento MAC11A sem contemplar:

9.2.1. a revisão da quantidade de pessoal da equipe ambiental;

9.2.2. o ajuste do valor do BID mínimo do leilão;

9.2.3. a reavaliação do cálculo da precificação dos bens não reversíveis que deverão ser indenizados à atual arrendatária, de modo a refletir o correto número de anos de depreciação dos equipamentos;

9.3. informar o Ministério da Infraestrutura e à Antaq desta decisão, 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.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2541-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 014.186/2021-7

Natureza: Agravo (em Representação).

Órgão/Entidade: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.

Interessados: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (14.702.767/0001-77); Valid Soluções S.A. (33.113.309/0001-47).

Representação legal: Fernando Vasconcelos Socreppa (69642/OAB-PR), Ramon Matheus Cavalcante Trauczynski (97413/OAB-PR) e outros, representando Valid Soluções S.A.; Daniele Pimenta Pardim (72881/OAB-PR), representando Akiyama S.A. - Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL (CAU/BR). PREGÃO ELETRÔNICO. IRREGULARIDADES CONSISTENTES NA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. FALHA NA PESQUISA DE PREÇO. SOBREPREGO. CONTRATO EM ANDAMENTO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE RETENÇÃO DE VALORES. OITIVA. DILIGÊNCIA. CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DAS DELIBERAÇÕES. ALERTA. AGRAVO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. RAZÕES SUFICIENTES PARA MODIFICAÇÃO DA CAUTELAR VIGENTE. REDUÇÃO DO VALOR A SER RETIDO. CIÊNCIA.



RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, interposta por Akiyama S.A. – Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas S.A. (CNPJ 02.688.100/0001-88) em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2021, realizado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

2. Em face das supostas irregularidades e do risco de dano ao erário decorrente de sobrepreço na contratação decorrente do Pregão Eletrônico 2/2021, esta Corte, além de outras medidas, concedeu medida cautelar de retenção de valores por meio do Acórdão 1.460/2022-Plenário, nos seguintes termos:

9.1. adotar medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno-TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR retenha, do valor unitário de R\$ 87,50, que vem sendo pago por carteira profissional, a quantia de R\$ 48,46, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço, considerando o risco de dano ao Erário identificado em função do sobrepreço calculado na planilha que compõe o contrato 4/2021, firmado com a Valid Soluções S.A (CNPJ 33.113.309/0001-47) em decorrência do Pregão Eletrônico 2/2021;

3. Irresignada, a empresa Valid Soluções S.A opôs agravo contra o supramencionado acórdão, transcrito a seguir, com as supressões que entendo cabíveis, além de outras alterações de forma¹⁶ (peças 113 e 114):

“III. Objeto do Recurso de Agravo:

25. O presente Agravo tem por objeto a reversão da determinação de retenção cautelar de valores no Contrato nº 04/2021, firmado entre o CAU/BR e a VALID, que desde logo tem retido a quantia de R\$ 48,46 (quarenta e oito reais e quarenta e seis centavos) de cada carteira profissional emitida pela Contratada.

26. Uma vez que o Contrato nº 04/2021 tem como preço unitário de cada carteira profissional o valor de R\$ 87,50 (oitenta e sete reais e cinquenta centavos), a retenção determinada pelo TCU representa um percentual de mais de 55% (cinquenta e cinco por cento) do núcleo econômico da proposta firmada junto a VALID.

27. Ocorre que a medida notadamente gravosa adotada parte de entendimento equivocado, que merece ser imediatamente reformado através do presente Agravo, sob pena de operar prejuízos incalculáveis para a contratação.

28. Nessa toada, oportuno indicar que o Agravo em face de medida cautelar deve se limitar à demonstração de ausência de pressupostos ensejadores da medida. Nesse sentido:

“O agravo contra a medida cautelar deve se limitar à demonstração da ausência dos pressupostos que ensejaram a sua adoção (fumaça do bom direito e perigo na demora), não se prestando ao exame exaustivo de mérito, em face do caráter de cognição superficial das tutelas cautelares”.

29. Assim, o objeto do presente instrumento recursal diz respeito exclusivamente aos elementos tidos como caracterizadores de probabilidade do direito e perigo da demora que levaram a decisão cautelar adotada.

30. Aqui, destacam-se os argumentos que sustentam a tese de sobrepreço na contratação, de modo que as demais supostas irregularidades indicadas pela SELOG serão objeto de manifestação específica, dentro do prazo de oitiva concedido pelo Acórdão 1460/2022 -Plenário.

IV. Fundamentos:

31. Superados esses pontos, cumpre destacar que o presente Recurso de Agravo será dividido em tópicos distintos, no intuito de aprimorar a elucidação do tema.

32. O instrumento recursal busca descaracterizar os elementos elencados pela SELOG como ensejadores de sobrepreço na contratação, e acolhidos pelo e. TCU.

33. Em suma, a SELOG sustenta a existência de sobrepreço em dois fatores distintos, quais sejam:

i) Estimativa de preços que não desconsiderou orçamento supostamente díspare e excessivo, elevando o referencial da contratação;

¹⁶ Por conta da transcrição do arquivo em formato PDF, algumas ênfases textuais como negritos, itálicos e sublinhados foram perdidos.



ii) Itens remunerados em duplicidade, haja vista que os periféricos e equipamentos presentes no Item 1.4 do Grupo 01 da Contratação supostamente se repetem no Grupo 02 do Contrato.

34. Esse racional, inclusive, está presente no cálculo elaborado para fins de aferimento de valor a ser retido cautelarmente. E o que se vê:

35. Diante disso, no primeiro momento será demonstrado que a argumentação de existência de sobrepreço pautada em preço referencial equivocado não merece guarida.

36. Isso porque não existem critérios objetivos que determinem a exclusão de orçamentos destinados a composição de preços referenciais, de modo que a conduta da autarquia quando da composição de orçamento estimativo não merece reprimenda.

37. Corroborando essa afirmação, tem-se a precisa manifestação do CAU/BR, que indica que a composição do valor referencial do PE 02/2021 levou em consideração a própria particularidade do mercado, cujas diferentes maneiras de operação entre os particulares que o compõem importam em diferentes valores mercadológicos.

38. Superado isso, ficará comprovado que a alegação de itens remunerados em duplicidade não se sustenta, haja vista que os equipamentos e periféricos constantes do Grupo 02 do Contrato são distintos daqueles indicados no Item 1.4, inclusive com forma de comodato diferente, que justifica o modelo de contratação e remuneração adotado.

39. Nesses termos, o presente instrumento recursal evidenciará que a reversão da medida cautelar adotada é imperiosa, devendo ser concedido o efeito suspensivo previsto no art. 289, §4º, do Regimento Interno do TCU ao Agravo, ante os graves prejuízos que a medida tem operado.

40. É, em suma, o que se passa a expor.

V. Inexistência de sobrepreço por suposta falha na elaboração de orçamento estimativo — Metodologia de aferição de preço referencial que não merece reprimenda, tampouco importa na existência de sobrepreço:

41. Do que se denota da instrução da SELOG acolhida pelo e. TCU, o primeiro argumento que subsidia a tese de existência de sobrepreço reside na ocorrência de falhas na fase interna do procedimento licitatório, pertinentes a formação do preço estimativo para a contratação.

42. Além de o levantamento de preços ter se limitado a 03 (três) cotações de potenciais fornecedores, a SELOG indica que um dos orçamentos obtidos deveria ter sido excluído da consideração na composição do valor estimado para a contratação:

“20. Além da falha na amplitude da pesquisa, constata-se violação ao art. 2º, inciso 1, e ao att. 6º da IN Seges/ME 73/2020, vigente à época do levantamento de preços, que preceituam que sejam desconsiderados da pesquisa de preços valores excessivamente elevados.

21. A planilha de pesquisa de preço (peça 88) é fundamental na análise a ser apresentada a seguir. O valor apresentado pela empresa Thomas Greg, evidentemente discrepante dos demais, deveria ter sido desconsiderado, na forma prevista na norma infralegal de obrigatoria observância pelo CAU/BR. Ao incluí-lo no cálculo do preço estimado, o Conselho acabou elevando indevidamente o limite de aceitação do preço do certame, alcançando o preço estimado de R\$ 132,29.

22. Diante da alegada dificuldade de obtenção de preços de referência pela especificidade da solução, deveria ter sido adotado, como preço estimado, o valor ofertado pela empresa Valid, de R\$ 93,46 para os itens 1 e 2, uma vez que era ela a prestadora dos mesmos serviços. Alternativamente, e de maneira muito conservadora, poderia se aceitar, no máximo, que o CAU tivesse utilizado a média entre os valores ofertados pela Valid (R\$

Valor unitário pago para o item 1	Valor unitário estimado que deveria ter sido adotado para o	Diferença (A)	Item 1.4 em duplicidade (B)	(A) + (B)	Carteiras profissionais confeccionadas	Total a ser glosado
87,50	67,84	19,66	28,80	48,46	4997	242.154,62

48. Considerando a relevância dos achados aqui consignados, entende-se necessária a adoção de medida cautelar para que o CAU/BR passe a reter, do valor de R\$ 87,50 a ser pago por carteira profissional, a quantia de **R\$ 48,46**, nos pagamentos a serem realizados à empresa Valid, conforme cálculo do sobrepreço realizado na presente oportunidade. A unidade jurisdicionada deverá, ainda, apresentar soluções aptas a reaver os valores indevidamente pagos de setembro de 2021 até a presente data, em razão da identificação do superfaturamento do contrato, o que pode ocorrer, por exemplo, mediante glosas em faturas vincendas.



93,46) e pela Giescke (R\$ 114,95), chegando a R\$ 104,20. Entretanto, incluir, na pesquisa de preço, valor excessivamente elevado, não pode ser aceito”.

43. Ocorre, no entanto, que a argumentação da SELOG não merece guarida. Para melhor compreensão, oportuno visualizar os preços orçados pelo CAU/BR para obtenção do valor estimado para a contratação:

4. De antemão, destaca-se que a SELOG não leva em



CAU/BR

Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil

Gerência Administrativa

Núcleo de Compras e Licitações

PLANILHA DE PESQUISA DE PREÇOS					
Processo Administrativo Nº: 118/2019		Protocolo SICCAU: 870058/2019		NUP: 00146.000099/2020-47	Data: 08/12/2020
Item	Descrição	Valor em Reais (R\$)			Valor Médio
		Fonte 1	Fonte 2	Fonte 3	
1	Carteira de Identidade Profissional	R\$ 5.400.000,00	R\$ 2.719.200,00	R\$ 2.704.000,00	R\$ 3.607.733,33
2	Estação de Captura	R\$ 2.138.400,00	R\$ 1.019.566,44	R\$ 1.894.320,00	R\$ 1.684.095,48
TOTAL POR EMPRESA		R\$ 7.538.400,00	R\$ 3.738.766,44	R\$ 4.598.320,00	R\$ 5.291.828,81
	Fonte	CNPJ		Data	Fonte de pesquisa
1	THOMAS GREG & SONS LTDA	03.514.896/0001-15		12/11/2020	Pesquisa com fornecedor
2	VALID SOLUÇÕES S.A	33.113.309/0001-47		04/12/2020	Pesquisa com fornecedor
3	GIESECKE+DEVRIENT S/A	04.400.995/0003-09		10/02/2020	Pesquisa com fornecedor

consideração as informações complementares constantes do orçamento realizado pelo NÚCLEO DE COMPRAS E LICITAÇÕES do CAU/BR, que trazem elementos primordiais para a compreensão do valor

Informações Complementares: Nos moldes delineados pela Lei nº 8.666, de 1993, o Núcleo de Compras e Licitações do CAU/BR procedeu à pesquisa de preços de mercado, a fim de averiguar os preços praticados e com vistas a obter preço que fixará o teto da contratação. Neste sentido, foi realizada cotação de preços, tendo sido consultadas 07 (sete) potenciais empresas para o fornecimento do referido serviço. Três delas enviaram as cotações acima referidas. As demais não nos responderam. Foi realizada, ainda, pesquisa no site Compras Governamentais (Comprasnet) com vistas a encontrar contratações públicas semelhantes na região nos últimos 180 dias; no entanto nenhuma contratação atendia as nossas especificidades, seja por motivo de quantidade, seja porque as características dos cartões eram diversas das nossas.

obtido:

45. Conforme se vê, o NCL realizou a consulta de preços junto a 07 (sete) potenciais empresas para o fornecimento do referido serviço, sendo que apenas 03 (três) destas enviaram as cotações.

46. Além disso, foi promovida pesquisa junto ao COMPRASNET visando encontrar contratações públicas semelhantes, não obstante, “nenhuma contratação atendia as nossas seja por motivo de quantidade, seja porque as características dos cartões eram diversas das nossas”.

47. Ora, conforme se denota de manifestação pretérita do CAU/BR, a presente contratação passou por estudos minuciosos, e inclusive uma Consulta Pública, haja vista que as carteiras profissionais de arquitetos e urbanistas contam com legislação e características específicas.

48. Além disso, modelos adotados anteriormente pelo CAU/BR para o objeto em voga apresentaram dificuldades na maneira de operação da contratação, de modo que a estrutura de contratação firmada levou em consideração todos esses percalços e etapas para a decisão do gestor.

49. Ainda que a SELOG teça críticas ao modelo de contratação adotado – o que será mais bem abordado em manifestação meritória – reconhece que o objeto da presente avença é diferente de outros certames, que à primeira vista podem ser considerados semelhantes.

50. Nesse sentido, extrai-se excerto de manifestação da própria SELOG:

“26. As alegações do CAU quanto à distinção entre o objeto do PE 2/2021 e dos certames mencionados por esta unidade técnica em instrução prévia mostram-se razoáveis, eis que, enquanto os certames conduzidos pelo CREA e CRN têm como objeto tão somente a confecção das carteiras de identidade profissional, o PE CAU 2/2021 exige que a contratada, além de imprimir e postar os documentos profissionais, disponibilize equipamentos de TI em regime de comodato, e software de biometria que permita a interface com o sistema de TI existente na autarquia. Sem contar com a instalação de 54 estações de captura, que estão relacionados no item 2 do objeto.

27. Vale dizer que o item 1 do objeto da contratação em exame se mostra mais robusto, por exigir, da futura contratada, não apenas a confecção da CIP, mas também a disponibilização de periféricos e de solução de software, a postagem dos documentos e a disponibilização de kits de equipamentos em regime de comodato”.



51. Ora, a própria SELOG reconhece a peculiaridade do objeto, de modo que cai em contradição ao afirmar que “o objeto do certame não se mostra tão peculiar ou raro a ponto de impedir ou dificultar a realização de ampla pesquisa de preço, na forma exigida pela legislação vigente e pela jurisprudência do TCU”.

52. Nesse cenário, os elementos dispostos no curso da fase interna do procedimento licitatório evidenciam que o CAU/BR diligenciou em busca de pesquisa ampla de preços, tornando-se empecilho a peculiaridade de abrangência do objeto contratual – reconhecida pela SELOG.

53. Assim, mesmo que a SELOG entenda que supostamente existem opções mais viáveis no mercado, a despeito dos robustos estudos formulados pelo CAU/BR, a especificidade do objeto que gerou empecilhos na pesquisa de preços é evidente, fulminando as premissas adotadas para a conclusão de sobrepreço.

54. Este e. TCU já se manifestou no sentido de que as circunstâncias do caso concreto devem ser observadas para a conclusão de sobrepreço pautada na fase interna de pesquisa estimativa do valor da contratação.

55. Nesse sentido é o Acórdão 919/2010, de Relatoria do Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES:

“Divirjo das conclusões de sobrepreço a que chegou a unidade técnica. O procedimento da Funasa, de levantar os preços em potenciais fabricantes e/ou fornecedores de capas para caixas de água foi razoável. O produto era inédito, não havia oferta dele no mercado, e a sua aplicação urgente. As ações implementadas para sua aquisição observaram o rito processual estabelecido na Lei 10.520/2002, no Decreto 3.555/2000 e na Lei 8.666/1993. (...)”

Extirpar do contexto as circunstâncias excepcionais que envolvem tomadas de decisão cujos resultados dependem essencialmente da implementação de medidas imediatas, tempestivas, e exigir que os administradores tomem precauções somente vislumbradas anos após a consecução dos atos e até mesmo hoje não usuais na aquisição de bens comuns com entrega imediata, em que predomina a consulta aos preços de mercado ou, se houver, de aquisições anteriores, implica impor aos administradores condicionantes desarrazoadas”

56. O que se sustenta é que, ainda que em decisão meritória se entenda pela recomendação da adoção de condutas diversas em futuras contratações da autarquia, esse fato não se confunde com a existência de sobrepreço ou danos ao erário comprovados na presente contratação.

57. O objeto licitado e contratado foi antecedido por robustos estudos e análises conjuntas que, ao critério do gestor, foram concluídos como a solução mais adequada para suas necessidades. A empresa Contratada, ao seu turno, apenas se adequou àquilo almejado pela autarquia e externalizado em Edital de licitação.

58. Essas circunstâncias devem ser consideradas em qualquer análise, inclusive naquela pertinente a formação de preço.

59. Nessa toada, o argumento trazido pela SELOG de que o orçamento da empresa THOMAS GREG deve ser excluído do cálculo de formação estimativa de preço, tornando-se a diferença obtida efetivo sobrepreço não se sustenta.

60. A mencionada IN Seges/ME 73/2020 de fato, relata a necessidade de exclusão dos orçamentos estimativos os preços considerados excessivamente elevados:

“Art. 2º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I - preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, podendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados;

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados”.

61. Ocorre que inexistem critérios objetivos para a conceituação de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados. Nesse sentido, salutaros os ensinamentos de JOEL DE MENEZES NIEBUHR, ao tratar sobre a IN nº 05/2014, que precedeu a IN nº 73/2020:

“A Administração Pública, quando coletar diversos preços, dentro do mesmo parâmetro, ou utilizando parâmetros diferentes, precisará ponderá-los, a fim de definir o seu valor de referência A Instrução Normativa nº 05/2014 não definiu como realizar a ponderação. Disse, apenas, no §2º do seu artigo 2º, que “no âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos”. Repita-se que, diante de parâmetros diferentes, não há um critério pré-definido de ponderação. Diante disso, os agentes administrativos gozam de competência discricionária para definirem os critérios, devendo-se sempre pautar pela busca do preço de referência mais próximo do realmente praticado no mercado.”



62. Conforme se vê, cabe ao gestor a ponderação para a consideração de valores obtidos através de sua cesta de preços.

63. Partindo dessa premissa, e em vista da peculiaridade do objeto contratual – que inclusive ocasionou empecilhos na formação de cesta de preços – o gestor se utilizou da ponderação para considerar os orçamentos cuja solicitação teve resposta.

64. Aqui, vale ressaltar que o CAU/BR havia promovido o Pregão Eletrônico nº 03/2020, antecessor ao Pregão Eletrônico nº 01/2021, que restou fracassado. Ao investigar as causas que levaram ao fracasso do PE 03/2020, a autarquia chegou à seguinte conclusão:

“o recente cenário de Pandemia de COVID-19, cuja gravidade e impactos no dia-a-dia mostravam-se cada vez mais intensos, havia interferido significativamente no mercado, tanto pela alta volatilidade do dólar, uma vez que diversos insumos para os serviços são importados (chips utilizados nas carteiras, tintas de impressão, componentes de segurança, máquinas e equipamentos, etc.), como também pela insegurança na viabilidade de manutenção dos compromissos que seriam firmados a partir da assinatura do contrato.

A partir de tal constatação, o CAU/BR optou por aguardar uma estabilização dos efeitos técnicos e econômicos originados no mercado em decorrência da pandemia, para então retomar o processo. Todavia, os CAU/UF continuavam necessitando dos serviços pretendidos por meio da licitação, exigindo a realização do certame o mais brevemente possível”.

65. É evidente que todo esse contexto impede a conclusão a posteriori de que a autarquia deveria ter excluído de sua estimativa de preços os orçamentos fornecidos pela THOMAS GREG, e assim sustentar ocorrência de sobrepreço.

66. Isso porque referida cotação de preços notadamente envolveu situações e cenários excepcionais, que não permitia àquele momento a conclusão ora arguida pela SELOG.

67. Aqui, destaca-se que a Lei nº 12.378 de 31 de dezembro de 2010 atesta que é competência institucional dos CONSELHOS DE ARQUITETURA E URBANISMO a expedição de carteiras de identificação profissional.

68. Diante disso, caso a pretensão da SELOG de eventual postergação da licitação que fora planejada de maneira aprofundada se concretizasse, estaríamos diante do esvaziamento de função institucional primordial do CAU/BR.

69. Nos moldes do já mencionado Acórdão 919/2010 não se pode extirpar circunstâncias excepcionais que envolvem a tomada de decisão do gestor “cujos resultados dependem essencialmente da implementação de medidas imediatas, tempestivas, e exigir que os administradores tomem precauções somente vislumbradas anos após a consecução dos atos”.

70. Veja-se que a pretensão ora exercida pela SELOG se amolda justamente a hipótese de ausência de razoabilidade elencada em referido precedente.

71. Assim, entende-se que a ponderação realizada à época dos fatos deve ser levada em consideração, entendendo-se como adequada a preservação da cotação da empresa THOMAS GREG na formação de orçamento estimativo da contratação.

72. Corroborando essa linha de raciocínio, inclusive, extrai-se excerto da manifestação do CAU/BR que demonstra a impossibilidade de aferição de excessividade nos preços apresentados pela THOMAS GREG, pela própria particularidade do mercado e do objeto contratual:

“14. Em relação ao Pregão Eletrônico CAU/BR nº 2/2021 se observa o seguinte: entre o menor preço cotado e o segundo, a diferença é de 22,99%, e entre o segundo e o terceiro menores preços a diferença é de 63,94%. Ou seja, as diferenças entre o menor preço cotado e o seguinte, e entre o maior preço cotado e o antecedente, no Pregão nº 2/2021, foram, respectivamente, de 22,99% e de 63,94%. Já no Pregão 3/2020 essas diferenças – do menor preço para o segundo, e do maior preço para o antecedente – são maiores, de 87,61% e 84,05%.

15. Essas diferenças significativas de cotações de preços servem para mostrar que isso é uma particularidade desse mercado, operado por poucas empresas. Cada uma delas, operando tecnologias e expertises distintas, têm efetivamente preços distintos. Nesse sentido, desconsiderar preços baixos, a pretexto de que seriam inexecutáveis, ou preços altos, a pretexto de que seriam elevados demais, ofenderia uma particularidade de um mercado que opera de formas distintas.

16. Postas essas considerações é de se afirmar não haver as falhas apontadas na pesquisa de preços que instrui o Pregão Eletrônico CAU/BR nº 2/2021.



73. Ora, evidente que a particularidade de objeto e de mercado reconhecida pela SELOG, aliada a ausência de critérios objetivos para aferição de excessividade ou inexequibilidade de preço, tornam hígido o referencial adotado no PE 02/2021.

74. Diante disso, e por consequência lógica, não há que se falar em existência de sobrepreço na contratação examinada pelos presentes autos, haja vista que os referenciais de preço da licitação são adequados e não merecem reprimenda.

75. Apenas para que não restem dúvidas, oportuno indicar que o conceito de sobrepreço diz respeito ao preço orçado para licitação ou contratação em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.

76. Nessa linha, cita-se aqui o Acórdão nº 1267/2019 - Plenário, de Relatoria do MINISTRO AROLDO CEDRAZ – igualmente Relator da presente Representação – que indica que a verificação da existência de sobrepreço deve partir de uma referência:

“37. Atente-se que, para o órgão de controle verificar a existência de sobrepreço, deve-se partir de uma referência. A adoção de referencial de preço permite, ao se comparar orçamentos, verificar a existência de preços inexequíveis, subpreços e, também, sobrepreços. Ao se adotar um referencial, está-se impondo automaticamente um limitador de preço: acima dele, tem-se sobrepreço, muito abaixo, subpreço ou até mesmo preço inexequível. No mesmo patamar, tem-se o preço de mercado respeitado”.

77. No presente caso, a referência adotada pela SELOG é a supressão de um dos orçamentos utilizados para estimativa interna do CAU/BR, com a realização de média entre os demais orçamentos ofertados para o Item 01.

78. Assim, a SELOG obteve o valor referencial unitário de R\$ 67,84 (sessenta e sete reais e oitenta e quatro centavos) como aquele supostamente adequado para a emissão de cada carteira profissional.

79. No entanto, a referência de sobrepreço não se sustenta pela própria regularidade na formação do valor referencial para a contratação, haja vista a impossibilidade de se depreender a posteriori a necessidade de exclusão dos orçamentos da empresa THOMAS GREG.

80. Assim, o raciocínio da SELOG para a conclusão de sobrepreço foge à razoabilidade, e recai até mesmo em contradição.

81. Isso porque vale-se exclusivamente de elementos internos da contratação para defender que existem valores pagos a maior, ao passo em que não indica referencial externo de objeto de mesmas características e peculiaridades que demonstra sobrepreço. Trata-se de elemento frágil para sustentar a existência de danos ao erário.

82. Nessa toada, reitera-se que ainda que a SELOG conte com ressalvas para o modelo de contratação adotado – a serem abordadas em manifestação meritória – é inconteste a peculiaridade da contratação que, ao seu turno, não se consubstancia em automático sobrepreço.

83. Ante todo o exposto, seja pela correta ponderação exercida pelo CAU/BR quando da elaboração de orçamento estimativo, seja pela consistência dos preços firmados no Contrato 04/2021 com os referenciais disponíveis, rechaça-se desde logo a arguição de sobrepreço sustentada pela SELOG e acolhida pelo e. TCU para fins cautelares.

84. Tendo isso em vista, requer-se desde logo que seja afastada a medida cautelar adotada que retém desde logo a ordem unitária de R\$ 19,66 (dezenove reais e sessenta e seis centavos) dos valores pactuados entre o CAU/BR e a VALID.

VI. Inexistência de itens remunerados em duplicidade – Equipamentos do Grupo 01 (um) que diferem dos equipamentos constantes do Grupo 02 (dois):

85. Superada a demonstração de ausência de sobrepreço pautado em falhas na fase de pesquisa de preços promovida pelo CAU/BR, cumpre evidenciar que não há que se falar em sobrepreço sob a suposta existência remuneração de itens em duplicidade na contratação.

86. Sustenta a SELOG a ocorrência de “pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço”. Isso porque equipamentos constantes do subitem 1.4, estão constando nos subitens 2.1, 2.2 e 2.3 da contratação.

87. Para melhor elucidação da temática, reproduz-se aqui o Apêndice VI do Edital, que pautou a contratação em voga:

88. Conforme se vê, o Item 1.4 identifica a remuneração por periféricos e equipamentos atrelada a emissão individual de cada carteira de identidade profissional, ao passo em que os Subitens 2.1, 2.2 e

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	CUSTO UNITÁRIO (A)	QUANTIDADE TOTAL ESTIMADA (B)	TOTAL ITEM 1 (A * B)
1	Carteira de identidade profissional	1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4	40.000	R\$ 3.500.000,00
1.1	Cartão base e impressão/personalização da carteira profissional	R\$ 34,80	40.000	R\$ 1.392.000,00
1.2	Postagem, acondicionamento e postagem da carteira profissional	R\$ 12,70	40.000	R\$ 508.000,00
1.3	Softwares personalizados e sistemas de apoio	R\$ 11,20	40.000	R\$ 448.000,00
1.4	Periféricos e equipamentos	R\$ 28,80	40.000	R\$ 1.152.000,00
ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	CUSTO UNITÁRIO (C)	QUANTIDADE TOTAL ESTIMADA (D)	Total Item 2 (C * 3) * D
2	Estação de captura	2.1 + 2.2 + 2.3 + 2.4	54	R\$ 1.499.974,20
2.1	Pad de assinatura digital	R\$ 1.627,40	54	R\$ 263.638,80
2.2	Máquina fotográfica	R\$ 1.703,60	54	R\$ 275.983,20
2.3	Coletor biométrico	R\$ 2.090,60	54	R\$ 338.677,20
2.4	Folha de fundo na cor branca com suporte	R\$ 3.837,50	54	R\$ 621.675,00

2.3 listam os mesmos periféricos e equipamentos a serem fornecidos em regime de comodato para os CAU/UF.

89. Nesse cenário, assim sustenta a SELOG a existência de sobrepreço:

“38. A constatação relacionada ao subitem 1.4 (periféricos e equipamentos) que também está erroneamente atrelado à quantidade de carteiras profissionais disponibilizadas, se mostra ainda mais preocupante, eis que apresenta custos já relacionados no item 2 (estações de captura), caracterizando duplicidade de despesa e, conseqüentemente, o risco de prejuízo ao CAU/BR.

39. A precificação desses dois subitens, por carteira profissional confeccionada, pode causar ainda mais prejuízo à entidade na hipótese de ser assinado um aditivo para acréscimo na quantidade de carteiras expedidas, uma vez que o valor (fixo) do software, periféricos e equipamentos, nos moldes da contratação, são diluídos, ou seja, divididos pelo número de carteiras contratadas, sem considerar qualquer aditivo, já que esse não é direito líquido e certo do contratado.

40. Percebe-se que os custos relativos à disponibilização da máquina fotográfica, pad e coletor biométrico (periféricos) para o período de 36 meses estão em duplicidade, uma vez que foram relacionados no subitem 1.4 e também nos subitens 2.1, 2.2 e 2.3 do quadro que integra o contrato celebrado com a Valid (peça 31, p. 2), devendo-se ressaltar que sequer seria razoável atrelar esse custo à quantidade de carteiras profissionais a serem confeccionadas, considerando que os mencionados equipamentos serão fornecidos pela contratada em regime de comodato nas estações de captura a serem montadas nos CAU/UF.

41. Cumpre consignar que o custo atribuído ao subitem 1.4 representa 33% do valor total do item 1 e 23% do valor total do contrato e, caso confirmada a duplicidade da despesa, estará configurado um novo sobrepreço no contrato resultante do PE 2/2021, além do sobrepreço resultante do preço estimado indevidamente elevado.

90. Apesar dos esforços investigativos de auditoria exercidos pela SELOG, tem-se que seu raciocínio novamente não merece guarida, haja vista que deixa de considerar elementos primordiais que demonstram que o Subitem 1.4 e Subitens do Grupo 02 (dois) são completamente distintos.

91. A distinção desses itens, e maneira de operacionalização, inclusive, consta da fase interna de contratação.

92. Oportuno nesse momento remontar às razões de contratação constantes do Estudo Técnico Preliminar,³³ que indicam, dentre outros elementos, o histórico de contratações do CAU/BR pertinente a emissão de carteiras de identidade profissional.

93. Conforme se denota desse documento no Tópico 3 – Análise da Contratação Anterior o CAU/BR identificou gargalos em contratação do mesmo objeto em 2016, relativos as estações de captura com o software de coleta de biometria. Nesse sentido:

“O primeiro problema nessa contratação foi na compatibilidade das estações de capturas com o software de coleta biométrica. No primeiro contrato firmado em 2012 essas estações de capturas foram adquiridas pelo CAU juntamente com o software de coleta biométrica para que o serviço de impressão de carteiras profissionais fosse mantido em sua totalidade. Todavia, o último contrato, nº 14/2016, não contemplou a aquisição de estações de capturas, o que gerou grande impacto na emissão das carteiras profissionais, pois essas estações dos CAU/UF ficaram desatualizadas com o tempo, tornando incompatível com a nova tecnologia estabelecida no software de coleta. Além disso, neste contrato não foi previsto a atualização do software de coleta compatível com as estações de capturas presentes do CAU/UF e nem a substituição dessas no contrato de 2012.

O segundo ponto negativo do contrato nº 14/2016 seria a não possibilidade de uma plataforma de atendimento para que os agentes dos CAU/UF possam tirar dúvidas e esclarecimentos sobre o status da carteira do profissional. Neste contrato não previa um serviço de Helpdesk, sendo que algumas dúvidas eram sanadas por e-mail e sem um prazo certo para solução do problema ou esclarecimento”.

94. Conforme se vê, a experiência de contratações pretéritas da autarquia evidenciou uma problemática contundente na operacionalização do presente objeto contratual: quando adquiridas permanentemente, as estações de coleta e captura biométrica tornam-se obsoletas em face de novos softwares de emissão de carteira de identidade profissional, atualizados posteriormente.

95. Assim, não se torna viável sequer a aquisição permanente dessas estações (conforme ocorrido em 2012), tampouco a contratação exclusivamente dos softwares de coleta e emissão de carteiras (conforme ocorrido em 2016).

96. Ambas as tecnologias devem ser compatíveis e caminhar em conjunto, de modo que a solução adotada pelo ETP foi a de aquisição conjunta de software, estações de captura, além dos serviços de emissão das carteiras profissionais.

97. Nesse sentido, no intuito de não incorrer novamente nos prejuízos oriundos da defasagem e obsolescência das estações de captura, a solução adotada foi a de obtenção desses equipamentos em regime de comodato.

98. Nessa hipótese de contratação a empresa Contratada detém os custos (e riscos) de manutenção, defasagem e desgaste dos maquinários, tornando a operacionalização mais eficiente e produtiva para a autarquia.

99. Diante disso, levantou-se a necessidade de 28 (vinte e oito) estações de captura para a operação mínima do CAU/BR na sua função institucional de emissão de carteiras de identidade profissional, e visando padronização do documento a nível nacional.

100. Isso porque tem-se 27 (vinte e sete) estações destinadas a cada um dos CAU/UF, além de uma estação direcionada a sede do próprio CAU/BR:

(...)

101. É evidente, ao mesmo tempo, que cada uma das unidades federativas conta com quantidade de emissões de carteiras profissionais diferente, pelas variedades geográficas do país, especialmente em termos de densidade demográfica.

102. Tendo isso em vista, não se pode esperar que o Estado de São Paulo conte com o mesmo número de emissões do Estado de Roraima,³⁶ por exemplo.

103. Não obstante, uma vez que a contratação resta centralizada perante o CAU/BR tornou-se necessário um critério de equalização na composição de custos para a operação mínima de emissão de carteiras de identidade profissional em todo o território nacional.

104. Isso porque as taxas e contribuições pagas pelos arquitetos e urbanistas é equânime em todo o território nacional, sendo a diluição dos custos pela divisão de unidades federativas a maneira mais justa para se chegar a um preço de emissão de carteira de identidade.

105. Nessa sistemática, os equipamentos listados no Item 1.4 do Apêndice VI do Edital tem o objetivo de que todas as unidades federativas tenham a capacidade mínima de emissão de carteiras de identidade profissional, independente de suas circunstâncias geográficas.

106. Ao condicionar a remuneração a emissão individual de cada carteira, portanto, permite-se a equalização da defasagem dos equipamentos, cujo risco é atribuído a própria Contratada.

107. Isto é: ao passo em que no período de 36 (trinta e seis) de contrato uma unidade federativa pode contar com a troca e reposição por 03 (três) vezes do maquinário, ante seu desgaste, outra unidade federativa não contará com nenhuma troca ou reposição.

108. Nessa sistemática, o custo para o CAU/BR em ambas as unidades federativas é o mesmo, e os riscos recaem única e exclusivamente perante a Contratada.

109. Assim, equivocado o entendimento da SELOG de que “sequer seria razoável atrelar esse custo à quantidade de carteiras profissionais a serem confeccionadas, considerando que os mencionados equipamentos serão fornecidos pela contratada em regime de comodato nas estações de captura a serem montadas nos CAU/UF”, haja vista que o Item 1.4 visa a operacionalização mínima dos CAU/UF, incorrendo a Contratada nos riscos de defasagem dos equipamentos.



110. Nesse ponto, oportuno indicar que há notória diferença entre os conceitos de custos da contratada com seu preço, que inclusive veda a vinculação de maneira pura, simples e direta dos gastos com insumos da Contratada aos valores de sua proposta.

111. Sobre a diferenciação, já se pronunciou este e. TCU:

“14. Compartilho desses argumentos com o Procurador-Geral. Sendo direito do contratante auferir os lucros que puder na execução do contrato, firmado a valores de mercado no regime de empreitada, parece-me ilegítimo o repasse direto à Administração de eventuais ganhos oriundos da diferença entre o preço proposto e as despesas incorridas na prestação dos serviços. Até porque a vantagem pecuniária advinda de uma medida como essa seria inconsequente e de curto alcance, e nem de longe compensaria os benefícios possíveis de se obter, em proveito não apenas da Administração, mas do próprio Estado em seu sentido mais amplo, com a redução de preços dos insumos e o aumento da produtividade de seus contratados.

15. A tese que vincula os gastos com insumos aos valores da proposta confunde custos da contratada com os seus preços (os quais somente são custos sob o ponto de vista da Administração), incidindo em contradições e equívocos que muito me preocupam, sobretudo por envolverem preceitos que são caros ao Direito e a este Tribunal.

16. Veja-se que, como consequência disso, a aferição do superfaturamento acaba sendo feita em relação aos custos do contratado, e não aos valores de mercado, mesmo diante da inexistência, como no caso concreto, de dificuldade prática para a estimativa destes com base em sistemas de referência ou outra fonte confiável de preços, e desconsiderando-se o fato de o regime de execução contratual ser por empreitada.”

112. Evidente, portanto, que a sistemática adotada pelo Item 1.4 é plenamente legítima, e dilui por toda o período de contratação a precificação da operacionalização mínima de emissão de carteiras de identidade profissional dos CAU/UF.

113. Ademais disso, vislumbra-se que em que pese as 28 (vinte e oito) estações de captura fixas estarem sofrendo depreciação temporal, a emissão de carteiras profissionais tem sido abaixo da expectativa inicialmente prevista pelo CAU/BR, demonstrando o risco da remuneração atribuído exclusivamente a Contratada.

114. O Grupo 02 (dois) como um todo, de outro lado, tem finalidade distinta do Subitem 1.4, não havendo que se falar de maneira alguma em “duplicidade de custos”.

115. Isso porque, ao passo em que a operação mínima exige ao menos 01 (uma) estação de captura em cada UF, há hipóteses ou mesmo épocas em que certas UF demandarão de mais de 01 (uma) estação de captura para adequada emissão de carteiras profissionais.

116. Nessa situação, o ETP realizou o levantamento de eventual demanda de equipamentos e periféricos adicionais a operação de UF's cuja densidade demográfica é mais concentrada e, portanto, uma única estação de captura pode se tornar insuficiente:

(...)

117. Assim, tem-se que o Grupo 02 (dois) diz respeito a operação complementar, de Unidades Federativas em que a operação mínima é insuficiente para adequação da demanda do estado.

118. Nesses casos, inclusive, os custos do aluguel são primeiramente faturados pelo Contrato vigente em nome do CAU/BR, com posterior cobrança ao CAU/UF, equalizando novamente as diferenciações geográficas inerentes ao território nacional.

119. No intuito de melhor elucidar a questão, oportuno apresentar exemplo de TERMO DE SOLICITAÇÃO DE PERIFÉRICOS EM REGIME DE COMODATO utilizado pelos CAU/UF que demandam mais equipamentos que o mínimo necessário:

(...)

120. Assim, tem-se que as estações de captura constantes do Grupo 02 (dois) são solicitadas sob demanda, quando necessárias e pertinentes aos CAU/UF.

121. Nesse cenário, não há, aqui, necessidade de equalização de custos de operação mínima em todo o território nacional, justificando a remuneração pontual de cada equipamento a ser solicitado.

122. A diferenciação ora posta, inclusive, resta cristalina do Termo de Referência do Edital, conforme se vê:

(...)

123. Feitas as necessárias ponderações tecidas alhures, conclui-se que:

i) O Subitem 1.4 diz respeito a operacionalização mínima de emissão de carteiras de identificação profissional dos 27 CAU/UF, além da unidade do CAU/BR, sendo que no intuito de equalização os custos são diluídos em cada emissão de identificação;



ii) O Grupo 02 (dois) diz respeito aos equipamentos eventualmente solicitados em caráter complementar a operação mínima, por CAU/UF que assim entenda necessário, cujos custos serão atribuídos a ele posteriormente, justificando a precificação por demanda.

124. Diante disso, é evidente que não há que se falar em itens remunerados em duplicidade, haja vista a notória distinção referente ao Item 1.4 e o Grupo 02 (dois), que denota a inexistência de pagamento por serviços não prestados, bem como a ausência de qualquer resquício de sobrepreço.

125. Ante o exposto, rechaça-se desde logo os argumentos de sobrepreço elaborados pela SELOG, que motivaram a determinação de retenção cautelar do valor de R\$ 28,80 (vinte e oito e oitenta) por cada carteira profissional emitida, pleiteando-se a imediata reforma da decisão cautelar, ante ao esvaziamento de probabilidade do direito que autorize a medida.

VI. Concessão de efeito suspensivo ao Recurso de Agravo:

126. Preconiza o art. 289, §4º, do Regimento Interno do TCU que “a critério do Presidente do Tribunal, do presidente de câmara ou do relator, conforme o caso, poderá ser conferido efeito suspensivo ao agravo”. É justamente o caso do presente Recurso de Agravo.

127. Isso porque restou demonstrado no presente petitório a ausência de probabilidade do direito das razões que levaram a medida de retenção cautelar no valor unitário de R\$ 48,46 (quarenta e oito reais, e quarenta e seis centavos) por cada identidade profissional emitida no bojo do Contrato nº 04/2021.

128. Nesse momento, remete-se aos fundamentos exarados no presente instrumento recursal, a fim de se evitar repetições desnecessárias.

129. Desconstituída a probabilidade do direito, não pode permanecer vigendo a medida cautelar de retenção, haja vista se tratar de hipótese excepcional, que notadamente afeta os direitos econômico-financeiros do particular em avença decorrente de hígido procedimento licitatório.

130. Conforme já relatado alhures, ainda que se tenham críticas e entenda futuramente em decisão meritória a recomendação a unidade jurisdicionada de adoção de métodos diferenciados no modelo de contratação, referido entendimento não se consubstancia automaticamente em existência de sobrepreço ou danos ao erário.

131. A contratação em voga é oriunda de procedimento de aquisição pública antecedido por robustos estudos técnicos do CAU/BR, que teve a decisão do gestor pautada no melhor interesse para as necessidades da autarquia, com justificativas técnicas prévias para tanto.

132. Nesse cenário, não pode o particular amargar prejuízos sem referenciais robustos que indiquem a efetiva existência de sobrepreço.

133. A retenção determinada representa mais de 55% (cinquenta e cinco por cento) da remuneração unitária das carteiras emitidas pela Contratada, sendo notória a gravidade da medida, ainda que em sede cautelar.

134. Nesses termos, uma vez que o presente Recurso de Agravo desconstitui por completo o raciocínio de referenciais que levou a retenção cautelar de valores, é medida impositiva a concessão de efeito suspensivo ao instrumento recursal.”

4. Ao fim, solicita a agravante:

“a) A concessão de efeito suspensivo ao recurso de agravo, suspendendo desde logo a medida de retenção cautelar de valores operada no bojo do Contrato nº 04/2021, até ulterior decisão colegiada do presente recurso;

b) No mérito, o integral provimento do recurso de agravo, no intuito de afastar de maneira definitiva a medida de retenção cautelar que glosa desde logo o valor unitário de R\$ 48,46 (quarenta e oito reais, e quarenta e seis centavos) por cada identidade profissional emitida no bojo do Contrato nº 04/2021;”

5. Submetido o recurso de agravo à Selog, a unidade instrutiva assim se pronunciou, com as supressões que igualmente entendo cabíveis (peça 120):

HISTÓRICO

Alegações do representante

2. Na inicial (peça 1), o representante aponta as seguintes irregularidades no edital do Pregão 2/2021:

a) vedação à participação de Consórcios, na forma prevista no item 4.1 do edital, o que restringe a competitividade do certame e viola a jurisprudência do TCU, que exige justificativa para a inserção de regra que proíba a participação de consórcios nas licitações públicas (peça 1, p. 2-3);

b) contradição entre os itens 4 e 9 do edital, uma vez que o primeiro veda a participação de consórcios no certame e o segundo prevê regras para a participação da união de empresas (peça 1, p. 2); e

c) a autorização contida no edital quanto à possibilidade de subcontratação de 35% do valor do contrato



não afasta a irregularidade relativa à vedação à participação de consórcios no certame (peça 1, p. 4-5).

Exame inicial pela Selog, despachos do relator e determinação do Plenário/TCU

3. Em instrução à peça 14, esta unidade técnica considerou haver um pedido implícito de concessão da medida cautelar e entendeu presente o pressuposto do perigo da demora, em razão da possibilidade de assinatura do contrato resultante do PE 2/2021. Contudo, para uma adequada manifestação quanto à presença do pressuposto da plausibilidade jurídica, julgou necessária a realização de oitiva prévia da autarquia e da sociedade empresária Valid Soluções S.A., questionando os seguintes pontos:

a) vedação à participação de entidades empresariais reunidas em consórcio, na forma contida no item 4.1.6 do edital, sem a apresentação da devida motivação, afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.711/2017-Plenário, 3.654/2012-2ª Câmara, 11.196/2011-2ª Câmara, e 2.303/2015-Plenário), uma vez que a união de empresas em consórcio não torna mais vulnerável a segurança das informações pessoais dos profissionais e considerando que a subcontratação de parte do objeto autorizada pelo edital fragiliza a justificativa apresentada pelo CAU na resposta à impugnação;

b) justificativa para o percentual de 35% do valor do contrato estabelecido no item 10.1.1 do termo de referência do edital para a subcontratação, demonstrando ser suficiente para permitir uma ampliação da competitividade do certame, que envolve atividades bem distintas, como, por exemplo, fornecimento de estações de captura de dados e *software* de coleta e produção e entrega de carteiras de identidade profissional (CIP), encaminhando os estudos preliminares com o levantamento das empresas capazes de fornecer o objeto no modelo adotado; e

c) ausência de parcelamento do objeto em itens distintos, um envolvendo serviços de tecnologia da informação (TI), sendo a captura digital de dados, com fornecimento de estações de captura e *software* de coleta, e integração com o banco de dados do SISCAU, e outro referente aos serviços de impressão, sendo a produção e envio das carteiras de identidade profissional (CIP), considerando a Súmula 247 do TCU.

4. O Ministro-relator Aroldo Cedraz autorizou a realização das medidas processuais sugeridas pela Selog (peça 16) e as respostas apresentadas pelo CAU e pela Valid foram examinadas em instrução à peça 37, tendo esta unidade técnica, ao confirmar a presença das irregularidades, apresentado a seguinte proposta de encaminhamento:

47. Em virtude do exposto, propõe-se:

47.1. 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;

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

47.3. realizar a oitiva do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 2/2021:

a) ausência de justificativa para a vedação da participação de entidades empresariais reunidas em consórcio, na forma prevista no item 4.1.6 do edital, em afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.711/2017-Plenário, 3.654/2012-2ª Câmara, 11.196/2011-2ª Câmara, e 2.303/2015-Plenário), uma vez que união de empresas em consórcio não torna mais vulnerável a segurança das informações pessoais dos profissionais e considerando que a subcontratação de parte do objeto autorizada pelo edital fragiliza a justificativa apresentada pelo CAU na resposta à impugnação e uma vez que se mostrou, de fato, comprometida a competitividade do certame;

b) ausência de justificativa para a fixação do limite de 35% do valor total do contrato para a subcontratação, eis que tal percentual se mostrou insuficiente para ampliar a competitividade do certame, com o agravante de que as subcontratadas deverão apresentar atestados que demonstrem a experiência anterior na prestação tanto de serviços de TI como de impressão;

c) ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto em itens distintos, em afronta à jurisprudência do TCU (Súmula 247), ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e ao art. 7º, VII, da IN Seges 40/2020, considerando a existência de serviços de TI e de impressão no mesmo objeto e uma vez que o não parcelamento comprometeu, de fato, a competitividade do certame;

d) ausência de levantamento de mercado, que considere contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração (a exemplo de carteira digital criada pelo Serpro), bem como o



universo de empresas capazes de ofertar o objeto no modelo pretendido, em afronta ao art. 7º, III, “a”, da IN Seges 40/2020; e

e) justificativa para a previsão de prazo de vigência originário do contrato de trinta e seis meses, em consonância com a IN Senge/MP 5/2017 (item 12 do Anexo IX) e com a Orientação Normativa AGU 38/2011.

47.4. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):

a) solicitar ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

a.2) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos da não prorrogação do contrato decorrente do PE 2/2021 por determinação do TCU;

b) alertar o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, com relação à construção participativa de deliberações, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção.

47.5. realizar, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade empresária Valid Soluções S.A (CNPJ 33.113.309/0001-47) para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no subitem 47.3 retro;

47.6. diligenciar o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, 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 relativos ao PE 2/2021:

a) estudos preliminares técnicos completos, orçamento estimativo e pareceres técnicos e jurídicos; e

b) demais informações que julgar necessárias;

5. A proposta da Selog foi acatada pelo Ministro relator, mediante despacho à peça 40, razão que levou à expedição dos Ofícios anexados às peças 41-44. As respostas encaminhadas pelo CAU e pela empresa Valid foram examinadas em instrução à peça 67, ocasião em que foram identificadas novas falhas no certame, que exigiram a realização da nova oitiva da unidade jurisdicionada.

6. Na oportunidade, diante da possibilidade de o TCU vir a determinar a não prorrogação do contrato e a glosa de valores em faturas vincendas ou mesmo a anulação do certame e de todos os atos dele resultantes, foi proposta a realização de nova construção participativa das deliberações.

7. Adicionalmente, foi solicitada a apresentação dos dados relacionados aos gestores envolvidos na contratação, tendo em vista as graves irregularidades relativas à pesquisa de preços e ao preço contratado, que poderiam resultar na realização de audiência e na citação desses administradores públicos.

8. Mediante despacho (peça 70), o relator, Ministro Aroldo Cedraz, acatou integralmente as medidas processuais sugeridas por esta unidade técnica.

9. Diante das manifestações apresentadas, em nova instrução de peça 91, esta Unidade Técnica entendeu ser necessária a adoção de medida cautelar, bem como nova realização de oitiva, diligência, bem como construção participativa das deliberações.

10. Tal proposta foi apreciada pelo Plenário do TCU, por intermédio do Acórdão 1.460/2022, lavrado nos seguintes termos:

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

9.1. adotar medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno-TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR retenha, do valor unitário de R\$ 87,50, que vem sendo pago por carteira profissional, a quantia de R\$ 48,46, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço,



considerando o risco de dano ao Erário identificado em função do sobrepreço calculado na planilha que compõe o contrato 4/2021, firmado com a Valid Soluções S.A (CNPJ 33.113.309/0001-47) em decorrência do Pregão Eletrônico 2/2021;

9.2. realizar a oitiva do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, pronuncie-se quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 2/2021:

9.2.1. falha na pesquisa de preço que, além de ter considerado somente os preços apresentados por três fornecedores, considerou valor manifestamente discrepante dos demais no cálculo da média, o que elevou indevidamente o limite do custo aceitável, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e ao arts. 2º, inciso I, e 6º da IN Seges/ME 73/2020;

9.2.2. duplicidade do custo relativo ao fornecimento dos periféricos (máquina fotográfica, pad e coletor biométrico), na forma prevista no modelo de proposta de preço (Apêndice VI do edital), uma vez que estão previstos tanto no item 1.4, como no item 2 da proposta, o que configura sobrepreço na contratação; e

9.2.3. precificação do software por unidade de carteira profissional, no modelo de proposta de preço (item 1.3 do Apêndice VI do edital), quando, em razão de representar custo fixo, deveria ser um valor não variável em função da quantidade de carteiras, o que poderá resultar em prejuízo os cofres da autarquia caso sejam realizados aditivos quantitativos;

9.3. realizar, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade empresária Valid Soluções S.A. para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no subitem

9.4. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias), solicitar ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, caso queira, no prazo de quinze dias:

9.4.1. a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos; e

9.4.2. na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos da anulação do PE 2/2021; na hipótese de manutenção do contrato, a apresentação de medidas que garantam a redução do valor a ser pago por carteira profissional de R\$ 87,50 para R\$ 39,04, bem como a glosa dos valores pagos até a presente data em futuras vincendas e/ou a rescisão do contrato firmado com a empresa Valid, em atendimento ao interesse público;

9.5. alertar o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, com relação à construção participativa de deliberações, de que:

9.5.1. a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

9.5.2. a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração;

9.5.3. a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

9.6. diligenciar o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, 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 relativos ao PE 2/2021:

9.6.1. cópia do contrato 14/2016, firmado entre o CAU e a empresa Valid Soluções S.A., para a prestação de serviços de fornecimento de documentos de segurança e emissão de Carteira de Identidade Profissional, e seus respectivos aditivos, com vistas a permitir o conhecimento da forma como eram prestados os serviços na contratação anterior;

9.6.2. justifique o valor de R\$ 448.000,00 contratado junto à empresa Valid para o fornecimento do software, considerando que o sistema já existe e foi fornecido pela mesma empresa na contratação anterior, mediante o contrato 14/2016; e

9.6.3. encaminhe os estudos que embasaram a redução do valor estimado de R\$ 90,00 para R\$ 60,00, previsto no item 8 dos estudos técnicos preliminares (ETP);



9.7. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamenta ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e à Valid Soluções S.A. (CNPJ 33.113.309/0001-47), de maneira a embasar suas respostas à oitiva.

11. Sobreveio, após o *decisum* supracitado, agravo interposto pela empresa Valid Soluções S.A., à peça 113.

(...)

Inexistência de sobrepreço por suposta falha na elaboração de orçamento estimativo – Metodologia de aferição de preço referencial que não merece reprimenda, tampouco importa na existência de sobrepreço:

(...)

Análise

59. Inicialmente, cabe ressaltar que o deferimento de medida cautelar se dá em juízo perfunctório, isto é, em sede de cognição não-exauriente, destinado ao resguardo do interesse público.

60. Entretanto, dizer que o exame em sede perfunctória não implica dispensa da análise atenta das alegações aduzidas nos autos, mas sim que esta ocorre sem instrução probatória completa, devendo o julgador valer-se dos elementos ali constantes para verificar a plausibilidade do direito invocado.

61. Tal exame deve ter por norte a ocorrência da fumaça do bom direito, caracterizada pela probabilidade, e não possibilidade, da verossimilhança do quanto alegado pelo requerente da medida excepcional.

62. Na outra face da cautelar está o perigo de demora, que é o risco de ineficácia da decisão pela inércia do julgador em adotar a medida de urgência, bem como a ausência do perigo da demora reverso.

63. Vertidos tais conceitos para a processualística peculiar do TCU, tem-se que a concessão de medida cautelar deve ter por objetivo **salvaguardar o erário de ato potencialmente causador de dano, ou, ainda, viciado por flagrante ilegalidade**.

64. No presente caso, ao contrário do alegado pela recorrente, os elementos trazidos aos autos em sucessivos ciclos de instrução foram devidamente analisados para a formação do juízo acerca da necessidade de adoção da medida cautelar ora guerreada.

65. Quanto a este ponto específico do agravo, o recorrente se baseia em duas premissas principais para refutar o alegado sobrepreço:

a) que a Selog havia reconhecido a peculiaridade da contratação; e

b) o orçamento enviado pela empresa Thomas Greg, utilizado para a confecção do valor estimado do certame, não pode ser desconsiderado, tendo em vista que inexistem critérios objetivos para a conceituação de valores inexecutáveis, inconsistentes e excessivamente elevados.

66. Quanto ao suposto reconhecimento da peculiaridade da contratação por parte desta Unidade Técnica, não assiste razão a representante. Ressalte-se que o mesmo se baseia na seguinte passagem de instrução pretérita (peça 91, p. 8):

26. As alegações do CAU quanto à distinção entre o objeto do PE 2/2021 e dos certames mencionados por esta unidade técnica em instrução prévia mostram-se razoáveis, eis que, enquanto os certames conduzidos pelo CREA e CRN têm como objeto tão somente a confecção das carteiras de identidade profissional, o PE CAU 2/2021 exige que a contratada, além de imprimir e postar os documentos profissionais, disponibilize equipamentos de TI em regime de comodato, e *software* de biometria que permita a interface com o sistema de TI existente na autarquia. Sem contar com a instalação de 54 estações de captura, que estão relacionados no item 2 do objeto.

27. Vale dizer que o item 1 do objeto da contratação em exame se mostra mais robusto, por exigir, da futura contratada, não apenas a confecção da CIP, mas também a disponibilização de periféricos e de solução de *software*, a postagem dos documentos e a disponibilização de kits de equipamentos em regime de comodato.

28. Se por um lado é fácil perceber a distinção entre o item 1 do PE 2/2021 e os objetos dos demais certames mencionados pela Selog, considerando a especificidade do formato do caso concreto, é possível concluir que existem soluções mais baratas no mercado para a confecção de carteiras de identificação profissional, sendo certo que o modelo escolhido pelo CAU, reunindo serviços de TI e impressão, bem como as regras inseridas no edital impediram que sociedades empresariais que desempenhem somente um dos dois serviços participassem da disputa, em flagrante restrição à competitividade do certame e em prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa.

67. Percebe-se que a Unidade Técnica está a reconhecer a diferença entre os objetos do Pregão 2/2021



do CAU/BR e outros certames utilizados anteriormente como parâmetro, mencionados em análise pretérito (peça 67, p. 19-20), quais sejam: Pregão Eletrônico 9/2020, do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura; Pregão Eletrônico 17/2019, do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais e Pregão Eletrônico 7/2021, do Conselho Regional de Nutricionistas da 3ª Região.

68. Ora, se a Unidade Técnica efetuou tais comparações, é porque a confecção de Carteiras de Identidade Profissionais é algo corriqueiro em Conselhos de Classe. O fato de a modelagem do certame ter sido distinta não o torna, necessariamente, peculiar.

69. No que tange à necessidade da manutenção do orçamento da empresa Thomas Greg, cabe colacionar a planilha de pesquisa de preços relativa ao certame (peça 88):



CAU/BR

Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil

Gerência Administrativa

Núcleo de Compras e Licitações

PLANILHA DE PESQUISA DE PREÇOS					
Processo Administrativo Nº: 118/2019		Protocolo SICCAU: 870058/2019		NUP: 00146.000099/2020-47	Data: 08/12/2020
Item	Descrição	Valor em Reais (R\$)			
		Fonte 1	Fonte 2	Fonte 3	Valor Médio
1	Carteira de Identidade Profissional	R\$ 5.400.000,00	R\$ 2.719.200,00	R\$ 2.704.000,00	R\$ 3.607.733,33
2	Estação de Captura	R\$ 2.138.400,00	R\$ 1.019.566,44	R\$ 1.894.320,00	R\$ 1.684.095,48
TOTAL POR EMPRESA		R\$ 7.538.400,00	R\$ 3.738.766,44	R\$ 4.598.320,00	R\$ 5.291.828,81
Fonte		CNPJ		Data	Fonte de pesquisa
1	THOMAS GREG & SONS LTDA	03.514.896/0001-15		12/11/2020	Pesquisa com fornecedor
2	VALID SOLUÇÕES S.A	33.113.309/0001-47		04/12/2020	Pesquisa com fornecedor
3	GIESECKE+DEVRIENT S/A	04.400.995/0003-09		10/02/2020	Pesquisa com fornecedor

Informações Complementares: Nos moldes delineados pela Lei nº 8.666, de 1993, o Núcleo de Compras e Licitações do CAU/BR procedeu à pesquisa de preços de mercado, a fim de averiguar os preços praticados e com vistas a obter preço que fixará o teto da contratação.

Neste sentido, foi realizada cotação de preços, tendo sido consultadas 07 (sete) potenciais empresas para o fornecimento do referido serviço.Três delas enviaram as cotações acima referidas. As demais não nos responderam.

Foi realizada, ainda, pesquisa no site Compras Governamentais (Comprasnet) com vistas a encontrar contratações públicas semelhantes na região nos últimos 180 dias; no entanto nenhuma contratação atendia as nossas especificidades, seja por motivo de quantidade, seja porque as características dos cartões eram diversas das nossas.

Declaro para os devidos fins que a presente pesquisa de preços foi elaborada no objetivo de atender às orientações legais e normativas contidas na legislação pátria, a saber, Lei nº 8.666/1993; Decreto nº 3.555/2000; Lei nº 10.520/2002; Decreto nº 10.024/2019; Instruções Normativas da SLTI/MPOG; Jurisprudência e Orientações do TCU.

70. Percebe-se que os valores trazidos pela empresa Thomas Greg foram mais que 100% superiores aos valores trazidos pelo próprio recorrente. Ainda que não exista definição objetiva na IN Seges 73/2020 de “valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados”, entende-se que, até mesmo pela percepção do homem médio, tratam-se de valores excessivos, que deturparam os valores da pesquisa de preços.

71. Quanto a este ponto, cabe colacionar a jurisprudência do TCU sobre o assunto (grifos nossos):

Acórdão 403/2013-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação **demandava avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais** e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

Acórdão 868/2013-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer

A deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços que pode ser realizada a partir de consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras. No entanto, **os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados**.

Acórdão 2943/2013-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler

Na elaboração de orçamentos destinados às licitações, **deve a administração desconsiderar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado**, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado. (grifos acrescidos)

72. Ademais, cabe rememorar a análise efetuada por esta Unidade Técnica em Instrução pretérita (peça 91, p. 8-9):

20. Além da falha na amplitude da pesquisa, constata-se violação ao art. 2º, inciso I, e ao art. 6º da IN Seges/ME 73/2020, vigente à época do levantamento de preços, que preceituam que sejam desconsiderados da pesquisa de preços valores excessivamente elevados.



21. A planilha de pesquisa de preço (peça 88) é fundamental na análise a ser apresentada a seguir. O valor apresentado pela empresa Thomas Greg, evidentemente discrepante dos demais, deveria ter sido desconsiderado, na forma prevista na norma infralegal de obrigatoria observância pelo CAU/BR. Ao incluí-lo no cálculo do preço estimado, o Conselho acabou elevando indevidamente o limite de aceitação do preço do certame, alcançando o preço estimado de R\$ 132,29.

22. Diante da alegada dificuldade de obtenção de preços de referência pela especificidade da solução, deveria ter sido adotado, como preço estimado, o valor ofertado pela empresa Valid, de R\$ 93,46 para os itens 1 e 2, uma vez que era ela a prestadora dos mesmos serviços. Alternativamente, e de maneira muito conservadora, poderia se aceitar, no máximo, que o CAU tivesse utilizado a média entre os valores ofertados pela Valid (R\$ 93,46) e pela Giescke (R\$ 114,95), chegando a R\$ 104,20. Entretanto, incluir, na pesquisa de preço, valor excessivamente elevado, não pode ser aceito.

Destaca-se trecho do voto condutor do Acórdão 1.850/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, em que se associa o uso do menor preço com mercados restritos e o uso da média e da mediana para mercados competitivos:

60. No âmbito desta Corte, o atual e pacífico entendimento é no sentido de que “Na elaboração de orçamento estimativo para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, devem ser adotados os valores decorrentes das cotações mínimas. As médias ou medianas de cotações de preços devem ser empregadas apenas em condições de mercado competitivo”, consoante enunciado de jurisprudência que acompanha o Acórdão 8514/2017-Segunda Câmara (Relator Ministro José Mucio Monteiro). Esse entendimento visa eliminar valores discrepantes oriundos de situações específicas e pontuais, como promoções, num mercado competitivo. (grifou-se)

24. Ou seja, além de utilizar, como parâmetro para a obtenção do preço estimado, exclusivamente a pesquisa direta com fornecedores, a unidade jurisdicionada não observou a orientação contida na Instrução Normativa, que dispõe sobre a pesquisa de preços no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, tampouco a razoabilidade no critério adotado uma vez que a empresa plenamente apta a prestar o serviço se prontificou a realizar o serviço mediante a apresentação de proposta bastante inferior ao valor que fora estimado para a contratação, o que acabou por elevar o limite de aceitação de preço no certame para R\$ 132,29, levando a uma contratação não vantajosa e em um efetivo sobrepreço.

25. A identificação do sobrepreço na contratação exige uma medida imediata por parte deste Tribunal, por meio da adoção de medida cautelar, de modo a reter valores que estão sendo pagos a maior. Considerando que a vigência inicial do contrato é de 36 meses, o CAU deverá apresentar um plano para a continuidade da contratação, condicionada à redução do valor contratado e à glosa dos pagamentos feitos a maior em parcelas vincendas, dado o sobrepreço calculado que, posteriormente, foi convertido em superfaturamento ao longo da execução contratual.

73. Destarte, não procedem os argumentos trazidos pelo recorrente quanto a este ponto.

(...)

Inexistência de itens remunerados em duplicidade – Equipamentos do Grupo 01 (um) que diferem dos equipamentos constantes do Grupo 02 (dois):

(...)

Análise

113. Percebe-se que o recorrente, ao reproduzir os itens 3.10 e 3.13 do Termo de Referência, omitiu o item 3.12, que prevê o seguinte (peça 2, p. 24):

3.12. Os custos do fornecimento das estações de captura nos termos do item 3.10 deverão compor o valor da impressão das carteiras profissionais disposto nos itens 3.1 e 3.2 do presente Termo de Referência, **nos valores consignados no item 1 da Proposta Comercial apresentada conforme modelo constante no Apêndice VI deste Termo de Referência.** (grifos nossos)

114. Por sua vez, os itens 3.1 e 3.2 do Termo de Referência, supramencionados, consignam seguinte (peça 2, p. 23):

3.1. A contratação de emissão e entrega das carteiras de identidade profissional, na modalidade demanda e nas condições estipuladas neste Termo de Referência, nas quantidades estimadas de até 40.000 (quarenta mil) unidades de carteiras profissionais no período de vigência contratual. Esse quantitativo estimativo das carteiras que serão confeccionadas durante o contrato foi baseado no volume emitido nos anos anteriores e ainda no quantitativo prospectado para anos futuros, conforme consta no Apêndice I deste Termo de Referência.



3.2. O prazo do processo de impressão e postagem das carteiras profissionais será de 05 (cinco) dias úteis contados do recebimento da solicitação de impressão. Essa solicitação será realizada por meio do Sistema de Informação e Comunicação dos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo (SICCAU), e será acompanhada via SICCAU até a efetiva entrega das carteiras impressas aos CAU/UF ou ao endereço de correspondência dos profissionais.

115. Portanto, o item 3.12 estabelece que os custos de fornecimento das 28 estações de captura devem compor os valores constantes do item 1 da Proposta Comercial, que consta do item 75 desta instrução.

116. Destarte, percebe-se que, no custo unitário das 40.000 carteiras, já está embutido o custo da disponibilização das 28 estações de captura. Portanto, é razoável inferir que, ao se disponibilizar estações de captura adicionais (Item 2 da Proposta de Preços), haverá uma duplicidade de pagamentos relativos a estações de captura.

117. Nesse ponto, é forçoso trazer novamente a análise realizada por esta Unidade Técnica em instrução anterior (peça 91):

33. Um exame mais cuidadoso apontou, ainda, falha no modelo de proposta de preços disponibilizado pela autarquia no Apêndice VI do edital (peça 2, p. 75), o qual poderá igualmente configurar sobrepreço em razão do pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço, como se demonstrará nesta instrução.

34. Os valores efetivamente contratados junto à Valid foram baseados no Apêndice VI do edital e estão resumidos no quadro a seguir, que integra o instrumento contratual celebrado entre a empresa e a autarquia (peça 31, p. 2):

(...)

35. De início, cumpre ressaltar que os custos que compõem o item 1 estão atrelados à quantidade estimada de carteiras profissionais (40.000 unidades para o período de 36 meses), prazo de vigência inicial estabelecido no contrato. Já no item 2, os custos são atrelados à quantidade máxima de estações de captura (54), as quais devem ser implantadas nas sedes do Conselho de Arquitetura e Urbanismo nos Estados e demais locais indicados pelo CAU/BR, de acordo com o item 3.3 do TR (peça 2, p. 24).

36. No caso dos subitens 1.1 e 1.2, parece razoável que a precificação desses custos seja obtida a partir da quantidade de identidades profissionais confeccionadas, eis que se referem à impressão/personalização e à postagem de cada um dos documentos. Já no caso dos itens 1.3 e 1.4, que dispõem sobre o *software* e periféricos/equipamentos, respectivamente, não se vislumbra justificativa para que a precificação ocorra a partir da quantidade de carteiras a serem confeccionadas.

37. De acordo com os itens 3.47 a 3.56 do TR (peça 2, p. 29-30), que descreve as características do *software*, deverá ser disponibilizado um único sistema de coleta de dados biométricos, o qual deverá se comunicar com o sistema existente no CAU (SISCAU), sendo certo que a quantidade de carteiras profissionais a serem confeccionadas durante a vigência do contrato não interfere na precificação desse subitem.

38. A constatação relacionada ao subitem 1.4 (periféricos e equipamentos) que também está erroneamente atrelado à quantidade de carteiras profissionais disponibilizadas, se mostra ainda mais preocupante, eis que apresenta custos já relacionados no item 2 (estações de captura), caracterizando duplicidade de despesa e, conseqüentemente, o risco de prejuízo ao CAU/BR.

39. A precificação desses dois subitens, por carteira profissional confeccionada, pode causar ainda mais prejuízo à entidade na hipótese de ser assinado um aditivo para acréscimo na quantidade de carteiras expedidas, uma vez que o valor (fixo) do *software*, periféricos e equipamentos, nos moldes da contratação, são diluídos, ou seja, divididos pelo número de carteiras contratadas, sem considerar qualquer aditivo, já que esse não é direito líquido e certo do contratado.

40. Percebe-se que os custos relativos à disponibilização da máquina fotográfica, *pad* e coletor biométrico (periféricos) para o período de 36 meses estão em duplicidade, uma vez que foram relacionados no subitem 1.4 e também nos subitens 2.1, 2.2 e 2.3 do quadro que integra o contrato celebrado com a Valid (peça 31, p. 2), devendo-se ressaltar que sequer seria razoável atrelar esse custo à quantidade de carteiras profissionais a serem confeccionadas, considerando que os mencionados equipamentos serão fornecidos pela contratada em regime de comodato nas estações de captura a serem montadas nos CAU/UF.

41. Cumpre consignar que o custo atribuído ao subitem 1.4 representa 33% do valor total do item 1 e 23% do valor total do contrato e, caso confirmada a duplicidade da despesa, estará configurado um novo sobrepreço no contrato resultante do PE 2/2021, além do sobrepreço resultante do preço estimado indevidamente elevado.

118. Some-se ainda o fato de que o Modelo de Proposta de Preços (peça 2, p. 75) constante do



instrumento convocatório faz menção ao **comodato das estações de captura**. Entretanto, de acordo com o art. 579 do Código Civil, o comodato é o **empréstimo gratuito** de coisas não fungíveis.

119. Portanto, não se trata de um comodato, e sim um aluguel das estações de captura no item 2, algo que, *a priori*, é incompatível com a precificação dos equipamentos de captura no item 1, feita pela quantidade de carteiras.

120. Ante o exposto, não procedem os argumentos do recorrente.

121. No mérito, deve-se negar provimento ao agravo.

Pedido de concessão de efeito suspensivo ao Recurso de Agravo

122. Tendo em vista que esta instrução já está analisando o mérito do presente agravo, entende-se prejudicado o pedido de efeito suspensivo.

CONCLUSÃO

123. Diante da análise empreendida acima, restam insubsistentes as razões recursais do agravante.

124. Assim, propõe-se que não seja provido o agravo constante de peça 113.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

125. Do exposto, propõe-se

125.1. **conhecer**, com fundamento no art. 289 do RI/TCU, do presente Agravo, interposto por Valid Soluções S.A., para, no mérito, **negar-lhe provimento**; e

125.2. **dar ciência** da deliberação a ser proferida às agravantes e ao representante, informando-os de que o relatório e o voto que fundamentarem essa deliberação, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

6. A proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da Selog (peças 121-122).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, interposta por Akiyama S.A. – Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas S.A., em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2021, realizado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

2. O referido pregão teve como objeto a contratação de empresa especializada no fornecimento de documentos de segurança e emissão de Carteira de Identidade Profissional (CIP), sob demanda, para atendimento às necessidades do CAU/BR e respectivos conselhos regionais, que resultou na assinatura de contrato com a empresa Valid Soluções S.A., em 12/5/2021, pelo valor global de R\$ 4.999.974,20.

3. Em apertada síntese, a representante alegou ter havido restrição indevida à competitividade do certame, caracterizada pela vedação injustificada à participação de consórcios e pela limitação excessiva à subcontratação, condições supostamente incompatíveis com a natureza e a complexidade dos itens que compõem o objeto.

4. Conforme historiado no relatório precedente, após o exame preliminar da matéria pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), ouvidas mais de uma vez tanto o CAU como a empresa vencedora do certame, a unidade instrutiva argumentou ter havido indícios, a par das questões suscitadas pelo representante, de:

(i) falha na pesquisa de preço, elevando indevidamente o limite do custo aceitável, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos arts. 2º, inciso I, e 6º da IN Seges/ME 73/2020;

(ii) duplicidade do custo relativo ao fornecimento dos periféricos (máquina fotográfica, pad e coletor biométrico), presentes tanto no item 1.4, como no item 2 da proposta comercial;

(iii) precificação inadequada do software por unidade de carteira profissional, quando, em razão de representar custo fixo, deveria ser um valor não variável em função da quantidade de carteiras, o que poderá resultar em prejuízo os cofres da autarquia caso sejam realizados aditivos quantitativos;



5. Após as oitivas e diligências realizadas, os indícios de irregularidades apontados se robusteceram e foram considerados graves, podendo ocasionar prejuízo relevante, caso confirmados.

6. Os itens (i) e (ii) supramencionados foram, após exame da Selog, responsáveis por sobrepreços de R\$ 19,66 e R\$ 28,80 em relação ao valor de R\$ 87,50 pago por carteira profissional, referente ao item 1 do objeto licitado (carteira profissional), devendo a soma daqueles valores, no montante de R\$ 48,46 (= R\$ 19,66 + R\$ 28,80) ser retida por parte da contratante.

7. Assim, considerando presentes os pressupostos para adoção da medida cautelar, o TCU, por intermédio do Acórdão 1.460/2022–TCU–Plenário, decidiu determinar ao CAU/BR a retenção, do valor unitário de R\$ 87,50 que vem sendo pago por carteira profissional, a quantia de R\$ 48,46, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria, considerando o risco de dano ao erário identificado em função do sobrepreço calculado na planilha que compõe o Contrato 4/2021, firmado com a Valid Soluções S.A, em decorrência do Pregão Eletrônico 2/2021.

8. Além disso, o TCU decidiu promover: oitiva do CAU em relação aos itens (i) a (iii) retromencionados, audiência do mesmo órgão para apresentação de documentos, além de oitiva da contratada para que se manifestasse em relação a itens do Acórdão 1.460/2022–TCU–Plenário, caso assim quisesse.

9. Em face do Acórdão 1.460/2022–TCU–Plenário, a empresa Valid Soluções S.A. opôs agravo. A agravante alegou, em síntese, que não houve falha na elaboração do orçamento estimativo, em razão da especificidade do objeto e de circunstâncias do caso concreto que foram desconsideradas, indo de encontro ao que dispõe o Acórdão 919/2010-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues). Discute ainda a subjetividade dos conceitos de valores “inexequíveis”, “inconsistentes” e “excessivamente elevados” a que alude o art. 6º da IN Seges/ME 73/2020, de modo que seria regular a manutenção das três propostas nas quais se baseou o orçamento paradigma da contratação.

10. Esclarece ainda que o subitem 1.4 e o Grupo 2 da proposta comercial dizem respeito a coisas diferentes. O primeiro se refere à operacionalização mínima de emissão de carteiras de identificação profissional dos 27 CAU/UF, além da unidade do CAU/BR, sendo que, no intuito de equalização, os custos são diluídos em cada emissão de identificação. O segundo se relaciona, segundo a agravante, aos equipamentos eventualmente solicitados em caráter complementar à operação mínima, por CAU/UF que assim entenda necessário, cujos custos serão atribuídos a ele posteriormente, justificando a precificação por demanda.

11. Ao defender a regularidade do orçamento estimativo e ao diferenciar os dois grupos da proposta comercial (item 1.4 e grupo 2), a agravante entende ser evidente não haver remuneração por itens em duplicidade, inexistindo, por conseguinte, pagamento por serviços não prestados, bem como qualquer resquício de sobrepreço.

12. Ao fim, solicita a concessão de efeito suspensivo ao agravo e seu provimento integral, no intuito de afastar de maneira definitiva a medida de retenção cautelar que glosa, desde logo, o valor unitário de R\$ 48,46 (quarenta e oito reais, e quarenta e seis centavos) por cada identidade profissional emitida no bojo do Contrato nº 04/2021.

13. Após analisar o agravo em questão, a Selog propõe o conhecimento do agravo, para, no mérito, rejeitá-lo.

14. Preliminarmente, conheço do agravo, pois foram atendidos os requisitos do art. 289, *caput*, do Regimento Interno/TCU, sem efeito suspensivo.

15. Passo ao exame do mérito do recurso, adotando, como minhas razões de decidir, a manifestação da Selog, naquilo que não conflita com o que passo a expor. Ressalto que o presente juízo se dá em sede de cognição não exauriente, destinado ao resguardo do interesse público, estando limitado, como bem pontuou a agravante, às premissas que levaram à retenção cautelar em desfavor da empresa contratada em razão de sobrepreço.

16. Assiste parcial razão à agravante, como passo a demonstrar a partir das considerações que se seguem.

17. Em relação à inadequada majoração da estimativa de preços realizada pela contratante para o item 1 do objeto do certame, é forçoso reconhecer o fato de que a IN Seges/ME 73/202 não estabelece critérios objetivos para o que considera uma proposta com preço “excessivamente elevado”. Todavia, na linha do que defendeu a unidade instrutiva, entendo não ser razoável aceitar a subjetividade da norma para justificar a não exclusão, da pesquisa de preços, da proposta apresentada pela Thomas Greg & Sons Ltda. para o item em questão, cerca de 100% superior às duas propostas restantes (Valid Soluções S.A. e Giesecke+Devrient S/A), uma das quais a da própria agravante.

18. Acerca da especificidade da contratação, ainda considero, em exame perfunctório, que o modelo escolhido levou a uma restrição da competitividade no certame, de modo que não há como acolher, a princípio, a tal singularidade como justificativa para o estabelecimento de um referencial de preço acima do mercado, resultante da exclusão, do universo de parâmetros de preço, de outros certames com o mesmo objetivo, qual seja, a confecção de Carteiras de Identidade Profissionais, algo comum para os mais variados conselhos profissionais, embora deva ser reconhecida a diferença do objeto da contratação em questão. Segue excerto do relatório precedente acerca desse ponto:

“28. Se por um lado é fácil perceber a distinção entre o item 1 do PE 2/2021 e os objetos dos demais certames mencionados pela Selog, considerando a especificidade do formato do caso concreto, é possível concluir que existem soluções mais baratas no mercado para a confecção de carteiras de identificação profissional, sendo certo que o modelo escolhido pelo CAU, reunindo serviços de TI e impressão, bem como as regras inseridas no edital impediram que sociedades empresariais que desempenhem somente um dos dois serviços participassem da disputa, em flagrante restrição à competitividade do certame e em prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa.”

19. A agravante, ao transcrever excerto de manifestação da CAU nos autos, defende que essas *“diferenças significativas de cotações de preços servem para mostrar que isso é uma particularidade desse mercado, operado por poucas empresas.”*

20. Contudo, é justamente nesse ambiente que a jurisprudência do TCU alerta para o cuidado na adoção de preços médios como referenciais de preço, a exemplos dos julgados a seguir:

Acórdão 1.639/2016-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler)

Na elaboração do orçamento estimativo, deve ser adotada a cotação mínima, não a mediana, para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, oligopolizado, em que dificilmente os menores valores decorrem de situações excepcionais, como promoções.

Acórdãos 1.850/2020-Plenário (rel. min. Subst. Augusto Sherman) e 8.514/2017-Segunda Câmara (rel. min. José Múcio Monteiro)

Na elaboração de orçamento estimativo para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, devem ser adotados os valores decorrentes das cotações mínimas. As médias ou medianas de cotações de preços devem ser empregadas apenas em condições de mercado competitivo.

Acórdão 403/2013-TCU-1ª Câmara (rel. min. Walton Alencar Rodrigues)

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

21. Embora reconheça a controvérsia desse ponto, a ser examinado em sua completude no exame de mérito desta representação, a não exclusão da proposta visivelmente superior acabou por superestimar o preço do item 1 do objeto, resultando em indícios de sobrepreço. Ao retirar a proposta com preço excessivamente elevado, observo que ainda restaria a alternativa de adoção da menor proposta de preço – da própria empresa vencedora – mas, de forma conservadora e em favor da agravante, a Selog utilizou como critério para medir o sobrepreço a média das duas propostas restantes (Valid e Giesecke-Devrient).

22. Portanto, penso que é pertinente, como pontuou a Selog, utilizar a média das propostas da Valid (R\$ 67,98) e da Giesecke (R\$ 67,60) na pesquisa de preços, qual seja, R\$ 67,79, como o referencial de preço adequado.

23. Por outro lado, não me parece adequada a retenção de todo o valor de R\$ 28,80 (item 1.4 da proposta de preço), em razão de suposta duplicação daquele valor com o item 2 da proposta



comercial, como mostro a seguir. Para melhor entendimento sobre a questão, reproduzo aqui a proposta comercial vencedora:

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	CUSTO UNITÁRIO (A)	QUANTIDADE TOTAL ESTIMADA (B)	TOTAL ITEM 1 (A * B)
1	Carteira de identidade profissional	1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4	40.000	R\$ 3.500.000,00
1.1	Cartão base e impressão/personalização da carteira profissional	R\$ 34,80	40.000	R\$ 1.392.000,00
1.2	Postagem, acondicionamento e postagem da carteira profissional	R\$ 12,70	40.000	R\$ 508.000,00
1.3	Softwares personalizados e sistemas de apoio	R\$ 11,20	40.000	R\$ 448.000,00
1.4	Periféricos e equipamentos	R\$ 28,80	40.000	R\$ 1.152.000,00
ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	CUSTO UNITÁRIO (C)	QUANTIDADE TOTAL ESTIMADA (D)	Total Item 2 (C * D)
2	Estação de captura	2.1 + 2.2 + 2.3 + 2.4	54	R\$ 1.499.974,20
2.1	Pad de assinatura digital	R\$ 1.627,40	54	R\$ 263.638,80
2.2	Máquina fotográfica	R\$ 1.703,60	54	R\$ 275.983,20
2.3	Coletor biométrico	R\$ 2.090,60	54	R\$ 338.677,20
2.4	Tela de fundo na cor branca com suporte	R\$ 3.837,50	54	R\$ 621.675,00

Figura 32 - Proposta comercial da vencedora (agravante)

24. A precificação do item 1.4 do objeto da contratação, no valor de R\$ 28,80, representa o preço do fornecimento de estações de captura para 28 unidades do CAU (nos estados da federação e no Distrito Federal), em uma operação mínima, possibilitando a emissão de um número estimado de 40.000 carteiras profissionais, nos termos dos itens 3.10, 3.12 e Apêndice II do Termo de Referência da contratação.

25. Portanto, sustentar a retenção desse valor por carteira profissional seria o mesmo que impor à contratada, de forma desarrazoada, a disponibilização gratuita dos equipamentos que compõe as estações de captura nos 28 pontos do território nacional, considerada como operação mínima. Em que pese a aparente inadequação do modelo de contratação e de precificação dos itens 1 e 2 do objeto, assuntos a serem tratados com a necessária profundidade quando do exame de mérito, não é possível reter da agravante o montante de R\$ 28,80, tal como determinado na deliberação agravada.

26. Tendo como ponto de partida a operação mínima, a contratante pode, ao longo do contrato, solicitar o fornecimento de até 54 novas estações de captura, ou seja, além da quantidade de estações da operação mínima. Para cada nova estação, deve-se à contratada o pagamento da soma dos valores que compõe o item 2 da proposta comercial, nos termos dos itens 3.10.1, 3.13, 3.13.1 e 3.13.2 do Termo de Referência da contratação.

27. Por outro lado, ao considerar que os equipamentos que compõe as estações de captura – seja para operação mínima ou estendida – são exatamente os mesmos (*pad* de assinatura digital, coletor biométrico, máquina fotográfica e tela de fundo na cor branca cm suporte, conforme o item 3.5 do Termo de Referência), além do fato de que não há qualquer diferenciação em relação ao suporte necessário para a manutenção das referidas estações, não há razão para o que o preço cobrado por elas seja diferenciado.

28. Ocorre que, ao comparar o preço das estações de captura nos dois itens da proposta comercial, o valor por estação no item 1 é de R\$ 41.142,86 (= preço do item 1.4 da proposta comercial/nº de estações da operação mínima = R\$ 1.152.000,00/28 estações), ao passo que no item 2 é de R\$ 9.259,10 (= soma dos itens 2.1 a 2.4 da proposta comercial), mostrando que no item 1 a estação de captura custa, para a contratante, cerca de 4,4 vezes mais, sem que haja, a meu sentir, um racional que justifique tal diferença.

29. Assim, considerando que as estações de captura são as mesmas e que os outros custos para a prestação do serviço relativo às 40.000 carteiras profissionais (impressão, acondicionamento, postagem e softwares de apoio) estão cobertos pelos preços dos itens 1.1. a 1.3 da proposta comercial, entendo que o sobrepreço do item 1.4 na proposta comercial é de R\$ 22,32 por carteira profissional, que corresponde à aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{sobrepreço}_{\text{item 1.4}} = \frac{(\text{preço}_{\text{estação1}} - \text{preço}_{\text{estação2}}) \times \text{n}^{\circ} \text{ estações (op. mínima)}}{\text{n}^{\circ} \text{ carteiras}} = \frac{(\text{R\$41.142,86} - \text{R\$9.259,10}) \times 28}{40.000} = \text{R\$ 22,32}$$



30. Dessa forma, o preço da estação do item 1.4 da proposta comercial deveria ser ajustado para o valor de **R\$ 6,48** (**= R\$ 28,80 – R\$ 22,32**), o que resultaria em um preço unitário para o item 1 do objeto de **R\$ 65,18** (**= R\$ 34,80 + R\$ 12,70 + R\$ 11,20 + R\$ 6,48**), correspondente à soma dos preços dos itens 1.1 a 1.3 da proposta comercial original e do preço ajustado para o item 1.4.

31. Apenas a título de curiosidade, percebo que a adoção desse preço unitário corrigido, por parte da empresa vencedora, resultaria em um valor global do item 1 de R\$ 2.607.200,00 (= R\$ 65,18 x 40.000 carteiras), bem próximo daquele apresentado por ela mesma quando foi consultada para a formação do preço estimativo da licitação, de R\$ 2.719.200,00, ou seja, cerca de 4% menor. O valor contratado para o item, entretanto, foi de R\$ 3.500.000,00 (= R\$ 87,50 x 40.000), cerca de 29% superior ao valor apresentado na consulta.

32. De todo modo, o referencial de preço adotado é o de **R\$ 67,79**, como tratado no item 22 deste voto. Portanto, o ajuste realizado no item 1.4 da proposta comercial vencedora levou a um valor total para o item 1 de **R\$ 65,18** que é inferior ao referencial. Dessa forma, pode-se considerar que o indício de sobrepreço apurado é, na verdade, somente aquele decorrente do ajuste realizado na proposta comercial, ou seja, de **R\$ 22,32** (**= R\$ 87,50 – R\$ 65,18**).

33. Os argumentos trazidos pela agravante acerca da necessidade de criação de um critério de equalização de custos para a operação mínima de emissão de carteiras de identidade profissional, em face das diferentes demandas das unidades do CAU espalhadas em todo o território nacional, assim como a solução do problema da obsolescência dos equipamentos (risco assumido pela contratada) e a questão da diferenciação entre custo e preço da contratada, a meu sentir, não invalidam o racional exposto até então, o qual aponta para um sobrepreço na contratação em questão.

34. Feitas essas considerações, permanece o risco de dano ao erário identificado em função do sobrepreço no Contrato 4/2021, firmado com a Valid Soluções S.A., em decorrência do Pregão Eletrônico 2/2021. Estando ainda presentes os pressupostos do provimento cautelar determinado pela decisão agravada, deve ser mantida a retenção, porém, no montante de R\$ 22,32 por carteira profissional.

35. Assim sendo, dou provimento parcial ao agravo interposto, a fim de alterar, tão somente, o valor a ser retido pelo CAU/BR constante do item 9.1. do Acórdão 1.460/2022–TCU–Plenário, que deve passar de R\$ 48,46 (quarenta e oito reais e quarenta e seis centavos) para R\$ 22,32 (vinte e dois reais e trinta e dois centavos).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2542/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.186/2021-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (em Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (14.702.767/0001-77); Valid Soluções S.A. (33.113.309/0001-47).
 - 3.2. Recorrente: Valid Soluções S.A. (33.113.309/0001-47).
4. Órgão/Entidade: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: Fernando Vasconcelos Socreppa (69642/OAB-PR), Ramon Matheus Cavalcante Trauczynski (97.413/OAB-PR) e outros, representando Valid Soluções S.A.; Daniele



Pimenta Pardim (72.881/OAB-PR), representando Akiyama S.A. - Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, interposta por Akiyama S.A. – Indústria e comércio de equipamentos eletrônicos e sistemas S.A. em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2021, realizado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

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

9.1. conhecer do agravo interposto pela Valid Soluções S.A., por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, nos termos do art. 289 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial, de modo a reformar a medida cautelar constante do item 9.1. do Acórdão 1.460/2022-TCU-Plenário, a fim de que o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR retenha, do valor unitário de R\$ 87,50 (oitenta e sete reais e cinquenta centavos), que vem sendo pago por carteira profissional, a quantia de R\$ 22,32 (vinte e dois reais e trinta e dois centavos), até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço, considerando o risco de dano ao Erário identificado em função do sobrepreço calculado na planilha que compõe o Contrato 4/2021, firmado com a agravante em decorrência do Pregão Eletrônico 2/2021;

9.2. manter os demais itens do Acórdão 1.460/2022-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamenta ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e à Valid Soluções S.A..

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2542-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.621/2018-9

Natureza: Embargos de Declaração (em Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria)

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP L5 BR 116-BA (21.065.067/0001-84); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00).

Representação legal: Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e Igor Fellipe Araujo de Sousa (41.605/OAB-DF), representando Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP L5 BR 116-BA; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC). BR 116-BA. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO. DETERMINAÇÕES AO DNIT E COMUNICAÇÃO DE IRREGULARIDADES GRAVES À CMO DO CONGRESSO NACIONAL. ARGUIÇÃO DE NULIDADE. CONTESTAÇÃO CONTRA A



OBRIGAÇÃO DE APRESENTAR ORÇAMENTO DETALHADO NO REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO E REJEIÇÃO DA NULIDADE ARGUIDA. ORÇAMENTO DETALHADO COMO PEÇA INTEGRANTE DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO. PEDIDO DE REEXAME DESPROVIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPETIÇÃO DE ARGUMENTOS. REDISCUSSÃO DO MÉRITO. OMISSÕES E OBSCURIDADES INEXISTENTES. PREJUÍZO À RECORRENTE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. EFEITOS INFRINGENTES. DETERMINAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REMESSA DOS AUTOS AO RELATOR A QUO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de auditoria, ora em fase de Embargos de Declaração opostos por HAP ENGENHARIA LTDA., líder do CONSÓRCIO HAP/PLANEX/CONVAP, em face do Acórdão 418/2021–TCU–Plenário (peça 184), que negou provimento a Pedido de Reexame pela mesma empresa, mantendo inalteradas as determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.2.2 do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário (rel. min. subst. Weder de Oliveira).

2. Para melhor compreensão da matéria, transcrevo a seguir parte do teor do acórdão embargado, com destaque para os itens recorridos:

“9.1 determinar, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

9.1.1. promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão do projeto executivo aprovado no âmbito do Contrato SR-05/00878/2014, de modo a:

9.1.1.1. somente aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram a licitação, quando representarem correções das falhas, tais como aquelas relativas a taxa de inclinação das rampas, desníveis entre as pistas direita e esquerda, greide em relevo ondulado, pavimentação com solo estabilizado granulometricamente, e utilização de defensas metálicas, desde que tenham sua viabilidade técnica, econômica e ambiental devidamente justificada e que as economias delas advindas não sejam apropriadas pela contratada;

9.1.1.2. não aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram, por representarem redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço, tais como alterações no raio mínimo de curvatura, e na localização e comprimento das passarelas de pedestres;

9.1.2. obtenha, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao Consórcio HAP-Planex-Convap, o orçamento detalhado da obra segundo o projeto executivo a ser aprovado na forma do item anterior, contendo as descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhados das respectivas composições de custo unitário, conforme preceitua a Lei 12.462/2011, a Lei 8.666/1993, a Súmula TCU 258, a Orientação Técnica 001/2006 – IBRAOP, e o Manual de Diretrizes Básicas para Elaboração de Estradas e Projetos Rodoviários (Publicação IPR-726);

9.1.3 instaurar procedimento administrativo, assegurando o devido processo, com vistas a apurar a responsabilidade da contratada por não ter apresentado orçamento detalhado juntamente com os projetos básico e executivo;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 19 da Resolução TCU 280/2016, que, no Contrato SR-05/00878/2014 (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41, conforme classificação do art. 118, § 1º, IV, da LDO 2019:

9.2.1. permanecem válidos os Índícios de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação – IGP consignadas no item 11 do despacho de 19/12/2018 (peça 71);

9.2.2. a ausência de orçamento detalhado no projeto executivo também é considerada Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação (SeinfraRodoviaAviação) que identifique os responsáveis e elabore minuta de audiência acerca das falhas na elaboração do anteprojeto e dos termos de referência do edital RDC presencial 292/2014-05, para posterior



aprovação deste relator;

9.4. restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação (SeinfraRodoviaAviação).”

3. O recorrente alega, em síntese, os seguintes argumentos, os quais considera omissões ou obscuridades da deliberação combatida:

(i) omissa quanto ao efetivo prejuízo que a nova classificação do achado como IGP e a determinação de instauração de processo administrativo para apuração de responsabilidade do consórcio acarretam para o contratado;

(ii) obscura por ter formulado um juízo de mérito fazendo uma ligação inexistente entre conceitos aplicáveis a diferentes tipos de contratação;

(iii) omissa quanto à vedação estabelecida no ordenamento jurídico acerca da irretroatividade da norma/interpretação jurídica para prejudicar a parte, não se podendo imputar tal obrigação ao Consórcio, uma vez que o Contrato SR-05/00878/2014 foi celebrado em 2014 e reconheceu ser uníssona na própria Corte de Contas a existência de impasse quanto à exigibilidade do particular quanto à apresentação do orçamento detalhado nas contratações integradas, que só teria se consolidado a partir de 2017;

(iv) omissa, pois deixou de considerar a impossibilidade prática de cumprimento do subitem 9.1.2, que solicita que o DNIT obtenha, junto ao Consórcio, “o orçamento detalhado da obra segundo o projeto executivo a ser aprovado na forma do item anterior”, ou seja, contemplando “a revisão do projeto executivo aprovado no âmbito do Contrato SR-05/00878/2014”.

3. Ao fim, o embargante pleiteia que os Embargos de Declaração sejam conhecidos e providos, com efeitos infringentes, para que sejam sanadas as omissões indicadas acima e revistos os itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.2.2 do Acórdão recorrido, a fim de que (peça 184, p. 6):

“a) Seja determinada a insubsistência das determinações dos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.2.2, notadamente em relação ao contratado; e

b) Alternativamente, sejam anulados os itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.2.2 pela ofensa ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, com a consequente determinação de oitiva do contratado para se manifestar previamente a qualquer decisão de mérito.

4. Estando os autos pendentes de julgamento, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil juntou aos autos as instruções de peças 207-208, com proposta estranha à matéria recursal, qual seja, a de reclassificação de achados tipificados como IGP e de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria, ora em fase de Embargos de Declaração opostos por HAP ENGENHARIA LTDA., líder do CONSÓRCIO HAP/PLANEX/CONVAP, em face do Acórdão 418/2021–TCU–Plenário, que negou provimento a Pedido de Reexame manejado pela mesma empresa e manteve inalteradas as determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.2.2 do Acórdão 2.473/2019–TCU–Plenário (rel. min. subst. Weder de Oliveira).

2. Para melhor compreensão da matéria, transcrevo a seguir excerto do acórdão embargado, destacando os itens recorridos:

“9.1 determinar, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:

9.1.1. promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão do projeto executivo aprovado no âmbito do Contrato SR-05/00878/2014, de modo a:

9.1.1.1. somente aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram a licitação, quando representarem correções das falhas, tais como aquelas relativas a taxa de inclinação das rampas, desníveis entre as pistas direita e esquerda, greide em relevo ondulado, pavimentação com solo estabilizado granulometricamente, e utilização de defensas metálicas, desde que tenham sua viabilidade técnica,

econômica e ambiental devidamente justificada e que as economias delas advindas não sejam apropriadas pela contratada;

9.1.1.2. não aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram, por representarem redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço, tais como alterações no raio mínimo de curvatura, e na localização e comprimento das passarelas de pedestres;

9.1.2. obtenha, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao Consórcio HAP-Planex-Convap, o orçamento detalhado da obra segundo o projeto executivo a ser aprovado na forma do item anterior, contendo as descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhados das respectivas composições de custo unitário, conforme preceitua a Lei 12.462/2011, a Lei 8.666/1993, a Súmula TCU 258, a Orientação Técnica 001/2006 – IBRAOP, e o Manual de Diretrizes Básicas para Elaboração de Estradas e Projetos Rodoviários (Publicação IPR-726);

9.1.3 instaurar procedimento administrativo, assegurando o devido processo, com vistas a apurar a responsabilidade da contratada por não ter apresentado orçamento detalhado juntamente com os projetos básico e executivo;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 19 da Resolução TCU 280/2016, que, no Contrato SR-05/00878/2014 (Contratação Integrada do Lote 5 da BR-116/BA – entre o km 334,23 e o km 387,41, conforme classificação do art. 118, § 1º, IV, da LDO 2019:

9.2.1. permanecem válidos os Índícios de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação – IGP consignadas no item 11 do despacho de 19/12/2018 (peça 71);

9.2.2. a ausência de orçamento detalhado no projeto executivo também é considerada Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação (SeinfraRodoviaAviação) que identifique os responsáveis e elabore minuta de audiência acerca das falhas na elaboração do anteprojeto e dos termos de referência do edital RDC presencial 292/2014-05, para posterior aprovação deste relator;

9.4. restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação (SeinfraRodoviaAviação).”

3. Atendidos todos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, conheço dos presentes Embargos de Declaração.

4. Passo ao exame do mérito.

5. Primeiramente, o recorrente alega que a decisão embargada foi omissa quanto ao efetivo prejuízo que tanto a nova classificação do achado como IGP como a determinação de instauração de processo administrativo para apuração de responsabilidade do consórcio acarretam para o contratado.

6. A reclassificação do achado para IGP sem oitiva do Consórcio já foi objeto de apreciação por ocasião do julgamento de Embargos de Declaração interpostos em desfavor do Acórdão 2.473/2019–TCU–Plenário e considerada regular, resultando na rejeição daqueles Embargos:

“Em síntese, o embargante intenta dirimir, pela via dos embargos, duas questões fundamentais. A primeira é sobre a possibilidade de esta Corte promover a classificação de um achado sem prévia oitiva das partes, incluída a embargante; e a segunda é sobre se a edição de um decreto legislativo que exclui obra do anexo VI da Lei 13.808/2019 (LOA 2019) impede esta Corte de manter a classificação de um achado como IGP.

O embargante pretendeu, em verdade, debater a essência do rito do Fiscobras, trazendo peculiar interpretação sobre os mandatos do órgão de controle externo e do parlamento, os escopos e delimitações de seus atos. Tais aspectos, por extrínsecos à deliberação embargada, não podem ser manejados nessa via recursal.

A relação desta Corte de Contas com a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), naquilo que diz respeito às fiscalizações de obras públicas, conforme disposições das sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, foi desenhada de forma que o órgão de controle externo preste assessoramento especializado capaz de municiar os parlamentares de informações e análises que lhes permitam tomar decisões robustamente fundamentadas acerca da alocação dos recursos financeiros que viabilizam a execução das dotações orçamentárias dos empreendimentos custeados por recursos federais.



Essa missão de relevantíssimo interesse público deve ser cumprida de modo potencializar a racionalidade na aplicação dos escassos meios disponíveis vis-à-vis as necessidades sociais a serem atendidas de acordo com as definições apostas na lei orçamentária.

No presente caso, cinco achados foram escrutinizados:

Achado III.1 - Projeto executivo de geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório;

Achado III.2 - Projeto executivo de pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório;

Achado III.3 - Projeto executivo de obras complementares e de concepção das passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório;

Achado III.4 - Projeto executivo deficiente pela ausência de planilha orçamentária; e

Achado III.5 - Disponibilidade financeira e orçamentária insuficientes para a execução da obra no ano.

Antes de qualquer manifestação minha ou deste Tribunal, em 8/10/2018, em atenção ao disposto no art. 14 da Resolução TCU 280/2016, o DNIT foi instado a apresentar manifestação preliminar sobre a classificação como proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIGP) dos três primeiros achados. Na mesma época, desta feita em atenção ao art. 275, § 2º do RI/TCU, o consórcio e, novamente, o DNIT foram ouvidos acerca da existência de pressupostos da medida cautelar que, eventualmente, viesse a ser adotada com vistas à suspensão da execução dos serviços do contrato SR-05/00878/2014.

Em 19/12/2018, confirmei a classificação dos três primeiros achados como IGP e adotei de medida cautelar, inicialmente, por despacho, em 19/12/2018, posteriormente ratificada pelo Acórdão 214/2019-TCU-Plenário, em 6/2/2019.

A rememoração desses eventos iniciais tem a utilidade de esclarecer que a classificação dos achados no âmbito do Fiscobras é independente e substancialmente diferente da adoção de medida cautelar. As medidas têm objetivos, ritos, regulamentos, objetivos e consequências distintas.

No que importa à análise do presente recurso, deve-se notar que, normativamente, a classificação de um achado em uma das categorias descritas nos incisos de IV a VII do art. 2º da Resolução TCU 280/2016 requer as considerações dos órgãos ou entidades públicas envolvidas na execução do empreendimento. A consequência dessa classificação na execução orçamentária do programa de trabalho associado ao empreendimento auditado, por seu turno, depende da interpretação autônoma, independente, democrática e legítima que o Congresso Nacional fará.

Releva destacar que no despacho em que ratifiquei a classificação dos pIGP como IGP e adotei a medida cautelar, determinei, de acordo com proposta formulada pela SeinfraRodoviaAviação, que o DNIT fosse ouvido sobre todos os achados da auditoria. Somente após esse derradeiro contraditório foi produzido o Acórdão 2473/2019-TCU-Plenário.

Não há, portanto, qualquer omissão a ser sanada a esse respeito, tampouco a incidência de nulidades.”

(voto condutor do Acórdão 2.962/2019-TCU-Plenário, rel. min. subst. Weder de Oliveira)

7. Portanto, não há omissão a ser suprida nesse ponto.

8. Em relação à possibilidade de prejuízo ao consórcio em razão da determinação de apuração administrativa no âmbito do DNIT (item 9.1.3 da decisão atacada), penso que assiste parcial razão à recorrente.

9. Por certo, o tema já foi abordado no voto condutor da decisão recorrida, quando claramente explicitou as razões por que este relator entendia não ter havido prejuízo à defesa nesse ponto:

“26. Primeiramente porque as providências exigidas nos itens 9.1.2 e 9.1.3 do acórdão recorrido são dirigidas ao DNIT e somente de forma indireta ao consórcio. Segundo, pela já demonstrada essencialidade do orçamento detalhado, mormente em fase de execução contratual, em relação ao qual já se obrigara a contratada a apresentar. Terceiro porque o contraditório será assegurado à recorrente na esfera de apuração do contratante, sendo a falta de manifestação específica da recorrente neste Tribunal a respeito de obrigação constituída desde a origem do contrato não indica qualquer vício à higidez da relação processual formada neste feito.

27. Aliás, pela pertinência da analogia, vale mencionar que as decisões que determinam a instauração de tomada de contas especial, por sua natureza apuratória, ainda dissociada de juízo definitivo, sequer comportam impugnação na via recursal (art. 279 do RITCU).”

10. Todavia, parece-me pertinente o argumento do consórcio de que a questão a ser discutida no processo administrativo – objeto da determinação combatida – não mais “*possui as características*

de generalidade e impessoalidade inerentes à jurisdição objetiva que deve pautar o processo interno do DNIT, uma vez que existe uma decisão dessa Corte bastante específica e, principalmente, uma abordagem particular de fatos que atingem direta e contrariamente os interesses e direitos não apenas da Recorrente, como também do órgão que promoverá a apuração.”.

11. De fato, a decisão recorrida exprime um posicionamento claro pela necessidade de apresentação de orçamento detalhado junto aos projetos básico e executivos em contratos firmados na modalidade do regime diferenciado de contratações na modalidade de contratação integrada (RDCi), assim como pela sua exigibilidade desde a celebração do contrato, afetando diretamente a análise a ser empreendida naquela apuração administrativa pelo DNIT.

12. Nesse sentido, julgo adequado acatar os embargos neste ponto, dando-lhes efeitos infringentes, para tornar insubsistente a determinação do item 9.1.3 da Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário, tal como pleiteia a recorrente.

13. Porém, julgo necessário expedir determinação para que a Unidade Técnica competente instaure a devida tomada de contas especial para apuração do potencial dano ao erário decorrente dos achados de auditoria relativos ao Contrato SR-05/00878/2014 classificados como IGP. Dada a natureza ainda dissociada de juízo definitivo da tomada de contas especial a ser instaurada – para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano – não há que se falar de qualquer prejuízo à recorrente, que naqueles autos poderá exercer plenamente o contraditório.

14. A parte recorrente prossegue alegando que a decisão recorrida foi obscura por ter formulado um juízo de mérito fazendo uma ligação inexistente entre conceitos aplicáveis a diferentes tipos de contratação.

15. Novamente, não se sustenta a obscuridade alegada pelo consórcio.

16. A obscuridade apta a ser sanada pelos Embargos de Declaração se traduz na dificuldade no entendimento do texto da deliberação que torne incompreensível o comando imposto ou a manifestação de vontade do relator (Acórdãos 1.802/2015-Plenário, rel. min. subst. Augusto Sherman e 1.035/2019-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

17. A alegação, na verdade, consiste em uma contestação ao entendimento a que chegou o TCU acerca da necessidade da apresentação de orçamento detalhado no RDCi, exigência que, na visão do recorrente, seria uma interpretação mais ampla do que o legislador efetivamente consignou na Lei nº 12.462/2011.

18. Aliás, este mesmo argumento já foi objeto de exame no julgamento dos Embargos de Declaração opostos pelo ora recorrente em desfavor do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário e igualmente rejeitado:

“Dois outros pontos abordados pela embargante não cabem no escopo dos embargos de declaração. São eles o debate sobre a possibilidade de se exigir orçamento detalhado em contratações pelo regime diferenciado de contratações e a necessidade de consignar, no acórdão 2473/2019-TCU-Plenário, ressalva quanto aos recursos necessários para preservação dos serviços executados e para a conclusão dos 15 km já iniciados.

As razões pelas quais considerou-se necessária a exigência de orçamento detalhado para a presente contratação integrada foram expendidas na seção V da proposta de deliberação condutora do acórdão embargado, o que torna os embargos instrumento inapto a veicular a contestação pretendida:

53. Finalmente, a SeinfraRodoviaAviação reporta a ausência de orçamento analítico da obra e o risco de insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária para a conclusão do empreendimento como seus derradeiros achados.

Projeto executivo desacompanhado de orçamento analítico

54. Adicionalmente, a SeinfraRodoviaAviação consignou que o consórcio contratado não apresentou planilha orçamentária detalhada nos projetos básico e executivo, mas, tão somente, planilha com quantitativos de serviços separadas por disciplina de projeto, sem pormenorizar preços unitários dos serviços da obra, suas respectivas composições de custo unitário, bem como, o detalhamento dos encargos sociais do Benefício e Despesas Indiretas (BDI).

55. Como bem apontado pela unidade instrutiva, um projeto executivo desacompanhado de orçamento analítico impossibilita analisar o custo da obra, avaliar a viabilidade do cronograma físico do empreendimento, balizar eventual negociação de aditivos contratuais, bem como retroalimentar o sistema de custos do DNIT, em atenção ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei 12.462/2011.

56. A não apresentação do orçamento detalhado da obra, além de inviabilizar por completo o saneamento das irregularidades apresentadas na seção anterior, configura inexecução parcial do objeto, pois a peça é parte integrante do projeto executivo, sujeitando o consórcio às sanções administrativas previstas em contrato, razão pela qual este achado também deve ser classificado como IGP. (destaquei) [...]"

(voto condutor do Acórdão 2.962/2019-TCU-Plenário, rel. min. subst. Weder de Oliveira)

19. Conforme o recorrente, o aresto combatido reconheceu ser uníssono na própria Corte de Contas a existência de impasse quanto à exigibilidade do particular quanto à apresentação do orçamento detalhado nas contratações integradas, que só teria se consolidado a partir de 2017. Assim, seria omissa quanto à vedação estabelecida no ordenamento jurídico acerca da irretroatividade da norma/interpretação jurídica para prejudicar a parte, não se podendo imputar tal obrigação ao consórcio, uma vez que o Contrato SR-05/00878/2014 foi celebrado em 2014.

20. A decisão não reconhece a existência de impasse quanto à obrigatoriedade de apresentação do orçamento detalhado, mas diferentes desfechos tomados à luz de uma avaliação, que repito, apesar de única, já se encontrava presente na jurisprudência desta Corte desde 2014 e que reconhecia, àquela época, a obrigação em questão e que vem se consolidando ao longo do tempo. Não se discute, portanto, novo entendimento, mudança posterior de orientação geral ou interpretação administrativa/legal para prejudicar a parte, como alegado.

21. Ademais, reforço que a contradição a ensejar Embargos de Declaração deve ser interna ao julgado, sendo descabido o seu manejo para apontar contradição entre o Acórdão embargado e o ordenamento jurídico, a doutrina, a jurisprudência, as peças do processo ou mesmo outras deliberações adotadas pelo Tribunal ou por outros tribunais (Acórdãos 198/2007, rel. min. Valmir Campelo, 442/2007, rel. min. Marcos Vilela, 2.972/2012, de minha relatoria, e 1.035/2019, rel. min. Walton Alencar, todos do Plenário).

22. Portanto, não há omissão a ser suprida nesse ponto.

23. Por fim, segundo o recorrente, a decisão combatida deixou de considerar a impossibilidade prática de cumprimento do subitem 9.1.2, que solicita que o DNIT obtenha, junto ao Consórcio, “o orçamento detalhado da obra segundo o projeto executivo a ser aprovado na forma do item anterior”, ou seja, contemplando “a revisão do projeto executivo aprovado no âmbito do Contrato SR-05/00878/2014”.

24. A omissão aventada não existe. A questão foi tratada na instrução da Serur, a qual compunha a deliberação recorrida, como parte de minhas razões de decidir:

“14.27. Quanto à alegada inviabilidade fática do cumprimento da determinação para apresentação de orçamento detalhado, sob a argumentação de que o empreendimento ainda não tem as soluções técnicas a serem adotadas integralmente definidas, há de se considerar que o contrato teve sua execução iniciada e, portanto, já lhe seriam exigíveis projetos básico e executivo. Assim, exigível também seria o orçamento detalhado, o que tornam válidas as medidas do acórdão recorrido ora impugnadas.”

25. Portanto, suprida a única omissão alegada e inexistentes as demais omissões e obscuridades apontadas, dou provimento parcial ao presentes Embargos, com efeitos infringentes em relação ao item 9.1.3 da decisão recorrida.

26. Cumpre alertar o recorrente que a jurisprudência desta Corte já se consolidou no sentido de que a oposição sucessiva de Embargos de Declaração versando sobre matéria já analisada e rejeitada pelo TCU, com caráter protelatório, não suspende o trânsito em julgado da condenação imposta e pode ensejar a aplicação da multa do art. 1.026, § 2º, da Lei 13.105/2015 (CPC) ao embargante (Acórdãos 154/2020-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo, 687/202-Plenário, rel. min. Augusto Nardes, 1.699/2017-Plenário, de minha relatoria, e 55/2022-Primeira Câmara, rel. min. Walton Alencar).

27. Estando os autos pendentes de julgamento, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil juntou aos autos as instruções de peças 207-208, com proposta estranha



à matéria recursal, razão pela qual, tão logo sejam julgados os presentes Embargos, estes autos devem ser remetidos ao relator **a quo**, eminente Ministro Substituto Weder de Oliveira, para tratamento do encaminhamento ali proposto.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2543/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.621/2018-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (em Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP L5 BR 116-BA (21.065.067/0001-84); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00).
 - 3.2. Recorrente: Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP L5 BR 116-BA (21.065.067/0001-84).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 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 Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e Igor Fellipe Araújo de Sousa (41.605/OAB-DF), representando Consórcio HAP-PLANEX-CONVAP L5 BR 116-BA; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, ora em fase de Embargos de Declaração opostos por HAP ENGENHARIA LTDA., líder do CONSÓRCIO HAP/PLANEX/CONVAP, em face do Acórdão 418/2021–TCU–Plenário, que negou provimento a Pedido de Reexame manejado pela mesma empresa e manteve inalteradas as determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.2.2 do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário (rel. min. subst. Weder de Oliveira).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos por HAP ENGENHARIA LTDA e, no mérito, dar-lhes provimento parcial, com efeitos infringentes, para tornar insubsistente o item 9.1.3 do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário;

9.2. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação (SeinfraRodoviaAviação) que instaure a devida tomada de contas especial para apuração do potencial dano ao erário decorrente dos achados de auditoria relativos ao Contrato SR-05/00878/2014 classificados como IGP.

9.3. remeter os autos ao gabinete do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, para tratamento das propostas contidas nas instruções de peças 207-208;

9.4. dar ciência da presente deliberação ao recorrente e aos interessados.



10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2543-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 015.688/2007-6

Processos apensos: TC 026.487/2020-9 e TC 009.486/2012-7.

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de João Pessoa – PB.

Responsáveis: Cojuda Construtora Julião Ltda. (CNPJ 09.271.321/0001-03), Construtora Plena Ltda. (CNPJ 41.428.715/0001-27), Cícero de Lucena Filho (CPF 142.488.324-53), Frederico Augusto Guedes Pereira Pitanga (CPF 132.845.684-68), Geronildo Alves Fernandes (CPF 098.386.194-34), José Carlos de Sousa (CPF 046.480.134-68), Oswaldo Pessoa de Aquino (CPF 108.733.334-20) e Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB (CNPJ 08.778.326/0001-56) e Rubria Beniz Gouveia Beltrão (CPF 299.581.214-68).

Interessados: Ministério do Turismo (CNPJ 05.457.283/0001-19) e Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB (CNPJ 08.778.326/0001-56).

Recorrente: Cícero de Lucena Filho (CPF 142.488.324-53).

Representação legal: Filipe de Mendonca Pereira (21046/OAB-PB) e outros, representando Frederico Augusto Guedes Pereira Pitanga; Mateus Henrique Chaves Pereira e outros, representando Cícero de Lucena Filho; Nadja Maria Mehmeri Lordêlo e outros, representando Ministério do Turismo; Eduardo Lima Parente Pinheiro (18093/OAB-CE) e outros, representando Construtora Plena Ltda; Jose Edisio Simoes Souto (5405/OAB-PB) e outros, representando Geronildo Alves Fernandes; Natália Pires de Sá Nóbrega (16935/OAB-PB) e outros, representando Leonardo Pires de Sá Nóbrega, Maria de Fátima Pires de Sá Nóbrega e Germana Pires de Sá Nóbrega Coutinho.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EMBRATUR. CONVÊNIO. SUPERFATURAMENTO. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL DOS HERDEIROS DO RESPONSÁVEL FALECIDO. CONTAS REGULARES E IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO DE CÍCERO DE LUCENA FILHO E DE FREDERICO PITANGA. PROVIMENTO NEGADO E PROVIMENTO PARCIALMENTE CONCEDIDO. EMBARGOS DECLARATÓRIOS REJEITADOS. RECURSO DE REVISÃO DE CÍCERO DE LUCENA FILHO. SIGNATÁRIO DO CONVÊNIO 91/2000. RESPONSÁVEL PESSOAL PELA OBSERVÂNCIA DE SUAS DISPOSIÇÕES. ATIVIDADES TÍPICAS DE GESTÃO PRATICADAS PELO RECORRENTE. A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO ELIDE A RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA DO GESTOR MUNICIPAL PELA REGULAR EXECUÇÃO DAS DESPESAS. CULPA *IN ELEGENDO* E CULPA *IN VIGILANDO*. A CONDIÇÃO DE AGENTE POLÍTICO NÃO AFASTA A RESPONSABILIDADE DO GESTOR MUNICIPAL PELA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO, UMA VEZ QUE ATUOU NA DUPLA FUNÇÃO DE GESTOR PÚBLICO E AGENTE POLÍTICO. A RESPONSABILIDADE DO RECORRENTE PERANTE O TCU É DE NATUREZA SUBJETIVA, CARACTERIZADA PELA PRESENÇA DE SIMPLES CULPA *STRICTO SENSU*, PRESCINDINDO DE EVIDENCIAÇÃO DE CONDUTA



DOLOSA. AS DECISÕES DO JUÍZO CRIMINAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO APRESENTADAS NOS AUTOS NÃO VINCULAM A DECISÃO DO TCU. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por Cícero de Lucena Filho, Prefeito de João Pessoa/PB, à época dos fatos (Peças 364 a 370 e 375 a 385), contra o Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara (Peça 128), que julgou irregulares as suas contas, condenando-o, solidariamente com outros responsáveis, ao pagamento das quantias apuradas nos autos e aplicou-lhe multa no valor de R\$ 100.000,00.

2. A Secretaria de Recursos (Serur) analisou a admissibilidade e o mérito do recurso, nos termos da instrução, que teve a concordância do corpo dirigente da unidade e abaixo reproduzida como parte deste Relatório (Peças 386 a 388):

“[...] HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) contra Cícero de Lucena Filho em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos federais repassados por meio de convênio 91/2000, Siafi 393.638 (peça 1, p. 19-21, 52-55 e peça 2, p. 1-4), para urbanização de áreas de interesse turístico, pavimentação de vias, implantação de ciclovias e calçadas e melhoria do sistema de iluminação ornamental no município de João Pessoa/PB.

3. Foram previstos R\$ 6.194.444,44 para a execução do objeto, dos quais R\$ 5.575.000,00 seriam repassados pelo concedente (peça 1, p. 55). Entretanto, em função de restrições orçamentárias, o valor transferido pela União foi de R\$ 4.000.000,00 (peça 2, p. 10, 14, 54 e peça 14, p. 9, 11) e o ajuste vigeu entre 29/6/2000 e 9/12/2002 (item 13 da peça 14, p. 25).

4. A análise de custos e a inspeção *in loco* da Controladoria-Geral da União apontaram indícios de sobrepreço e de pagamento por obras não realizadas no valor total de R\$ 970.193,86 (nota técnica 552/2005 e relatório de auditoria, peça 12, p. 46-52, peça 13, p. 1-3 e peça 14, p. 45-51), o que foi ratificado pela Embratur (parecer 64/2005, relatório de TCE e parecer 13/2007 à peça 13, p. 7-15 e peça 14, p. 22-28, 40-42).

5. A existência de superfaturamento de serviços executados e de pagamento por serviços não executados (peça 17, p. 25-26) levou à citação do ex-prefeito Cícero de Lucena Filho, dos sucessores do secretário de infraestrutura Saulo Lins Nóbrega (falecido), das empresas Cojuda Construtora Julião Ltda. e Construtora Plena Ltda. e dos fiscais municipais de medição José Carlos de Sousa, Geronildo Alves Fernandes, Oswaldo Pessoa de Aquino, Frederico Pitanga, Geronildo Alves Fernandes, Oswaldo Pessoa de Aquino e Rúbria B. Beltrão.

6. A unidade técnica propôs (peça 104, p. 26-27): o acolhimento das alegações de defesa de José Carlos de Sousa, Geronildo Alves Fernandes, Oswaldo Pessoa de Aquino e Rúbria B. G. Beltrão (peças 50, 67, 69 e 88); a exclusão da relação processual dos sucessores de Saulo Lins Nóbrega (peça 73) em razão do decurso de prazo transcorrido entre a ocorrência da irregularidade e a oportunidade de defesa, concedida mais de onze anos depois do falecimento do responsável; o reconhecimento da revelia da empresa Cojuda Construtora Julião Ltda., sem prejuízo da redução do débito a ela atribuído e a rejeição das defesas do ex-prefeito Cícero de Lucena Filho (peças 80 e 91), do fiscal de contrato Frederico Pitanga (peças 70, 71) e da Construtora Plena Ltda. (peça 93), porque foram incapazes de afastar as irregularidades a eles atribuídas.

7. O Ministério Público de Contas (peça 119), o Relator original (peça 130) e a 1ª Câmara acolheram o exame da Secex-PB, nos termos do Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara (peça 128).

8. Os embargos de declaração de Frederico Pitanga (peça 163) foram rejeitados no Acórdão 2.065/2016-TCU-1ª Câmara (peça 209), que foi retificado por inexatidão material no Acórdão 4.165/2016-TCU-1ª Câmara (peça 232).

9. Os recursos de reconsideração de Cícero de Lucena Filho (peça 176) e de Frederico Pitanga (peças 212 a 217) tiveram o provimento negado e o provimento parcial concedido, respectivamente, que reduziu o débito e as multas aplicados nos itens 9.6.3, 9.6.4 e 9.7 do Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara, a teor do Acórdão 10.027/2017-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa (peça 271).

10. Os embargos declaratórios de Cícero de Lucena Filho (peça 286) e de Frederico Pitanga (peça 294) foram rejeitados no Acórdão 2.799/2018-TCU-1ª Câmara (peça 308).



11. Passa-se ao exame do recurso de revisão (peças 364 a 370).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. Em 22/11/2019, o Ministro Aroldo Cedraz admitiu o recurso de revisão, sem atribuir-lhe efeito suspensivo por falta de amparo legal (peça 374).

EXAME PRELIMINAR

Argumentos

13. Em 7/4/2020, Cícero de Lucena Filho apresentou pedido incidental de atribuição de efeito suspensivo ao recurso de revisão (peça 385). Para tanto, apontou:

13.1. O fundamento nos artigos 15, 1.012, §3º, inciso II e §4º, e 1.029, §5º, inciso II do Código de Processo Civil e no entendimento dos Acórdãos 2.717/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes) e 2.888/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman).

13.2. A existência dos requisitos da plausibilidade jurídica do pedido e do perigo da demora, necessários à concessão do efeito suspensivo ao recurso de revisão, nas informações extraídas das decisões contidas na ação penal 0014595-90.2005.4.05.8200 (peça 385, p. 2-3, 6-7, 9), quais sejam:

13.2.1. A constatação da inexistência material do fato, que vincula a decisão administrativa do TCU à absolvição penal (peça 385, p. 5-6).

13.2.2. As decisões unânimes de dois acórdãos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região absolveram o recorrente pelos mesmos fatos condenados por decisão da maioria dos ministros do TCU (peça 385, p. 8).

13.2.3. O voto divergente do Ministro Substituto André Luís de Carvalho excluiu o recorrente da relação processual (peça 385, p. 9-12).

13.2.4. A decisão do TCU causa graves lesões ao recorrente, incluindo a inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64/1990 (peça 385, p. 12-13).

Análise

14. Não há como acolher o pedido de concessão do efeito suspensivo ao recurso de revisão, uma vez que o Ministro-Relator Aroldo Cedraz não conferiu tal atribuição no despacho de peça 374. Além disso, os argumentos que embasam as preliminares serão examinados, a seguir, em conjunto com as razões de mérito do recurso.

EXAME DE MÉRITO

15. Constitui objeto desta análise definir se há comprovação da responsabilidade do ex-prefeito Cícero de Lucena Filho pelo débito apurado nos autos.

Argumentos

16. O ex-prefeito Cícero de Lucena Filho sustenta que não pode ser responsabilizado pelo débito apurado nos autos. Para tanto alega que:

16.1. A denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal contra o recorrente (peça 365), fundamentada exclusivamente no Acórdão 1.683/2004-TCU-Plenário, tramitou na Seção Judiciária Federal da Paraíba (peças 366 e 375) e, na instância recursal, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região julgou improcedente a denúncia (peças 367, 368 e 376), ante a:

16.1.1. Não comprovação de dolo de Cícero de Lucena Filho com o objetivo de lesar o erário nas cessões/sub-rogações contratuais realizadas sem prévio processo licitatório (peças 364, p. 6-8, 10 e peça 385, p. 6, 13).

16.1.2. Não demonstração da influência do ex-prefeito na escolha das empresas contratadas (peça 364, p. 7 e peça 385, p. 8).

16.1.3. Inexistência de prejuízo aos cofres públicos, corroborada com o teor do Acórdão 1683/2004-TCU-Plenário e do Acórdão AC1 1536/08 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (peça 364, p. 7-8 e peça 385, p. 5).

16.2. O Superior Tribunal de Justiça (peças 369, 370, 377 e 388) confirmou a absolvição de Cícero de Lucena Filho definida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peças 367, 368) e deixou assente a inadmissibilidade da responsabilização objetiva do ex-prefeito. Todavia, a decisão do TCU responsabilizou o ex-prefeito, de forma objetiva, por dano ao erário sem que qualquer conduta tenha sido por ele pessoalmente praticada (peça 364, p. 8, 9, 11 e peça 385, p. 5-6).

16.3. A absolvição penal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peças 367, 368), por “inexistência material do fato”, vincula a decisão do TCU (Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara), nos termos dos artigos 66, 67 e 386, inciso III, do Código de Processo Penal (peça 364, p. 9-11, 16 e peça 385, p. 5).



16.4. O Juízo Federal declarou expressamente a ausência de participação do responsável, na qualidade de prefeito municipal de João Pessoa-PB, na execução das obras, no âmbito da ação penal 0004690-12.2015.4.05.8200 (peça 385, p. 6, 8).

16.5. O TCU condenou o responsável por superfaturamento de preços verificado em contratos de obras (não licitados) no âmbito do convênio 91/2000, cuja legalidade foi examinada no Acórdão 1.683/2004-TCU-Plenário. A responsabilização foi fundamentada no fato de o recorrente ter assinado o plano de trabalho, o termo de convênio e diversos ofícios, ou seja, o recorrente somente foi responsabilizado porque ocupava o cargo de prefeito de João Pessoa-PB à época dos fatos (peça 364, p. 4-6 e peça 385, p. 4, 9).

16.6. O ex-prefeito não praticou atos de gestão como a emissão de empenho, a autorização de pagamento ou a promoção de aditamento/cessão/sub-rogação contratual (peça 364, p. 15).

16.7. Os atos praticados pelo ex-prefeito, na qualidade de representante político do município, diferem dos atos de gestão (execução). Assim, o recorrente não pode ser responsabilizado pelo sobrepreço e conclusão das obras (peça 364, p. 15).

16.8. A competência do ordenador de despesas do município de João Pessoa-PB foi delegada aos secretários municipais por meio do art. 4º, parágrafo único da Lei Complementar nº 11 de 13 de janeiro de 1997 (peça 364, p. 15 e peça 385, p. 13).

16.9. O Ministro André Luis de Carvalho votou para excluir o recorrente da relação processual (peça 272), porque: a condenação do gestor municipal não foi fundamentada na prática de ato administrativo individual e exclusivo; o prefeito não tinha tempo hábil, qualificação técnica e nem o dever jurídico de revisar o trabalho técnico empreendido pelo fiscal do contrato/secretário de infraestrutura sobre os preços dos serviços; o prefeito tinha várias outras complexas atribuições e responsabilidades para a efetiva consecução das correspondentes políticas públicas em prol da comunidade local, não se mostrando razoável exigir que, para além de tudo isso, o prefeito também assumisse pessoalmente a direção intermediária da referida secretaria municipal de infraestrutura e até mesmo as atividades de execução do ajuste (peça 364, p. 12-14).

16.10. O TCU não apresentou os fundamentos para a não aplicação das normas municipais e para a descon sideração da declaração do Tribunal de Contas da Paraíba sobre a responsabilidade pela realização das despesas (peça 364, p. 15).

Análise

17. As irregularidades que causaram dano ao erário pelas quais o recorrente foi condenado no acórdão recorrido decorreram:

17.1. Dos indícios de superfaturamento na aquisição do projetor cônico para lâmpada de até 400 W e nos custos unitários praticados com valores acima do especificado no Sistema Sinapi, no âmbito do convênio 91/2000, identificados na auditoria realizada pela Secex-PB (itens 3.9 e 3.10 do relatório de auditoria do TC 018.964/2003-1 e item 9.9 do Acórdão 1.865/2004-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

17.2. Da determinação feita à Embratur para que adotasse as providências cabíveis, no âmbito de tomada de contas especial, acerca do convênio 91/2000, em razão dos fatos apurados pela Controladoria-Geral da União no Relatório de Ação e Controle 00190.004543/2003-67 (item 1.7 do Acórdão 3405/2006-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes).

17.3. Da fiscalização da Controladoria-Geral da União realizada no município de João Pessoa-PB, especificamente no convênio 91/2000, em atendimento à solicitação do Ministério Público Federal, que apontou indícios de sobrepreço e pagamento por obras não realizadas, a teor da nota técnica 552/2005 (peça 12, p. 46-52 e peça 13, p. 1-3)

17.4. Do parecer da Embratur 64/2005 que propôs a glosa de despesas apontadas na nota técnica da CGU 552/2005 (peça 13, p. 7-15), ratificados pelo relatório de tomada de contas especial, parecer da auditoria interna da Embratur e relatório da Controladoria-Geral da União (peça 14 p. 22-38, 40-42, 45-51).

17.5. Da citação do ex-prefeito Cícero de Lucena Filho (peça 27) pelo sobrepreço nos custos unitários praticados nos instrumentos contratuais firmados com a empresa Cojuda Construtora Julião e Construtora Plena, bem como pelo pagamento de quantitativos não executados (itens 13.1, 13.2, 14.4.1 e 14.5.1. da peça 16, p. 20-23).

17.6. Da conclusão pelo superfaturamento de serviços executados e pelo pagamento de serviços não executados no âmbito dos instrumentos contratuais celebrados com as empresas Cojuda Construtora Julião Ltda. e Construtora Plena Ltda., apontada pela Secex-PB (itens 11.1 a 11.12, 12.1 a 12.5, 13.1 a 13.4 da peça 16, p. 12-21 e itens 39 a 54 e tabelas 1 a 3 da peça 104, p. 8-12, 32-35) e pelo Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara,

de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peças 128 e 130, p. 2-3).

18. O valor do débito consignado nos itens 9.6.3 e 9.6.4 do Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara foi reduzido na fase recursal, em razão da comprovação da execução de parte do assentamento de piso cerâmico e de porcelanato (itens 11.9, 11.10 e 13.4 da peça 16, p. 16, 17 e 21), conforme restou consignado no Acórdão 10.027/2017-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa (itens 14 a 26 da peça 273, p. 3-5 e peça 271).

19. O cerne da questão é verificar se há responsabilidade de Cícero de Lucena Filho pelas irregularidades a ele atribuídas no Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara.

20. O ex-prefeito Cícero de Lucena Filho (gestões 1997-2000 e 2001-2004) foi condenado em solidariedade com outros responsáveis pelos débitos apontados no Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara **por ter praticado atividades típicas de gestor público** com a assinatura do termo do convênio (peça 2, p. 4), dos planos de trabalho com as planilhas orçamentárias (peça 1, p. 21, e peça 3, p. 6-10), das prestações de contas (peça 3, p. 14, 28-34, 36, 39-43, peça 7, p. 38-45 e peça 8, p. 22-29, 31, 34-36) e do termo de aceitação definitiva da obra (peça 3, p. 38), entre outros (itens 34 a 37 da peça 104, p. 7, 8 e peça 130, p. 2-3).

21. A responsabilidade do ex-prefeito foi assumida na assinatura do termo de convênio (peça 1, p. 19-21, peça 2, p. 4 e peça 3, p. 3-10), instrumento que o fez garantidor da perfeita execução do objeto ajustado. Nesse sentido são os Acórdãos 2059/2015-TCU-Plenário e 2360/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, e Acórdão 8784/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas.

22. Convém rememorar que o então prefeito optou pela contratação de obra, sem licitação, aproveitando-se de contrato antigo e vencido (contrato 03/92), conforme destacou a unidade técnica à peça 104, p. 7-8:

35. Para o caso em análise, tem-se a peculiaridade da não realização de licitação para contratação das obras, que foram oriundas de cessão contratual (decorrente de processo de contratação de outra empresa), em que pese a cláusula terceira, item II, alínea f, do **Convênio 091/2000 – que ele mesmo assinou e, portanto, conhecia as regras** – ter exigido que a execução do objeto conveniado fosse promovida mediante prévia licitação. O então gestor optou por aproveitar um contrato oriundo de uma licitação antiga, do ano de 1991, **assumindo, assim, as consequências de seu ato**. Na sequência, por meio de termos de cessão, as obras passaram para as empresas construtoras arroladas como responsáveis no presente processo.

36. Essas ocorrências resultaram em multa ao então gestor, nos termos do Acórdão 1.683/2004-Plenário, item 9.3. Nesse mesmo acórdão, item 9.6, determinou-se à Secex/PB a apuração de eventuais débitos em decorrência da não realização de licitação. De forma a destacar a conduta do ex-gestor, transcrevem-se alguns trechos do voto-condutor do referido acórdão:

“4. Embora houvesse previsão, na quase totalidade dos contratos de repasse e no convênio celebrado, de **cláusula determinando expressamente a observância ao disposto na Lei 8.666/93 quanto ao procedimento licitatório necessário para a realização das obras**, o gestor municipal optou pela utilização de contrato anteriormente celebrado em 1992 com a empresa Coesa - Comércio e Engenharia Ltda., decorrente de licitação realizada em 1991, ainda sob a égide do Decreto-lei 2.300/86, para adjudicar os objetos de todos os contratos de repasse e do convênio celebrado à referida empresa e a outras, beneficiárias de sub-rogação parcial do referido contrato.

5. De acordo com os elementos dispostos nos autos, verifico que **tal procedimento consistiu em verdadeiro artifício utilizado pelo gestor municipal para não realizar o procedimento licitatório** relativo às novas obras pactuadas por intermédio de contratos de repasse celebrados com a União, representada pela Caixa Econômica Federal, a partir de 1998, assim como em relação às novas obras pactuadas mediante o Convênio 91/2000, celebrado com a Embratur, este último prevendo, inclusive, ações não abrangidas no contrato originalmente celebrado com a empresa Coesa (ações de educação, ciclovias e iluminação ornamental).

(...)

10. O que se verificou, no caso em exame, é que a Prefeitura Municipal de João Pessoa, à vista dos contratos de repasse e convênio celebrados, utilizou-se do artifício de celebrar termos aditivos ao Contrato 03/92, mediante os quais promoveu alteração de serviços, quantitativos e preços nele previstos, além de prorrogar sua vigência, com vistas a adequá-lo a cada uma das obras demandadas por meio dos ajustes celebrados com a União, por intermédio da CEF, e com a Embratur, **de modo a evitar a realização do devido procedimento licitatório** para essas obras.

11. Tudo foi praticado tendo como arrimo a caracterização imprecisa das obras objeto do Contrato 03/92. Não resta dúvida que o artifício utilizado feriu os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da

eficiência, inculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (com a redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998).

12. O ato praticado, em flagrante desrespeito ao dever de licitar, além de ilegítimo, maculou-se ainda pela ineficiente utilização de contrato celebrado em 1992, em oposição à realização de certame com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa para a administração à época dos repasses de recursos federais necessários ao novo conjunto de obras, cerca de 6 a 10 anos depois.

13. Ora, **tal contrato continha preços que vinham sendo reajustados desde 1992 e sobre os quais não se poderia nem mesmo afirmar com certeza se corresponderiam aos preços de mercado vigentes à época de cada contrato de repasse celebrado.** Nesse sentido, somente a realização de procedimento licitatório que garantisse a ampla participação de possíveis interessados poderia garantir, de forma impessoal, pública, isonômica e eficiente, a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, considerando, inclusive, a cotação de preços de mercado então praticados às respectivas épocas.

(...)

35. Ainda em adição, estou propondo à deliberação desta Corte determinação à Secex/PB com vistas a que promova a análise dos preços relativos à contratação das obras objeto do convênio e dos contratos de repasse tratados nestes autos, cujo enfoque deve circunscrever-se aos itens mais relevantes dos contratos, comparativamente aos preços de mercado praticados às respectivas épocas, e em processos apartados, já que a análise destes autos se cingiu aos aspectos de legalidade, sem adentrar aos custos e preços praticados na consecução das obras.”[destaques acrescidos]

23. Consta-se que a decisão do ex-prefeito de não realizar o procedimento licitatório permitiu a contratação de serviços com preços superiores ao de mercado.

24. A burla ao procedimento licitatório (ilegalidade) foi examinada no Acórdão 1.683/2004-TCU-Plenário (TC 015.609/2002-1), enquanto que a contratação de serviços com preços superfaturados (débito) foi objeto de análise destes autos, em cumprimento à determinação consignada no item 9.6 daquela decisão.

25. Os argumentos recursais não merecem acolhimento pelos seguintes motivos:

25.1. A delegação de competência do ordenador de despesas do município de João Pessoa-PB aos secretários municipais (art. 4º, parágrafo único da Lei Complementar 11 de 13/1/1997, peça 176, p. 16-21) não elide a responsabilidade solidária do ex-prefeito pelo débito, a quem competia a fiscalização dos atos de seus subordinados. A delegação de poderes não exime o gestor municipal da responsabilidade por atos de sua competência primária, pois, ao delegar suas atribuições, o gestor tem obrigação de escolher bem o subordinado e assume o ônus de supervisioná-lo (v. g. Acórdãos 170/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, 2.457/2017-TCU-Plenário, rel. Min. José Mucio Monteiro e 10.463/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Min. André de Carvalho, 7.477/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes).

25.2. O fato de as irregularidades não terem sido praticadas diretamente pelo ex-gestor principal, e sim por outros servidores subordinados (a exemplo de autorização de pagamentos e assinatura de instrumentos contratuais), não o exime de responder pelo superfaturamento de serviços e pelo pagamento por serviços não executados, com base na culpa *in eligendo* ou na culpa *in vigilando*. É certo que esse entendimento não preconiza que o responsável deva praticar pessoalmente todos os atos de gestão referentes aos convênios, mas sim adotar providências para que execução da despesa ocorra dentro dos parâmetros legais (v. g. Acórdãos 1.001/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, 2.818/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, 7.694/2010-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer, e 1.190/2009-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

25.3. A inexistência de elementos de prova da prática de ato por subordinado (que exorbitou das ordens recebidas) impede a responsabilização exclusiva do secretário municipal ou de outro servidor pelo conjunto de irregularidades que caracterizaram o superfaturamento e o pagamento por serviços não executados.

25.4. O convênio decorre da descentralização da execução de obras e serviços, mediante a transferência de recursos públicos federais, para finalidade determinada, cuja titularidade não se altera com o depósito em conta específica. Toda a regulamentação da aplicação de recursos federais apenas pode decorrer de lei ou ato normativo federal. Assim, a lei municipal não é capaz de elidir a responsabilidade do prefeito, na gestão de recursos federais, mediante a previsão de competências novas de gestão, para outros servidores do município, obtendo, com isso, nova formatação da responsabilidade pela correta aplicação dos recursos transferidos (conforme o do voto condutor do Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara à peça 130, p. 3).

25.5. O recorrente não foi condenado apenas porque ocupava o cargo de prefeito de João Pessoa-PB à época dos fatos, mas por ter sido o garantidor da perfeita execução do objeto ajustado no convênio 91/2000 e



porque praticou atos de gestão conforme demonstrado no item 20 desta instrução.

25.6. A condição de representante político do município, por si só, não afasta a responsabilidade do recorrente, conforme entendimento assentando nas seguintes deliberações do TCU:

A delegação interna de atividades administrativas em prefeituras, para a execução de despesas custeadas com recursos públicos federais, **não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução do convênio**, uma vez que ele sempre atua na dupla condição de gestor e agente político. Acórdão 3121/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues

Quando o convênio for conduzido por auxiliares vinculados ao gabinete do chefe do executivo municipal, **a condição de agente político não afasta a responsabilidade do prefeito**, que pode responder por culpa in vigilando. Acórdão 3161/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes

O agente político responde pelos recursos federais a ele confiados nos casos em que se estabeleça correlação entre a prática de ato omissivo ou comissivo de sua parte e o dano causado ao erário. Acórdão 1719/2014-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues

(destaques acrescidos)

25.7. Não há que se falar em responsabilização objetiva pelo débito, falta de comprovação de conduta dolosa e falta de comprovação da influência do ex-prefeito na escolha das empresas contratadas. A responsabilidade do recorrente perante o TCU é de **natureza subjetiva**, caracterizada pela presença de simples culpa *stricto sensu*, **prescindindo de evidenciação de conduta dolosa**, má-fé ou enriquecimento indevido do gestor (v. g. Acórdãos 827/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes, 9.004/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas e 2.781/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

25.8. O Acórdão 14346/PB do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peças 367, 368 e 376) não vincula a decisão do TCU, ante o princípio da independência das instâncias, sedimentado na jurisprudência desta Corte de Contas:

A existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (*bis in idem*) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro, com exceção da sentença penal absolutória negando a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil), **vigora o princípio da independência das instâncias**, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas (cível, criminal e administrativa). O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida. Acórdão 1038/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler

O princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU decida de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas, sem a necessária vinculação às eventuais manifestações judiciais, salvo sentença penal transitada em julgado que negue a existência do fato ou sua autoria. Acórdão 2904/2014-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer

25.9. A ausência de dano ao erário e de dolo específico para lesar o erário com a dispensa de licitação (crime previsto no art. 89, caput, da Lei 8.666/1993), apontados no Acórdão 14346/PB do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peça 367, p. 6, 9, 17-19 e peças 368), são insuficientes para vincular a decisão do TCU àquela decisão judicial, em razão do princípio da independência das instâncias e da dispensabilidade de caracterização de conduta dolosa do responsável perante o TCU.

25.10. A aprovação das contas do ex-gestor no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba não gera impacto sobre estes autos, em razão da independência das instâncias e da jurisdição do TCU sobre os recursos da União, outorgadas pela Constituição Federal (v.g. Acórdãos 4713/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer, 3196/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz, e 2245/2014-TCU-Plenário, rel. Min. José Jorge).

25.11. A constatação pelo Juízo Federal da ausência de prova de que Cícero de Lucena Filho tenha interferido na execução das obras, na qualidade de prefeito municipal de João Pessoa-PB, no âmbito da ação penal 0004690-12.2015.4.05.8200 (peça 384, p. 8 e peça 382, p. 21), não afasta a responsabilidade do recorrente nestes autos, em razão do princípio da independência das instâncias e dos motivos expostos nos itens 20, 21, 25.1, 25.2 e 25.3 desta instrução.

25.12. A alegada “inexistência material do fato” não procede, visto que o Acórdão 14346/PB do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peças 367, 368 e 376), assim com a decisão do Superior Tribunal de Justiça (peças 369, 370, 377 e 388), não apontaram a inexistência do superfaturamento e do pagamento por serviços não executados, a cargo das empresas Cojuda Construtora Julião Ltda. e Construtora Plena Ltda., o que inviabiliza a vinculação da decisão do TCU às manifestações judiciais.



25.13. As decisões absolutórias dos crimes de dispensa injustificada de licitação, associação criminosa, corrupção passiva, desvio de rendas públicas, desvio de finalidade no emprego de recursos e ausência de prestação de contas nas ações penais 0004690-12.2015.4.05.8200 (peça 384, p. 10) e 2005.05.00.008777-4/01 (peças 367, p. 18-19) não demonstraram a inexistência do superfaturamento e do pagamento por serviços não executados, objetos examinados nestes autos, o que inviabiliza a vinculação da decisão do TCU às manifestações judiciais (unâнимes).

25.14. Os fundamentos apresentados no voto divergente do Ministro André Luis de Carvalho para a exclusão do recorrente da relação processual (peça 272) foram rejeitados pelo Tribunal, a teor do voto do Ministro Bruno Dantas (peça 273) e da parte dispositiva do Acórdão 10.027/2017-TCU-1ª Câmara (peça 271).

25.15. A decisão do TCU não implica a inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64/1990. A competência de declarar a inelegibilidade de candidato é da Justiça Eleitoral. Os Tribunais de Contas se limitam a comunicar ao Ministério Público Eleitoral a relação dos responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares, sem juízo de valor (v.g. Acórdãos 456/2011-TCU-Plenário, rel. Walton Alencar Rodrigues, 1669/2007-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Valmir Campelo).

26. Por fim, cabe destacar que o gestor público tem o dever de apresentar os elementos de prova necessários para demonstrar o adequado uso dos recursos públicos. A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui a ele o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Assim, é do gestor público o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

Tal entendimento encontra fundamento no artigo 70, § único da Constituição Federal e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967. Nesse sentido são os Acórdãos 6.553/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 3.587/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz, e 2.610/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas.

27. Pelo exposto, não há como acolher as razões recursais apresentadas, remanescendo a responsabilidade do recorrente pelo débito apontado nestes autos.

CONCLUSÃO

28. As irregularidades atribuídas ao ex-prefeito Cícero de Lucena Filho foram o superfaturamento de serviços executados e o pagamento de serviços não executados no âmbito dos instrumentos contratuais celebrados com as empresas Cojuda Construtora Julião Ltda. e Construtora Plena Ltda.

29. Cícero de Lucena Filho, prefeito municipal de João Pessoa-PB nas gestões 1997-2000 e 2001-2004 e signatário do convênio 91/2000, Siafi 393.638, assumiu a responsabilidade pessoal pela observância de suas disposições e, portanto, tem o ônus de apresentar os elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas públicas, por ele, geridas.

30. O ex-prefeito praticou atividades típicas de gestor com a assinatura do termo do convênio (peça 2, p. 4), dos planos de trabalho com as planilhas orçamentárias (peça 1, p. 21, e peça 3, p. 6-10), das prestações de contas (peça 3, p. 14, 28-34, 36, 39-43, peça 7, p. 38-45 e peça 8, p. 22-29, 31, 34-36) e do termo de aceitação definitiva da obra (peça 3, p. 38), entre outros.

31. A decisão do ex-prefeito de não realizar o procedimento licitatório, aproveitando-se do contrato 03/92, permitiu a contratação de serviços com preços superiores ao de mercado. A burla ao procedimento licitatório (ilegalidade) foi examinada no Acórdão 1.683/2004-TCU-Plenário (TC 015.609/2002-1), enquanto que a contratação de serviços com preços superfaturados (débito) foi objeto de análise destes autos, em cumprimento à determinação consignada no item 9.6 do Acórdão 1.683/2004-TCU-Plenário.

32. A delegação de competência do ordenador de despesas municipal aos secretários municipais não elide a responsabilidade solidária do ex-prefeito pelo débito, a quem competia a fiscalização dos atos de seus subordinados. A delegação de poderes não exime o gestor municipal da responsabilidade por atos de sua competência primária, pois, ao delegar suas atribuições, o gestor tem obrigação de escolher bem o subordinado e assume o ônus de supervisioná-lo.

33. O fato de as irregularidades não terem sido praticadas diretamente pelo ex-gestor principal, e sim por outros servidores subordinados (a exemplo de autorização de pagamentos e assinatura de instrumentos contratuais), não o exime de responder pelo superfaturamento de serviços e pelo pagamento por serviços não executados, com base na culpa *in eligendo* ou na culpa *in vigilando*. É certo que esse entendimento não preconiza que o responsável deva praticar pessoalmente todos os atos de gestão referentes aos convênios, mas sim adotar providências para que execução da despesa ocorra dentro dos parâmetros legais.

34. A condição de agente político não afasta a responsabilidade do ex-prefeito pela execução do convênio, uma vez que atuou na dupla função de gestor público e agente político.



35. A responsabilidade do recorrente perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada pela presença de simples culpa *stricto sensu*, prescindindo de evidenciação de conduta dolosa, má-fé ou enriquecimento indevido do gestor.

36. O Acórdão 14346/PB do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peças 367, 368 e 376) e a decisão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba não vinculam a decisão do TCU, ante o princípio da independência das instâncias.

37. A ausência de prova de que Cícero de Lucena Filho tenha interferido na execução das obras, na qualidade de prefeito municipal de João Pessoa-PB, no âmbito da ação penal 0004690-12.2015.4.05.8200 (peça 384, p. 8 e peça 382, p. 21), não afasta a responsabilidade do recorrente nestes autos, em razão do princípio da independência das instâncias e dos motivos expostos nos itens 20, 21, 25.1, 25.2 e 25.3 desta instrução.

38. As decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peças 367, 368 e 376) e do Superior Tribunal de Justiça (peças 369, 370, 377 e 388) não apontaram a “inexistência material do fato” relacionada ao superfaturamento de serviços executados e ao pagamento por serviços não executados, a cargo das empresas Cojuda Construtora Julião Ltda. e Construtora Plena Ltda., o que inviabiliza a vinculação da decisão do TCU às manifestações judiciais.

39. As decisões absolutórias dos crimes de dispensa injustificada de licitação, associação criminosa, corrupção passiva, desvio de rendas públicas, desvio de finalidade no emprego de recursos e ausência de prestação de contas nas ações penais 0004690-12.2015.4.05.8200 (peça 384, p. 10) e 2005.05.00.008777-4/01 (peças 367, p. 18-19) não demonstraram a inexistência do superfaturamento e do pagamento por serviços não executados, objetos examinados nestes autos, o que inviabiliza a vinculação da decisão do TCU às manifestações judiciais (unâimes).

40. Dessa forma, propõe-se não acolher as razões recursais apresentadas e manter o inteiro teor do acórdão recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão interposto por Cícero de Lucena Filho contra o Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 35, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecê-lo e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido. [...]”.

3. O Ministério Público junto a este Tribunal, à Peça 389, manifesta-se acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (Peças 386-388), no sentido de conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, ante os seguintes fundamentos:

“[...] 4. De minha parte, ponho-me de acordo com a proposta de mérito formulada pela unidade técnica.

5. Entendo, como fez a Serur, que os argumentos e documentos apresentados pelo recorrente são insuficientes para afastar as irregularidades que lhe foram imputadas por meio do Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara, reformado pelo Acórdão 10.027/2017-TCU-1ª Câmara.

6. Como já mencionado, o ex-prefeito foi responsabilizado pelo **superfaturamento** constatado na execução do **Convênio 91/2000**, firmado entre o Município de João Pessoa e a Embratur. O ajuste tinha por objetivo a urbanização de áreas de interesse turístico, pavimentação de vias, implantação de ciclovias e calçadas, além da melhoria do sistema de iluminação ornamental. Em fiscalizações realizadas pelo TCU e pela Controladoria Geral da União (CGU), foram identificadas diversas irregularidades que levaram à instauração desta TCE. As investigações envolveram ainda o Ministério Público e a Polícia Federal, tendo sido deflagrada a Operação Confraria, que apurou desvio de recursos públicos oriundos de convênios com a União (peça 14, p. 14-16).

7. O superfaturamento imputado ao Sr. Cícero de Lucena Filho decorre de sobrepreço resultante de significativas divergências entre os preços contratados e os referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), bem como do pagamento de quantitativos cuja execução não foi comprovada – nesse último caso, refere-se a 2.225,10 m² de fornecimento e assentamento de piso cerâmico, conforme se depreende do voto condutor do Acórdão 10.027/2017-TCU-1ª Câmara – (peça 273, p. 1 e 5, parágrafos 7 e 24-26).



8. O principal argumento trazido pelo ex-gestor em seu recurso de revisão é a superveniência de novos documentos que ensejariam a reforma do acórdão recorrido. Nessa linha, cita sua **absolvição em dois processos de natureza penal relacionados ao Convênio 91/2000** e defende que essas decisões vinculariam o julgamento desta Corte por tratar-se de absolvições fundadas na “*inexistência material do fato*” e na declaração de “*ausência de participação do requerente (...) na execução das obras*” (peças 364, p. 9-10 e 385, p. 5-6). Aduz que os acórdãos absolveriam o recorrente “*dos mesmos fatos em que o TCU condenou*” (peça 385, p. 8).

9. Uma das decisões foi prolatada na Ação Penal 0014595-90.2005.4.05.8200, na qual, segundo o recorrente, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5) teria concluído pela “*não comprovação de danos ao erário, pela ausência de dolo do Sr. Cícero de Lucena Filho e pela improcedência da denúncia*”, decisão confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça e transitada em julgado em 5/9/2019. Em sua visão, tal decisão vincularia o julgamento do TCU, por estar fundada na inexistência material do fato (peça 364, p. 6 e 8-10).

10. O recorrente cita também a Ação Penal 0004690-12.2015.4.05.8200, na qual teria sido declarada expressamente a ausência de participação do requerente na execução das obras. A decisão de primeira instância foi referendada pelo TRF-5 em 12/11/2019 (peça 385, p.9).

11. Compartilho do entendimento da Serur de que as decisões citadas pelo ex-prefeito não têm o condão de vincular o julgamento pelo TCU. A jurisprudência é uníssona no sentido de que apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no **reconhecimento da inexistência material do fato** ou na **negativa de autoria** tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente (Acórdãos 940/2019-TCU-2ª Câmara, 6903/2018-TCU-2ª Câmara, 131/2017-TCU-Plenário).

12. Tendo em mente que, **no caso em tela, o que se examina é a responsabilidade do recorrente por dano ao erário decorrente de superfaturamento**, penso não estar configurada hipótese que possa ensejar a vinculação do julgamento pelo TCU. Os elementos que me conduzem a essa conclusão são relatados a seguir.

13. No âmbito da **Ação Penal 0014595-90.2005.4.05.8200 (2005.05.00.008777-4)**, foi analisada denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (MPF) imputando ao Sr. Cícero de Lucena Filho a prática do **delito previsto no art. 89, caput, da Lei 8.666/93** – “*dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.

14. Diferentemente do que alega o Sr. Cícero de Lucena Filho, sua absolvição no referido processo não decorreu da “*inexistência material do fato*”, tampouco do reconhecimento da negativa de autoria, mas da falta de demonstração de dolo em sua conduta. Por sua clareza, permito-me transcrever trechos do voto condutor da decisão do TRF-5 que esclarecem este ponto (peça 367, p. 4, 6 e 10):

Porém, **nada obstante isso, a análise da autoria penal não se exaure nestes aspectos.**

Se no campo administrativo não se pode contestar a responsabilidade do denunciado pela realização de obras e serviços sem a realização de licitação quando tal era exigido, a conclusão não é a mesma ao ser apreciada a autoria penal sob seu aspecto subjetivo.

Isso porque, **para a consumação do delito e adequação da conduta do agente à norma que tipifica o art. 89 da Lei das Licitações**, demais da simples (in)observância parcial ou imperfeita das normas procedimentais, sua prática deve evidenciar um maior desvalor para o ordenamento jurídico, **consubstanciado no fato de ter o agente público se portado com deliberado intuito de lesar o erário** para obtenção de uma vantagem indevida ou de beneficiar patrimonialmente o contratado.

Do contrário, não haveria distinção entre a prática do ilícito civil/administrativo e o de natureza penal.

(...)

No caso específico dos autos, a acusação não se desincumbiu de demonstrar o **dolo** da conduta imputada ao réu (...).

(...)

Por fim, diante do contexto de insegurança jurídica apresentado na época da prática dos atos de cessão até a publicação da Decisão 420/2002 do Tribunal de Contas da União (DOU de 10/05/2002), **nada obstante a ilicitude sob o ponto de vista administrativo, a criminalização da conduta adotada pelo denunciado dependeria de que a acusação demonstrasse a vontade do agente causar dano ao erário ou beneficiar as empresas contratadas (...)**, circunstâncias, repito, que não ficaram plenamente demonstradas nos autos.

Conclui-se, portanto, pela absolvição do apelante/denunciado, com base no art. 386, III, do CPP, **diante da não comprovação do dolo de sua conduta**, dando-se provimento à apelação.

15. Verifica-se, portanto, que a absolvição do ex-prefeito decorreu da não comprovação de dolo, tendo ficado patente a existência de irregularidades na condução do Convênio 91/2000, do qual o Sr. Cícero de Lucena Filho era gestor. Os excertos a seguir, também extraídos do voto condutor da decisão do TRF-5,



reforçam a responsabilidade do recorrente no que tange ao ilícito de natureza administrativa (peça 367, p. 3-4 e 6):

A apelação alega negativa de autoria ante a circunstância de que nem o contrato originário nem os aditivos tiveram autorização ou assinatura do denunciado.

Contudo, ao menos por esse fundamento, **não se pode negar a responsabilidade do denunciado pelas dispensas de licitação** com base na afirmação de que não era o gestor dos contratos ou o seu ordenador de despesas, função que era desempenhada pelos secretários municipais.

A autoria se torna evidente ante a circunstância de que a celebração dos termos de cessão pelos secretários sempre dependia da prévia anuência do Prefeito, ora denunciado.

A qualidade de administrador do município impunha ao denunciado o controle dos atos dos seus subordinados e a fiscalização da correta aplicação dos recursos conveniados, ainda que, formalmente, não tenha figurado como ordenador das despesas apontadas.

Nos seus depoimentos, os ex-Secretários de Infraestrutura municipais da época, (...) foram peremptórios ao afirmar que todos os procedimentos administrativos relativos às cessões particulares eram submetidos à administração superior, titularizada pelo prefeito municipal, conforme destacado na sentença recorrida.

Por fim, à luz da documentação analisada pelo TCU nos autos do Processo TC 015.609/2002-1, quando da apreciação do pedido de reexame interposto pelo ora denunciado, aquela Corte de Contas declarou que **o nome do Sr. Cícero de Lucena constava como responsável no registro do SIAFI, relativamente aos convênios e contratos de repasse em tela, timbrando sua responsabilidade**.

Naqueles autos, ao rejeitar as suas justificativa, o Órgão de Contas responsabilizou o denunciado pelas cessões indevidas, tendo condenado ao pagamento de multa (...) reconhecendo que houve utilização indevida do contrato celebrado em 1992 (Contrato 03/92) oriundo da concorrência realizada em 1991, para realização de obras objeto do convênio e contratos de repasse no período de 1998 a 2001.

(...)

Sobre tais aspectos – ilegalidade das cessões e consequente dispensas de licitação – a sentença se debruçou exaustiva e detidamente, **concluindo, ao final, pela ilegalidade das cessões/sub-rogações ante a ausência de elementos que evidenciassem o interesse público (...)**

16. A **Ação Penal 0004690-12.2015.4.05.8200**, por sua vez, examinou denúncia do MPF que imputou ao ex-prefeito a prática de diversos crimes na execução de uma série de convênios e contratos de repasse, dentre eles o Convênio 91/2000. Alguns crimes tiveram sua prescrição reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e outros foram rejeitados por outros motivos (peça 379, p. 2 e 11-12). Diante disso, referida ação penal analisou tão somente a fase de execução dos contratos, com o objetivo de verificar a procedência da denúncia relativa ao desvio e aplicação indevida de verbas públicas, bem como falta de prestação de contas (peça 379, p. 16).

17. No que tange ao Convênio 91/2000, a decisão de 1ª instância concluiu **não haver prova** de que o Sr. Cícero de Lucena Filho, no exercício do cargo de Prefeito, tivesse “*interferido na execução das obras, emitindo ordens para que houvesse artificial incremento de quantitativos de itens (...) ou incremento de preços*”. A juíza destacou que “*a capitulação ofertada na denúncia, de desvio de recursos públicos (...) foi apresentada como decorrência lógica da alegação do crime antecedente, da fase licitatória (...)*”, mas que “*esta lógica de vinculação ao crime antecedente (licitatório, prescrito)*” estaria “*correlacionada com o crime de corrupção, e não com o desvio de recursos públicos (...)*”. Por esse motivo, a decisão foi pela absolvição do ex-prefeito relativamente ao crime de desvio de recursos públicos previsto no art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei 201/67 (peça 382, p. 21).

18. Ressalte-se que o superfaturamento na execução do Convênio 91/2000 sequer foi analisado na Ação Penal 0004690-12.2015.4.05.8200 (peça 382, p. 20, parágrafo 283). Ademais, a ausência de provas de interferência do Sr. Cícero de Lucena Filho na execução das obras não afasta sua responsabilidade perante este Tribunal.

19. O TCU exerce a sua jurisdição independente das demais instâncias, gozando de competências próprias e privativas, estatuídas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Acórdãos 10.042/2015-TCU-2ª Câmara e 2.964/2015-TCU-Plenário). A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido da natureza subjetiva da responsabilização dos jurisdicionados, caracterizada pela presença de culpa *stricto sensu*. O julgamento pela irregularidade das contas, com condenação em débito, independe de obtenção de vantagem pessoal, sendo suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua



culpa e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário.

20. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, **competete ao gestor prestar contas da integralidade das verbas federais recebidas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos**. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara. Tal obrigação não foi satisfatoriamente cumprida quanto ao Convênio 91/2000, ensejando a responsabilização do Sr. Cícero de Lucena Filho neste processo.

21. Como assinalado na instrução de peça 104, o ex-prefeito, signatário do Convênio 91/2000 e gestor dos recursos transferidos, descumpriu o disposto na cláusula terceira, item II, alínea f do termo convenial ao não realizar licitação para contratação das obras, optando por aproveitar um contrato oriundo de uma licitação do ano de 1991, sem ao menos se certificar da compatibilidade dos preços contratados com aqueles de mercado. Deixou, assim, de zelar pela regular aplicação dos recursos. Dessa atitude decorreu significativa parcela do superfaturamento apurado neste processo, o qual o responsável não logrou justificar, como destaquei anteriormente (peça 119):

10. **No caso dos serviços superfaturados, nenhum dos responsáveis citados quanto a essa irregularidade logrou êxito em demonstrar a adequação dos preços praticados quando confrontados com aqueles praticados no mercado à época** (março de 2000). Essa tarefa não se mostrou possível, visto que houve aproveitamento dos preços praticados em contrato celebrado em 1992 com a sociedade empresarial Coesa – Comércio e Engenharia Ltda., decorrente de licitação realizada em 1991, com posterior sub-rogação do objeto do Convênio 91/2000 à Cojuda Construtora Julião Ltda. e à Construtora Plena Ltda.

(...)

12. Esse indevido afastamento da licitação, com o aproveitamento de contrato firmado quase uma década antes da assinatura do Convênio 91/2000, gerou como uma de suas mazelas a prática de preços que se mostraram, em muitos casos, distantes daqueles considerados como referência pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), conforme destacado na Tabela 3 do item 50 da instrução da Secex/PB. **No caso do serviço de escavação e carga de solo, apenas para ilustrar a irregularidade com um exemplo, verificou-se um superfaturamento, decorrente de sobrepreço na planilha de preços da obra, da ordem de 368%.** (destacamos)

22. Na linha defendida pela Serur, entendo que os argumentos do recorrente no sentido de que a responsabilização pelo TCU foi objetiva, de que não possuía qualquer ingerência na condução das obras, sendo seu papel de caráter meramente político, e de que somente figura como responsável em virtude de ter sido prefeito à época não têm o condão de afastar sua responsabilidade pelo débito que lhe foi imputado por meio do acórdão recorrido.

23. Quanto ao voto divergente do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 272) – que propôs a exclusão da responsabilidade do Sr. Cícero de Lucena Filho quando do exame do recurso de reconsideração –, citado no recurso de revisão, considero desnecessárias considerações adicionais, visto que os argumentos ali contidos já foram objeto de exame e deliberação por esta Corte.

24. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peças 386-388), no sentido de conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento. [...]”.

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Cícero de Lucena Filho, Prefeito de João Pessoa – PB, à época dos fatos (Peças 364-370 e 375-385), contra o Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara, parcialmente revisto pelo Acórdão 10.027/2017-TCU-1ª Câmara, que, por sua vez, foi mantido em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 2.799/2018-TCU-1ª Câmara (Peças 128, 271 e 308).

2. Por meio da deliberação recorrida, este Tribunal analisou Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) relativa ao Convênio



91/2000 (Siafi 393.638) e julgou irregulares as contas do Sr. Cícero de Lucena Filho e de outros responsáveis, que foram condenados em débito, conforme suas responsabilidades, sendo-lhes aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. As irregularidades objeto do Recurso de Revisão em análise referem-se ao superfaturamento, ora decorrente de sobrepreço, ora decorrente de pagamento por serviços não executados (Peça 273, p. 1-2 e 5, parágrafos 7 e 24).

3. Inicialmente, ratifico o Despacho por mim proferido em 22/11/2019 (Peça 374), no sentido de que o Recurso de Revisão deve ser conhecido, tendo em vista que os requisitos legais e regimentais previstos para a espécie estão devidamente preenchidos. Entretanto, sem atribuição de efeito suspensivo, conforme disposto no art. 35, **caput**, da Lei 8.443/1992.

4. O Recorrente apresentou pedido incidental de atribuição de efeito suspensivo ao Recurso de Revisão (Peça 385), com fundamento nos artigos 15, 1.012, §3º, inciso II e §4º, e 1.029, §5º, inciso II do Código de Processo Civil e no entendimento dos Acórdãos 2.717/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes) e 2.888/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman).

5. Alega que a existência dos requisitos da plausibilidade jurídica do pedido e do perigo da demora, necessários à concessão do efeito suspensivo ao recurso de revisão, estaria nas informações extraídas das decisões contidas na ação penal 0014595-90.2005.4.05.8200 (Peça 385, p. 2-3, 6-7, 9), quais sejam: I) constatação da inexistência material do fato, que vincula a decisão administrativa do TCU à absolvição penal (Peça 385, p. 5-6); II) as decisões unânimes de dois acórdãos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região absolveram o recorrente pelos mesmos fatos condenados por decisão da maioria dos ministros do TCU (Peça 385, p. 8); III) o Voto divergente do Ministro Substituto André Luís de Carvalho ter excluído o recorrente da relação processual (Peça 385, p. 9-12); IV) no fato de a decisão do TCU causar graves lesões ao recorrente, incluindo a inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/1990 (Peça 385, p. 12-13).

6. Quanto ao mérito, o Sr. Cícero de Lucena Filho, alega, em apertada síntese que:

- a) não seria razoável imputar responsabilidade àquele que participou do convênio como agente político;
- b) não teria sido apontado com clareza a forma como o ex-prefeito teria concorrido para o superfaturamento;
- c) haveria dúvidas sobre a aplicabilidade do Sinapi na aferição do sobrepreço;
- d) o órgão de controle interno (CGU) e a Caixa teriam afirmado que não haveria nenhuma irregularidade na utilização do contrato de cessão;
- e) não foi comprovado o dolo do recorrente com o objetivo de lesar o Erário nas cessões/sub-rogações contratuais realizadas sem prévio processo licitatório;
- f) não foi demonstrada a influência do ex-prefeito na escolha das empresas contratadas;
- g) caberia aos secretários municipais, por serem os ordenadores de despesa, a responsabilidade pela supervisão das atividades vinculadas;
- h) inexistência de prejuízo aos cofres públicos, corroborada com o teor do Acórdão 1683/2004-TCU-Plenário e do Acórdão AC1 1536/08 do o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

7. A Serur analisou e rechaçou os argumentos apresentados, ante os seguintes fundamentos, em apertada síntese:

a) quanto à preliminar, entendeu não haver como conceder o efeito suspensivo requerido, pois que o relator, no Despacho à Peça 374, não conferiu tal atribuição. Além disso, registrou que os argumentos que embasam as preliminares foram examinados, em conjunto com as razões de mérito do recurso;

b) as irregularidades atribuídas ao ex-prefeito Cícero de Lucena Filho foram o superfaturamento de serviços executados e o pagamento de serviços não executados no âmbito dos instrumentos contratuais celebrados com as empresas Cojuda Construtora Julião Ltda. e Construtora Plena Ltda.;



c) o Sr. Cícero de Lucena Filho foi signatário do Convênio 91/2000, assumiu a responsabilidade pessoal pela observância de suas disposições e, portanto, tem o ônus de apresentar os elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas públicas, por ele, geridas;

d) o ex-prefeito praticou atividades típicas de gestor com a assinatura do termo do convênio, dos planos de trabalho com as planilhas orçamentárias, das prestações de contas e do termo de aceitação definitiva da obra, entre outros;

e) a decisão do ex-prefeito de não realizar o procedimento licitatório, aproveitando-se do Contrato 03/92, permitiu a contratação de serviços com preços superiores ao de mercado. A burla ao procedimento licitatório (ilegalidade) foi examinada no Acórdão 1.683/2004-TCU-Plenário (TC 015.609/2002-1), enquanto que a contratação de serviços com preços superfaturados (débito) está sendo objeto de análise destes autos, em cumprimento à determinação consignada no item 9.6 do Acórdão 1.683/2004-TCU-Plenário;

f) a delegação de competência do ordenador de despesas municipal aos secretários municipais não elide a responsabilidade solidária do ex-prefeito pelo débito, a quem competia a fiscalização dos atos de seus subordinados. A delegação de poderes não exime o gestor municipal da responsabilidade por atos de sua competência primária, pois, ao delegar suas atribuições, o gestor tem obrigação de escolher bem o subordinado e assume o ônus de supervisioná-lo;

g) o fato de as irregularidades não terem sido praticadas diretamente pelo ex-gestor principal, e sim por outros servidores subordinados (a exemplo de autorização de pagamentos e assinatura de instrumentos contratuais), não o exime de responder pelo superfaturamento de serviços e pelo pagamento por serviços não executados, com base na culpa **in eligendo** ou na culpa **in vigilando**;

h) a condição de agente político não afasta a responsabilidade do ex-prefeito pela execução do convênio, uma vez que atuou na dupla função de gestor público e agente político;

i) a responsabilidade do recorrente perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada pela presença de simples culpa **stricto sensu**, prescindindo de evidenciação de conduta dolosa, má-fé ou enriquecimento indevido do gestor;

j) o Acórdão 14.346/PB do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e a decisão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba não vinculam a decisão do TCU, ante o princípio da independência das instâncias;

k) a ausência de prova de que Cícero de Lucena Filho tenha interferido na execução das obras, na qualidade de prefeito municipal de João Pessoa-PB, no âmbito da ação penal 0004690-12.2015.4.05.8200, não afasta a responsabilidade do recorrente nestes autos, em razão do princípio da independência das instâncias e dos motivos expostos nos itens 20, 21, 25.1, 25.2 e 25.3 da instrução à Peça 386;

l) as decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) não apontaram a “inexistência material do fato” relacionada ao superfaturamento de serviços executados e ao pagamento por serviços não executados, a cargo das empresas Cojuda Construtora Julião Ltda. e Construtora Plena Ltda., o que inviabiliza a vinculação da decisão do TCU às manifestações judiciais;

m) as decisões absolutórias dos crimes de dispensa injustificada de licitação, associação criminosa, corrupção passiva, desvio de rendas públicas, desvio de finalidade no emprego de recursos e ausência de prestação de contas nas ações penais 0004690-12.2015.4.05.8200 e 2005.05.00.008777-4/01 não demonstraram a inexistência do superfaturamento e do pagamento por serviços não executados, objetos examinados nestes autos, o que inviabiliza a vinculação da decisão do TCU às manifestações judiciais (unâнимes).

8. Diante dessas considerações, a Serur propõe não acolher as razões recursais apresentadas e manter o inteiro teor do acórdão recorrido.

9. O Ministério Público junto a este Tribunal, manifestou-se de acordo com a proposta de mérito formulada pela unidade técnica. Concordou que os argumentos e documentos apresentados pelo

recorrente são insuficientes para afastar as irregularidades que lhe foram imputadas por meio do Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara, reformado pelo Acórdão 10.027/2017-TCU-1ª Câmara.

10. Faz lembrar que o ex-prefeito foi responsabilizado pelo **superfaturamento** constatado na execução do **Convênio 91/2000**, firmado entre o Município de João Pessoa e a Embratur, ajuste que tinha por objetivo a urbanização de áreas de interesse turístico, pavimentação de vias, implantação de ciclovias e calçadas, além da melhoria do sistema de iluminação ornamental, sendo que em fiscalizações realizadas pelo TCU e pela Controladoria Geral da União (CGU), foram identificadas diversas irregularidades que levaram à instauração desta TCE. As investigações envolveram ainda o Ministério Público e a Polícia Federal, tendo sido deflagrada a Operação Confraria, que apurou desvio de recursos públicos oriundos de convênios com a União (Peça 14, p. 14-16).

11. Registra o **Parquet** que o superfaturamento imputado ao Sr. Cícero de Lucena Filho decorre de sobrepreço resultante de significativas divergências entre os preços contratados e os referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), bem como do pagamento de quantitativos cuja execução não foi comprovada – nesse último caso, refere-se a 2.225,10 m² de fornecimento e assentamento de piso cerâmico, conforme se depreende do Voto condutor do Acórdão 10.027/2017-TCU-1ª Câmara – (Peça 273, p. 1 e 5, parágrafos 7 e 24-26).

12. O MPTCU, quanto ao principal argumento trazido pelo ex-gestor em seu Recurso de Revisão, como superveniência de novos documentos que ensejariam a reforma do acórdão recorrido, que seria sua **absolvição em dois processos de natureza penal relacionados ao Convênio 91/2000**, decisões que vinculariam o julgamento desta Corte, por tratar-se de absolvições fundadas na “inexistência material do fato” e na declaração de “ausência de participação do requerente (...) na execução das obras”, Ação Penal 0014595-90.2005.4.05.8200 e 0004690-12.2015.4.05.8200, compartilha do entendimento da Serur de que as decisões citadas pelo ex-prefeito não têm o condão de vincular o julgamento pelo TCU. Defende que a jurisprudência é uníssona no sentido de que apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no **reconhecimento da inexistência material do fato** ou na **negativa de autoria** tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. Cita os Acórdãos 940/2019-TCU-2ª Câmara, 6903/2018-TCU-2ª Câmara, 131/2017-TCU-Plenário.

13. Alega o MPTCU que, no caso em tela, o que se examina é a responsabilidade do recorrente por dano ao Erário decorrente de superfaturamento, não se configurando a hipótese que possa ensejar a vinculação do julgamento pelo TCU.

14. Os elementos de convicção do Ministério Público, por relevantes, transcrevo a seguir:
“[...]”

13. No âmbito da **Ação Penal 0014595-90.2005.4.05.8200 (2005.05.00.008777-4)**, foi analisada denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (MPF) imputando ao Sr. Cícero de Lucena Filho a prática do **delito previsto no art. 89, caput, da Lei 8.666/93** – “*dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.

14. Diferentemente do que alega o Sr. Cícero de Lucena Filho, sua absolvição no referido processo não decorreu da “inexistência material do fato”, tampouco do reconhecimento da negativa de autoria, mas da falta de demonstração de dolo em sua conduta. Por sua clareza, permito-me transcrever trechos do voto condutor da decisão do TRF-5 que esclarecem este ponto (peça 367, p. 4, 6 e 10):

Porém, **nada obstante isso, a análise da autoria penal não se exaure nestes aspectos.**

Se no campo administrativo não se pode contestar a responsabilidade do denunciado pela realização de obras e serviços sem a realização de licitação quando tal era exigido, a conclusão não é a mesma ao ser apreciada a autoria penal sob seu aspecto subjetivo.

Isso porque, **para a consumação do delito e adequação da conduta do agente à norma que tipifica o art. 89 da Lei das Licitações**, demais da simples (in)observância parcial ou imperfeita das normas procedimentais, sua prática deve evidenciar um maior desvalor para o ordenamento jurídico, **consubstanciado no fato de ter o agente público se portado com deliberado intuito de lesar o erário** para obtenção de uma vantagem indevida ou de beneficiar patrimonialmente o contratado.

Do contrário, não haveria distinção entre a prática do ilícito civil/administrativo e o de natureza penal.



(...)

No caso específico dos autos, a acusação não se desincumbiu de demonstrar o **dolo** da conduta imputada ao réu (...).

(...)

Por fim, diante do contexto de insegurança jurídica apresentado na época da prática dos atos de cessão até a publicação da Decisão 420/2002 do Tribunal de Contas da União (DOU de 10/05/2002), **nada obstante a ilicitude sob o ponto de vista administrativo, a criminalização da conduta adotada pelo denunciado dependeria de que a acusação demonstrasse a vontade do agente causar dano ao erário ou beneficiar as empresas contratadas** (...), circunstâncias, repito, que não ficaram plenamente demonstradas nos autos.

Conclui-se, portanto, pela absolvição do apelante/denunciado, com base no art. 386, III, do CPP, **diante da não comprovação do dolo de sua conduta**, dando-se provimento à apelação.

15. Verifica-se, portanto, que a absolvição do ex-prefeito decorreu da não comprovação de dolo, tendo ficado patente a existência de irregularidades na condução do Convênio 91/2000, do qual o Sr. Cícero de Lucena Filho era gestor. Os excertos a seguir, também extraídos do voto condutor da decisão do TRF-5, reforçam a responsabilidade do recorrente no que tange ao ilícito de natureza administrativa (peça 367, p. 3-4 e 6):

A apelação alega negativa de autoria ante a circunstância de que nem o contrato originário nem os aditivos tiveram autorização ou assinatura do denunciado.

Contudo, ao menos por esse fundamento, **não se pode negar a responsabilidade do denunciado pelas dispensas de licitação** com base na afirmação de que não era o gestor dos contratos ou o seu ordenador de despesas, função que era desempenhada pelos secretários municipais.

A autoria se torna evidente ante a circunstância de que a celebração dos termos de cessão pelos secretários sempre dependia da prévia anuência do Prefeito, ora denunciado.

A qualidade de administrador do município impunha ao denunciado o controle dos atos dos seus subordinados e a fiscalização da correta aplicação dos recursos conveniados, ainda que, formalmente, não tenha figurado como ordenador das despesas apontadas.

Nos seus depoimentos, os ex-Secretários de Infraestrutura municipais da época, (...) foram peremptórios ao afirmar que todos os procedimentos administrativos relativos às cessões particulares eram submetidos à administração superior, titularizada pelo prefeito municipal, conforme destacado na sentença recorrida.

Por fim, à luz da documentação analisada pelo TCU nos autos do Processo TC 015.609/2002-1, quando da apreciação do pedido de reexame interposto pelo ora denunciado, aquela Corte de Contas declarou que **o nome do Sr. Cícero de Lucena constava como responsável no registro do SIAFI, relativamente aos convênios e contratos de repasse em tela, timbrando sua responsabilidade**.

Naqueles autos, ao rejeitar as suas justificativa, o Órgão de Contas responsabilizou o denunciado pelas cessões indevidas, tendo condenado ao pagamento de multa (...) reconhecendo que houve utilização indevida do contrato celebrado em 1992 (Contrato 03/92) oriundo da concorrência realizada em 1991, para realização de obras objeto do convênio e contratos de repasse no período de 1998 a 2001.

(...)

Sobre tais aspectos – ilegalidade das cessões e consequente dispensas de licitação – a sentença se debruçou exaustiva e detidamente, **concluindo, ao final, pela ilegalidade das cessões/sub-rogações ante a ausência de elementos que evidenciassem o interesse público** (...)

16. A **Ação Penal 0004690-12.2015.4.05.8200**, por sua vez, examinou denúncia do MPF que imputou ao ex-prefeito a prática de diversos crimes na execução de uma série de convênios e contratos de repasse, dentre eles o Convênio 91/2000. Alguns crimes tiveram sua prescrição reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e outros foram rejeitados por outros motivos (peça 379, p. 2 e 11-12). Diante disso, referida ação penal analisou tão somente a fase de execução dos contratos, com o objetivo de verificar a procedência da denúncia relativa ao desvio e aplicação indevida de verbas públicas, bem como falta de prestação de contas (peça 379, p. 16).

17. No que tange ao Convênio 91/2000, a decisão de 1ª instância concluiu **não haver prova** de que o Sr. Cícero de Lucena Filho, no exercício do cargo de Prefeito, tivesse “*interferido na execução das obras, emitindo ordens para que houvesse artificial incremento de quantitativos de itens (...) ou incremento de preços*”. A juíza destacou que “*a capitulação ofertada na denúncia, de desvio de recursos públicos (...) foi apresentada como decorrência lógica da alegação do crime antecedente, da fase licitatória (...)*”, mas que “*esta lógica de vinculação ao crime antecedente (licitatório, prescrito)*” estaria “*correlacionada com o crime de*



corrupção, e não com o desvio de recursos públicos (...)”. Por esse motivo, a decisão foi pela absolvição do ex-prefeito relativamente ao crime de desvio de recursos públicos previsto no art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei 201/67 (peça 382, p. 21).

18. Ressalte-se que o superfaturamento na execução do Convênio 91/2000 sequer foi analisado na Ação Penal 0004690-12.2015.4.05.8200 (peça 382, p. 20, parágrafo 283). Ademais, a ausência de provas de interferência do Sr. Cícero de Lucena Filho na execução das obras não afasta sua responsabilidade perante este Tribunal.

19. O TCU exerce a sua jurisdição independente das demais instâncias, gozando de competências próprias e privativas, estatuídas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Acórdãos 10.042/2015-TCU-2ª Câmara e 2.964/2015-TCU-Plenário). A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido da natureza subjetiva da responsabilização dos jurisdicionados, caracterizada pela presença de culpa *stricto sensu*. O julgamento pela irregularidade das contas, com condenação em débito, independe de obtenção de vantagem pessoal, sendo suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário. [...]”.

15. Quanto à responsabilização do Sr. Cícero de Lucena Filho, na mesma linha defendida pela Serur, o MPTCU assegura que não têm como serem acolhidos os argumentos do recorrente no sentido de que a responsabilização pelo TCU foi objetiva, de que não possuía qualquer ingerência na condução das obras, sendo seu papel de caráter meramente político, e de que somente figura como responsável em virtude de ter sido prefeito à época.

16. Assim, como responsável, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, o Sr. Cícero de Lucena Filho deixou de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos, o que enseja a sua responsabilização neste processo. Assegura, ainda, o **Parquet**, que o ex-prefeito, signatário do Convênio 91/2000 e gestor dos recursos transferidos, descumpriu o disposto na cláusula terceira, item II, alínea “f” do termo convenial ao não realizar licitação para contratação das obras, optando por aproveitar um contrato oriundo de uma licitação do ano de 1991, sem ao menos se certificar da compatibilidade dos preços contratados com aqueles de mercado. Deixou, assim, de zelar pela regular aplicação dos recursos. Dessa atitude decorreu significativa parcela do superfaturamento apurado neste processo, o qual o responsável não logrou justificar, mesmo agora em sede de Recurso de Revisão.

17. Quanto ao Voto divergente do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (Peça 272), o Ministério Público entendeu desnecessárias considerações adicionais, visto que os argumentos ali contidos já foram objeto de exame e deliberação por esta Corte de Contas.

18. Dada a consistência da análise empreendida pela Serur e acolhida pelo Ministério Público junto a esta Casa, endosso as conclusões contidas na instrução de Peça 386 e respectivos pareceres e, nesse particular, incluo as análises empreendidas e os fundamentos adotados entre as minhas razões de decidir no presente caso, sem prejuízo dos destaques, considerações e complementos a seguir aduzidos.

19. Inicialmente, quanto ao pedido incidental ao Recurso de Revisão para atribuição de efeito suspensivo, em complemento ao que já foi adequadamente registrado pela instrução da Serur e Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal registro que por força de Lei essa espécie recursal não possibilita o recebimento da peça com efeito suspensivo.

20. O Recurso de Revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa.

21. Para o conhecimento dessa espécie recursal, não basta o atendimento aos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), também devem ser preenchidos os requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/92: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

22. A Peça recursal apresentada traz documentos novos com pertinência temática aos autos o que permitiu o seu conhecimento. Entretanto, a questão do efeito suspensivo para Recurso de Revisão não foi acatada por inexistir previsão legal para atribuição do efeito a esta espécie recursal, não dispondo o relator e ou mesmo o Tribunal de competência para concessão desse efeito.

23. Há, na jurisprudência deste Tribunal alguns precedentes concedendo, excepcionalmente, efeito suspensivo a Recurso de Revisão, ante a comprovação dos requisitos relativos às medidas cautelares no âmbito do TCU, a saber: plausibilidade jurídica do direito, perigo da demora, além do receio de grave lesão ao Erário ou ao interesse público ou risco de ineficácia da decisão de mérito. Não são aceitáveis alegações de possível prejuízo a patrimônio particular ou a interesse do recorrente, a exemplo da inscrição do nome no Cadin e na dívida ativa, ou da possibilidade de bloqueio de bens, ou, ainda, de inelegibilidade para eleições municipais.

24. No que tange à probabilidade de provimento do recurso, ante a plausibilidade de que os documentos apresentados pudessem alterar o julgado, ao invés de concessão de efeito suspensivo, o mais racional seria a pronta apreciação do mérito recursal, ante o risco do **periculum in mora reverso** (como por exemplo a paralisação da cobrança executiva).

25. Quanto ao segundo argumento de defesa apresentado pelo recorrente, não merece prosperar a assertiva de que a atuação do responsável se deu exclusivamente na condição de agente político, uma vez que, como demonstrado na instrução da Serur, cuja análise incorporei como razão de decidir, o ex-prefeito, além de negligenciar seu dever de zelar pela regularidade da aplicação dos recursos, participou ativamente da gestão administrativa do convênio.

26. A questão foi enfrentada e rebatida pela unidade técnica, sendo oportuno colacionar a análise realizada, que demonstra a prática de vários atos administrativos pelo Sr. Cícero de Lucena Filho, durante a execução do convênio, e a sua ciência dos acontecimentos relacionados à aplicação dos recursos em exame:

“[...]”

20. O ex-prefeito Cícero de Lucena Filho (gestões 1997-2000 e 2001-2004) foi condenado em solidariedade com outros responsáveis pelos débitos apontados no Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara **por ter praticado atividades típicas de gestor público** com a assinatura do termo do convênio (peça 2, p. 4), dos planos de trabalho com as planilhas orçamentárias (peça 1, p. 21, e peça 3, p. 6-10), das prestações de contas (peça 3, p. 14, 28-34, 36, 39-43, peça 7, p. 38-45 e peça 8, p. 22-29, 31, 34-36) e do termo de aceitação definitiva da obra (peça 3, p. 38), entre outros (itens 34 a 37 da peça 104, p. 7, 8 e peça 130, p. 2-3).

21. A responsabilidade do ex-prefeito foi assumida na assinatura do termo de convênio (peça 1, p. 19-21, peça 2, p. 4 e peça 3, p. 3-10), instrumento que o fez garantidor da perfeita execução do objeto ajustado. Nesse sentido são os Acórdãos 2059/2015-TCU-Plenário e 2360/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, e Acórdão 8784/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas.

22. Convém rememorar que o então prefeito optou pela contratação de obra, sem licitação, aproveitando-se de contrato antigo e vencido (contrato 03/92), conforme destacou a unidade técnica à peça 104, p. 7-8.

[...]”

25.1.A delegação de competência do ordenador de despesas do município de João Pessoa-PB aos secretários municipais (art. 4º, parágrafo único da Lei Complementar 11 de 13/1/1997, peça 176, p. 16-21) não elide a responsabilidade solidária do ex-prefeito pelo débito, a quem competia a fiscalização dos atos de seus subordinados. A delegação de poderes não exime o gestor municipal da responsabilidade por atos de sua competência primária, pois, ao delegar suas atribuições, o gestor tem obrigação de escolher bem o subordinado e assume o ônus de supervisioná-lo (v. g. Acórdãos 170/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, 2.457/2017-TCU-Plenário, rel. Min. José Mucio Monteiro e 10.463/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Min. André de Carvalho, 7.477/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes).

25.2. O fato de as irregularidades não terem sido praticadas diretamente pelo ex-gestor principal, e sim por outros servidores subordinados (a exemplo de autorização de pagamentos e assinatura de instrumentos contratuais), não o exime de responder pelo superfaturamento de serviços e pelo pagamento por serviços não executados, com base na culpa *in eligendo* ou na culpa *in vigilando*. É certo que esse entendimento não preconiza que o responsável deva praticar pessoalmente todos os atos de gestão referentes aos convênios, mas



sim adotar providências para que execução da despesa ocorra dentro dos parâmetros legais (v. g. Acórdãos 1.001/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, 2.818/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, 7.694/2010-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer, e 1.190/2009-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

25.3. A inexistência de elementos de prova da prática de ato por subordinado (que exorbitou das ordens recebidas) impede a responsabilização exclusiva do secretário municipal ou de outro servidor pelo conjunto de irregularidades que caracterizaram o superfaturamento e o pagamento por serviços não executados. [...]”.

27. Como visto, o recorrente não foi condenado apenas porque ocupava o cargo de prefeito de João Pessoa-PB à época dos fatos, mas por ter sido o garantidor da perfeita execução do objeto ajustado no convênio 91/2000 e porque praticou atos de gestão conforme demonstrado no item 20 da instrução transcrita no Relatório precedente, sendo um deles a decisão e não realizar o procedimento licitatório permitindo a contratação de serviços com preços superiores ao de mercado. A burla ao procedimento licitatório (ilegalidade) foi examinada no Acórdão 1.683/2004-TCU-Plenário (TC 015.609/2002-1), enquanto que a contratação de serviços com preços superfaturados (débito) foi objeto de análise destes autos, em cumprimento à determinação consignada no item 9.6 daquela decisão.

28. Sendo assim, manifesto, mais uma vez, minha concordância com a análise da unidade técnica no sentido de que, no presente caso concreto, o Sr. Cícero de Lucena Filho praticou diversos atos administrativos durante a execução do convênio, tinha plena ciência das circunstâncias de sua realização e falhou no dever funcional de fiscalizar os atos praticados por seus subordinados, especialmente em razão da magnitude dos valores repassados. A condição de representante político do município, por si só, não afasta a responsabilidade do recorrente, conforme entendimento assentado nas deliberações do TCU, mencionadas nos pareceres precedentes.

29. No que se refere ao argumento que haveria dúvidas sobre a aplicabilidade do Sinapi na aferição do sobrepreço, tal ponto foi abordado em sede de Recurso de Reconsideração, onde houve o esclarecimento de que “a questão que se coloca não é a obrigatoriedade ou não da utilização do Sinapi”. Esse sistema referencial é utilizado, tanto pelo TCU quanto pelo controle interno, como indicativo dos valores praticados no mercado para fins de verificação da economicidade da contratação (Acórdãos 618/2006 e 3.061/2011, ambos do Plenário), princípio ao qual todos os entes públicos estão submetidos.

30. Foi esclarecido, também, que se faz necessário é a demonstração da economicidade da contratação, fato não ocorrido no caso em exame, mesmo agora em sede de Recurso de Revisão.

31. Este Tribunal já definiu que, nos casos concretos em que não seja adequada a utilização do Sinapi como referência de preços de mercado, “cabe ao gestor justificar porque, eventualmente, os serviços do contrato não se ajustam às composições do sistema referencial” (relatório do Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara). O recorrente mais uma vez não trouxe elementos novos capazes de demonstrar a regularidade dos preços contratados.

32. Por fim, registro que, quando o processo já se encontrava concluso neste Gabinete, foram acostadas aos autos as Peças 390 e 391, que se referem à Certidão de Trânsito em julgado da Ação Penal 0004690-12.2014.4.05.8200. Tais documentos não exigem qualquer ação por parte deste Gabinete.

33. Foram acostados, também, em 9/9/2020, os documentos de Peças 392 a 399, que tratam da Liminar em Agravo de Instrumento em recurso interposto contra decisão proferida no Processo de Tutela Antecipada Antecedente - processo 0806886-43.2020.4.05.8200, em trâmite na 3ª Vara Federal – Seção Judiciária da Paraíba, promovida por Cícero de Lucena Filho, em face da União, que determina a suspensão dos efeitos dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União proferidos no presente processo TC 015.688/2007-6, até o julgamento do Recurso de Revisão.

34. Todas as ações necessárias para o cumprimento da decisão judicial foram adotadas pelas unidades competentes, com a exclusão do responsável do Cadastro de Responsáveis com contas julgadas irregulares (Cadirreg) (Peça 394) e comunicação ao interessado.



35. Depreendo que a decisão judicial não obsta o julgamento, a qualquer tempo, do Recurso de Revisão. Não há, portanto, qualquer impedimento à apreciação.

36. Por fim, importante registrar que, no que tange à ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, foi apreciado por este Tribunal, no dia 11/10/2022, processo Administrativo TC-008.702/2022-5, que aprovou a Resolução-TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

37. Nos termos do Art. 9º, da aludida Resolução, a interposição do Recurso de Revisão previsto no art. 35 da Lei 8.443/1992 dá origem a um novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais.

38. No caso em exame, verifico que não ocorreu a prescrição, uma vez que o Recurso de Revisão foi interposto em 15/10/2019 (Peça 364), não tendo ainda transcorrido o quinquênio previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2544/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.688/2007-6.
 - 1.1. Processos apensos: 026.487/2020-9; 009.486/2012-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19) e Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB (08.778.326/0001-56).
 - 3.2. Responsáveis: Cojuda Construtora Julião Ltda. (CNPJ 09.271.321/0001-03), Construtora Plena Ltda. (CNPJ 41.428.715/0001-27), Cícero de Lucena Filho (CPF 142.488.324-53), Frederico Augusto Guedes Pereira Pitanga (CPF 132.845.684-68), Geronildo Alves Fernandes (CPF 098.386.194-34), José Carlos de Sousa (CPF 046.480.134-68), Oswaldo Pessoa de Aquino (CPF 108.733.334-20), Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB (CNPJ 08.778.326/0001-56) e Rubria Beniz Gouveia Beltrão (CPF 299.581.214-68).
 - 3.3. Recorrente: Cícero de Lucena Filho (CPF 142.488.324-53).
4. Entidade: Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal:
 - 8.1. Filipe de Mendonca Pereira (21046/OAB-PB) e outros, representando Frederico Augusto Guedes Pereira Pitanga.
 - 8.2. Mateus Henrique Chaves Pereira e outros, representando Cícero de Lucena Filho.
 - 8.3. Nadja Maria Mehmeri Lordêlo e outros, representando Ministério do Turismo.
 - 8.4. Eduardo Lima Parente Pinheiro (18093/OAB-CE) e outros, representando Construtora Plena Ltda.
 - 8.5. Jose Edisio Simoes Souto (5405/OAB-PB) e outros, representando Geronildo Alves Fernandes.
 - 8.6. Natália Pires de Sá Nóbrega (16935/OAB-PB) e outros, representando Leonardo Pires de Sá Nóbrega, Maria de Fátima Pires de Sá Nóbrega e Germana Pires de Sá Nóbrega Coutinho.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Cícero de Lucena Filho, ex-prefeito de João Pessoa - PB, contra o Acórdão 3.121/2015-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o, solidariamente com outros responsáveis, ao pagamento da quantia apurada nos autos e aplicando-lhe multa no valor de R\$ 100.000,00;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Cícero de Lucena Filho para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar conhecimento ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba e aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2544-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 018.361/2015-3.

Natureza(s): I Pedido de reexame em Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

Responsáveis: Antônio Gonçalves de Lima Filho (406.314.007-53); Davidson Tolentino de Almeida (588.656.244-34); Eduardo Ogando Rivas (546.339.077-00); Fernando Barini Rodrigues Alves (038.361.518-63); Frederico Pires da Silva (663.602.507-72); Nara Eni Pacheco de Siqueira (865.682.997-15); Nilo Eduardo Moreira da Silva (469.825.587-20); Pedro Gherardi Neto (495.136.058-68); Ricardo Cezar Britto Lopes (776.228.557-15); Roberto Costa de Souza Leal (362.874.587-04); Rossinelio Lopes da Fonte (596.299.407-87); Sergio Lopes (778.114.967-04); Sérgio Sampaio Sessim (743.871.977-49); Turiano Moss Barroso (795.775.557-72).

Interessado: Caf Brasil Industria e Comercio Sa (02.430.238/0001-82).

Representação legal: Camila Fernandes Lastra (272518/OAB-SP), Mauricio Boudakian Moyses (221705/OAB-SP) e outros, representando Caf Brasil Industria e Comercio Sa; Ricardo Lopes Godoy (77.167/OAB-MG), Jefferson Barros Figueiredo e outros, representando Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Ricardo Cezar Britto Lopes; Washington Ailton Ferreira (142.026/OAB-SP) e Renata de Oliveira Ferreira (361.285/OAB-SP), representando Pedro Gherardi Neto; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Eduardo Ogando Rivas; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Nara Eni Pacheco de Siqueira; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Turiano Moss Barroso; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Rossinelio Lopes da Fonte; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Sergio Lopes; Rafael Sganzerla Durand (211648/OAB-SP),



Arthur Pimentel Diogo (156788/OAB-RJ) e outros, representando Roberto Costa de Souza Leal; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Nilo Eduardo Moreira da Silva; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Antonio Gonçalves de Lima Filho.

SUMÁRIO: AUDITORIA. CBTU. AQUISIÇÃO DE TRENS PARA O METRÔ DE BELO HORIZONTE. RDC. CLÁUSULA DE VINCULAÇÃO DE PARTE DO PREÇO À MOEDA ESTRANGEIRA. EM CERTAME DE ÂMBITO NACIONAL. CLÁUSULA RESTRITIVA DA COMPETITIVIDADE. EXPEDIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA OBSTAR PAGAMENTOS VINCULADOS À MOEDA ESTRANGEIRA. OITIVAS. AUDIÊNCIAS. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS REFERENTES À VINCULAÇÃO DE PARTE DO PREÇO À MOEDA ESTRANGEIRA. NÃO COMPROVAÇÃO DE QUE SE TRATOU DE LICITAÇÃO INTERNACIONAL. ILEGALIDADE DA CLÁUSULA. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS ATINENTES À CLÁUSULA COM LIMITAÇÃO À SOMA DE ATESTADOS. ACOLHIMENTO DAS DEMAIS JUSTIFICATIVAS. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES À CBTU. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. PEDIDO DE REEXAME. ANÁLISE DAS RESPONSABILIDADES DOS RECORRENTES. PROVIMENTO PARA ALGUNS RECURSOS. NÃO PROVIMENTO DE DOIS RECURSOS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Com alguns ajustes de forma, transcrevo, a seguir, a instrução contida à peça 266 elaborada pelo auditor da Secretaria de Recursos, na qual analisa os argumentos oferecidos pelos recorrentes em sede de Pedido de Reexame.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame, interpostos pelos responsáveis enumerados a seguir, contra o Acórdão 2672/2017-TCU-Plenário (peça 134), da relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti: Nilo Eduardo Moreira da Silva (peça 178), Sérgio Lopes (peça 177), Nara Eni Pacheco de Siqueira (peça 180), Turiano Moss Barroso (peça 179), Frederico Pires da Silva (peça 172), Ricardo Cezar Britto Lopes (peça 175), Roberto Costa de Souza Leal (peça 176), Antônio Gonçalves de Lima Filho (peça 183), Pedro Gherardi Neto (peça 209), Rossinélito Lopes da Fonte (peça 181) e Eduardo Ogando Rivas (peça 182):

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no Contrato 023-2012/DT, firmado entre a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e o Consórcio Frota-BH (composto pelas empresas CAF e Alstom), tendo como objeto a aquisição de 10 trens unidades elétricas (TUEs), cada veículo constituído de quatro carros, em bitola larga, movidos a tração elétrica, para o fornecimento à Superintendência de Trens Urbanos de Belo Horizonte (STU/BH);

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

9.1. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que:

9.1.1. abstenha-se de efetuar pagamentos a título de variação cambial no âmbito do Contrato 023-2012/DT, uma vez que as disposições dos itens 4.4 e 4.4.1 do edital RDC 002/2012/GALIC/CBTUAC afrontaram o disposto no art. 5º, caput, da Lei 8.666/1993, bem como os princípios da moralidade, da eficiência, do julgamento objetivo e da obtenção da proposta mais vantajosa insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, no art. 3º da Lei 12.462/2011 e no art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.1.2. em caso de recebimento de eventuais pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro a título de variação cambial no âmbito do Contrato 023-2012/DT, observe as orientações expedidas por esta Corte no Acórdão 1431/2017-Plenário, com especial atenção aos requisitos dispostos nos itens 9.2.1 e 9.2.5 da referida deliberação;

9.1.3. informe, no prazo de 60 dias contados a partir da ciência, a situação da execução física e financeira do



Contrato 023-2012-/DT, esclarecendo especialmente se os atrasos encontrados na entrega do último trem foram superados, se foi firmado o necessário termo aditivo de prorrogação contratual e os pagamentos realizados, encaminhando as evidências documentais pertinentes;

9.2. aplicar ao Sr. Frederico Pires da Silva a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, com fundamento no art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar aos Srs. Roberto Costa de Souza Leal, Rossinélio Lopes da Fonte e Sérgio Lopes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, com fundamento no art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das referidas importâncias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar à Sra. Nara Eni Pacheco Siqueira, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, com fundamento no art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar ao Sr. Pedro Gherardi Neto a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, com fundamento no art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar aos Srs. Antonio Gonçalves de Lima Filho, Nilo Eduardo Moreira da Silva, Turiano Moss Barroso, Eduardo Ogando Rivas e Ricardo César Britto Lopes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, com fundamento no art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das referidas importâncias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.8. dar ciência à CBTU quanto às seguintes impropriedades ocorridas na licitação RDC 002/2012/GALIC/CBTU-AC:

9.8.1. a ausência de estudos preliminares, contendo a análise da viabilidade técnica e econômico-financeira da aquisição, por estar em desacordo com o princípio da eficiência insculpido no caput do art. 37 da Constituição da República, o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993 e o inciso IV do art. 2º da Lei 12.462/2011;

9.8.2. a inexistência de parecer jurídico prévio aprovando o edital e a respectiva minuta de contrato por afrontar o art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e o art. 7º do Decreto 7.581/2011;

9.8.3. as falhas na estimativa de preços de referência, como falta de transparência na metodologia e adoção de procedimentos inconsistentes de atualização monetária de valores de contratos utilizados como referência, por afiguarem-se em desacordo com os princípios da publicidade e da economicidade insculpidos no caput do art. 3º da Lei 12.462/2011;

9.8.4. a obrigatoriedade de que cada uma das empresas em grupo consorciado cumpra exigências individuais para qualificação técnica, por restringir a competitividade do certame e contrariar o art. 33, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.9. determinar à SecexEstatais que autue processo específico para monitoramento das determinações contidas no item 9.1 retro;

9.10. encaminhar cópia do relatório de fiscalização acostado na peça 41, bem como deste acórdão, acompanhado dos elementos pertinentes, ao Ministério Público Federal para que adote as providências que entender cabíveis;

9.11. encaminhar cópia das peças 14 a 17 e 45 a 51, bem como deste acórdão, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para que adote as providências que entender cabíveis; e

9.12. dar ciência deste acórdão à empresa CAF Brasil Indústria e Comércio S/A, líder do Consórcio Frota-BH, e ao Ministério das Cidades.

10. Ata nº 49/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/11/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2672-49/17-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

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



3. As penalidades aplicadas neste acórdão são oriundas de irregularidades relacionadas com o Contrato 23/2012, firmado em 18/12/2012 no valor de R\$ 162.226.415,10, para aquisição de dez veículos do tipo “Trens Unidades Elétricas” (TUE). O contratado foi o Consórcio Frota-BH (CNPJ 17.316.395/0001-39), constituído pelas empresas Caf Brasil Indústria e Comércio S/A (CNPJ 02.430.238/0001-81) e Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. (CNPJ 88.309.620/0001-58) (peça 16).

HISTÓRICO

4. Em novembro de 2015, o TCU iniciou auditoria de conformidade na CBTU com o objetivo de avaliar a contratação supracitada. Os resultados do trabalho foram comunicados por meio de relatório de 16/12/2015, no qual foram propostas diversas medidas, dentre elas, a audiência dos responsáveis (peças 16 e 41).

5. Mediante despacho de 18/1/2016, o relator determinou a realização da audiência dos gestores identificados no retro citado relatório, além de outras providências. A manifestação dos responsáveis foi analisada em instrução de 16/5/2017, na qual se entendeu conveniente não propor a aplicação de multa (peças 44 e 127).

6. O relator do processo, entretanto, divergiu da unidade técnica nesse aspecto e propôs a aplicação de multa aos responsáveis conforme consta em seu voto de 29/11/2017. No mesmo dia, a medida foi ratificada pelo Plenário do TCU com a emissão do acórdão ora recorrido (peças 134 e 135).

7. Em 28/12/2017, o Consórcio Frota-BH entrou com embargos de declaração em face do acórdão em foco. O recurso não foi conhecido por não preencher o requisito relativo à tempestividade, conforme Acórdão 2024/2018-TCU-Plenário (peças 207 e 256).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade constante às peças 216-225, ratificados pelo relator, Exm^o. Ministro Aroldo Cedraz, nos termos dos artigos 277, inciso II, e 278, *caput*, e § 1º, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), suspendendo-se os efeitos dos itens do Acórdão 2672/2017-TCU-Plenário abaixo tabulados, em relação a cada recorrente (peça 229).

Recursos

Recorrente	Recurso	Itens
Antonio Goncalves de Lima Filho	R010, peça 183	9.6 e 9.7
Eduardo Ogando Rivas	R009, peça 182	9.6 e 9.7
Frederico Pires da Silva	R001, peça 172	9.2 e 9.7
Nara Eni Pacheco de Siqueira	R007, peça 180	9.4 e 9.7
Nilo Eduardo Moreira da Silva	R005, peça 178	9.6 e 9.7
Pedro Gherardi Neto	R013, peça 209	9.5 e 9.7
Ricardo Cezar Britto Lopes	R002, peça 175	9.6 e 9.7
Roberto Costa de Souza Leal	R003, peça 176	9.3 e 9.7
Rossinelio Lopes da Fonte	R008, peça 181	9.3 e 9.7
Sergio Lopes	R004, peça 177	9.3 e 9.7
Turiano Moss Barroso	R006, peça 179	9.6 e 9.7

EXAME TÉCNICO

9. Esta instrução se destina a analisar os recursos impetrados pelos onze gestores da CBTU multados por meio do acórdão em foco e está dividida em tópicos que correspondem aos argumentos dos gestores, à análise, à conclusão e à proposta de encaminhamento. Cada um dos onze gestores apresentou seu recurso separadamente.

10. Dos onze, nove foram representados pelo mesmo advogado, de modo que o recurso deles possui conteúdo praticamente idêntico. Assim, seus argumentos serão resumidos em um único tópico com destaque para as divergências. Os dois gestores restantes terão seus argumentos resumidos em tópicos à parte.

11. A análise abrange os seguintes assuntos: da divergência entre a unidade técnica e o relator; da audiência dos responsáveis; dos fundamentos da aplicação da multa; das situações particulares: do Sr. Sérgio Lopes e do Sr. Pedro Gherardi Neto; da ausência do parecer jurídico; da responsabilidade dos membros da CEL, dos participantes da reunião registrada em ata e de outros gestores; da permissão para pagamentos em moeda

estrangeira; da não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica; da ausência de dano; e dos demais argumentos.

Argumentos dos nove gestores que apresentaram defesa comum (peças 175-178, 180-183 e 219)

12. Os nove gestores enumerados a seguir apresentaram defesa com conteúdo praticamente idêntico: Nilo Eduardo Moreira da Silva, Sérgio Lopes, Nara Eni Pacheco de Siqueira, Turiano Moss Barroso, Ricardo Cezar Britto Lopes, Roberto Costa de Souza Leal, Antônio Gonçalves de Lima Filho, Rossinélio Lopes da Fonte e Eduardo Ogando Rivas. Para evitar a repetição desnecessária de referências a todas as peças, já que o conteúdo delas é na maior parte igual, será adotado como parâmetro o recurso do Sr. Sérgio Lopes (peça 177). As divergências serão destacadas ao final deste tópico.

13. De início, defende-se a tempestividade e o efeito suspensivo dos recursos apresentados. Depois, é apresentado um breve sumário dos fatos (peça 177, p. 1-2).

14. Relata-se que havia a pretensão de se realizar a licitação na modalidade “concorrência internacional”. Contudo, em reunião dos gestores da CBTU com representantes do Ministério das Cidades (MCidades) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), decidiu-se aderir ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e observar, para a licitação, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), previsto na Lei 12.462/2011 (peça 177, p. 2-3).

15. De acordo com a defesa, a Gerência Geral de Licitações (Galic) ficou responsável pela elaboração do novo edital. As proposições para adequação do edital foram apresentadas em reunião registrada em ata de 18/9/2012 (peça 177, p. 3-4).

16. Abaixo, um resumo dos argumentos da defesa acerca da segregação de funções na CBTU (peça 177, p. 4-6):

a) Na CBTU, adota-se o princípio da segregação de funções, consagrado pela doutrina e pela jurisprudência do TCU;

b) Tal princípio visa conferir maior eficiência às contratações públicas, evitando possibilidades de desvios e fraudes;

c) A CBTU possui normas internas de organização que estabelecem de maneira clara e precisa as diferentes relações entre as diversas áreas e gerências, estabelecendo deveres e obrigações para os ocupantes destas unidades organizacionais;

d) O manual organizacional, aprovado em 22/12/2014, estabelece, para a Galic, a atribuição de elaborar os editais de licitação. A norma interna anterior ao manual conferia a mesma atribuição à gerência, a qual possuía outra denominação à época;

e) Nunca foi responsabilidade da comissão de licitações a elaboração dos editais;

f) Não há que se falar em aplicação de sanção ao defendente, pois não era sua a responsabilidade pela elaboração do edital;

g) o Acórdão 1035/2015 do TCU aprovou o manual mencionado acima, o que indica que a Corte endossou a divisão de funções e as atribuições administrativas praticadas na CBTU.

17. Os recorrentes defendem que não houve culpabilidade em suas condutas, conforme argumentação resumida a seguir (peça 177, p. 6-10):

a) Conduta é todo comportamento humano de ação ou omissão, mas a conduta ilegítima exigida pela legislação como pressuposto para aplicação de penalidade deve se revestir de culpa ou dolo, a depender do dispositivo legal descumprido.

b) Se não houver uma vontade dirigida a uma finalidade, não existe conduta. Dessa forma, para que o agente seja punido, é preciso que, além de querer cometer a infração, sua vontade seja materializada por meio da prática de atos tendentes a consumá-la.

c) Se não houve conduta, não houve dolo nem culpa, e, portanto, não pode haver punição.

d) A conduta culposa é aquela dirigida à realização de uma finalidade lícita, mas que, por imprudência, imperícia ou negligência, causa um resultado inesperado, por inobservância de um dever objetivo de cuidado.

e) A conduta dolosa está diretamente ligada à intenção do indivíduo, ou seja, ele deve ter consciência do que faz para configurar esse tipo de conduta.

f) O TCU não demonstrou a prática de qualquer conduta por parte dos defendentes relacionada com os danos supostamente ocorridos e, por consequência, também não indicou a presença de dolo ou culpa.



g) A responsabilidade dos servidores públicos é subjetiva, sendo essencial a configuração, no caso concreto, da conduta, do nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e da culpabilidade, conforme analisado nos Acórdãos 247/2002 e 1693/2003, ambos do Plenário do TCU.

h) O instrumento convocatório não foi elaborado pelos defendentes, razão pela qual as irregularidades indicadas no acórdão recorrido não podem ser imputadas a eles.

18. Sobre a natureza internacional da licitação realizada, negada pelo acórdão em foco, os defendentes apresentam as seguintes razões, em suma (peça 177, p. 10-14):

a) Licitação internacional não possui definição legal, como é assente na doutrina. Portanto, a resolução de questões relativas à realização de licitações envolvendo a participação de empresas estrangeiras pede, necessariamente, a interpretação por parte dos juristas, a qual admite uma pluralidade de posicionamentos.

b) A afirmação de que a não tradução do edital poderia induzir potenciais interessados estrangeiros a concluir que se trata de licitação nacional é um posicionamento do redator do acórdão, não sendo, todavia, o único ou o mais acertado para o presente caso.

c) Por exemplo, na doutrina relativa a licitações e contratos, há o entendimento de que a licitação internacional fica caracterizada quando houver sua divulgação no exterior, sem qualquer menção à necessidade de tradução do instrumento convocatório.

d) O mercado de fabricantes e fornecedores de TUE é bastante restrito mesmo em escala global, sendo que das dez maiores empresas existentes no mundo, oito possuem representação no Brasil. Onze empresas estrangeiras participaram, de uma forma ou de outra, da licitação, o que torna claro que ela teve abrangência internacional.

e) A divulgação foi realizada por meio de disponibilização da convocação para apresentação de propostas na internet.

f) Conforme consta no voto do acórdão recorrido, os requisitos para a caracterização de licitação internacional não se encontram previstos em lei, mas decorrem de construções da doutrina e da jurisprudência. Tais construções, por sua vez, são extraídas do arcabouço legal e normativo que rege as licitações. Dessa forma, se o certame é nacional, terá divulgação interna; se tem abrangência internacional, sua divulgação será feita no exterior.

g) Considerando que os maiores fabricantes de trens do mundo encontram-se representados no mercado nacional, é evidente que a divulgação atingiu o conjunto de interessados que se pretendia atrair, ou seja, fabricantes nacionais e internacionais de trens, com fábricas no exterior.

h) Os princípios da publicidade e da ampla divulgação das licitações foram respeitados na licitação em foco, pois o público alvo foi atingido, uma vez que várias empresas do mercado de fabricantes de trens participaram dos procedimentos licitatórios, seja por meio da audiência pública, seja por meio de cotação, ou, ainda, na consulta ao edital.

19. Em seguida, a defesa tece as considerações abaixo resumidas acerca da ausência de dano ao erário (peça 177, p. 14-20):

a) A aplicação de penalidade no âmbito da Administração Pública deve ser acompanhada da comprovação da materialidade do dano, o qual será indicada em sua expressão econômica. No caso, não ocorreu essa comprovação.

b) Os trens foram todos entregues e se encontram em operação, com atendimento ao interesse público que se buscou alcançar por meio da realização da licitação. A nova frota trouxe benefícios a mais de 200.000 passageiros que utilizam o metrô da capital mineira diariamente.

c) Os trens dispõem de ar condicionado, além de outras facilidades que propiciam um ambiente agradável aos passageiros durante a viagem. Comentários dos usuários ratificam essa impressão, demonstrando que a aquisição dos dez trens atendeu ao interesse público e aos anseios da população.

d) Nenhum valor foi pago ao consórcio a título de variação cambial, nem há, nos autos, questionamentos relacionados com superfaturamento ou com pagamentos indevidos.

e) Em função das regras editalícias, foi possível reduzir o valor do contrato frente ao estimado para a licitação, gerando economia de aproximadamente 32 milhões de reais.

f) O contrato foi adequadamente executado em condições compatíveis com as praticadas no mercado, assegurando-se a economicidade da contratação.

g) A licitação se destina principalmente para a concretização do princípio da isonomia e para a obtenção das condições mais vantajosas para a contratação. Segundo a doutrina, é dever da Administração



Pública escolher a solução mais eficiente para a destinação dos recursos estatais, o que foi obtido com a presente licitação.

h) O percentual de 31% de fornecimento de origem estrangeira foi regularmente esclarecido pelo proponente em lista específica, com vistas a viabilizar a identificação de seus itens componentes, sua origem e seu percentual sobre o produto ofertado.

i) Para exercer a prerrogativa de preferência doméstica, institui-se um percentual máximo de 40% de componentes estrangeiros para cada produto ofertado.

j) Em um segmento empresarial no qual o câmbio é flutuante, sua vinculação garante um relativo equilíbrio financeiro para as partes envolvidas no contrato, sem a necessidade de pleitos de reequilíbrio contratual, dentre outras dificuldades.

k) Os TUE possuem itens importados, indisponíveis no mercado brasileiro, cujos custos são atrelados à moeda estrangeira. Não considerar tais aspectos implica em riscos para a economicidade da contratação.

20. Para a defesa, inexistiram regras restritivas à concorrência no certame, conforme argumentação sumarizada abaixo (peça 177, p. 20-23):

a) A aquisição dos trens se daria inicialmente por meio de concorrência internacional sem previsão da participação de empresas em consórcio. Essa regra mudou quando da decisão de alterar a modalidade de licitação, de concorrência para RDC. Essa mudança demonstra o interesse da CBTU em potencializar o quantitativo de interessados no certame, haja vista que os consórcios ampliam a possibilidade de participação de empresas.

b) Na redação do item 5.5.1.9 do edital, nunca houve intenção de exigir que cada empresa componente do consórcio apresentasse qualificação para a integralidade do fornecimento, pois, caso se admita essa interpretação, seria inócua a previsão para formação de consórcios.

c) O objetivo do item 5.5.1.9 era evitar que os integrantes dos consórcios não detivessem qualquer experiência em fabricação, fornecimento, ou assistência técnica de TUE, haja vista o risco de contratos firmados com empresas aventureiras, sem experiência no mercado de trens urbanos.

d) O Decreto 7812/2012, art. 1º, dispôs sobre margem de preferência de 20% para a aquisição de material rodante de fabricação nacional, mas o art. 2º, § 1º, do mesmo Decreto afastou os fornecedores nacionais associados a empresas estrangeiras da aplicação desse direito. Assim, a permissão para a cotação de percentual da proposta em reais referenciados em moeda estrangeira buscou atrair a participação de fornecedores estrangeiros, não se tratando, portanto, de regra restritiva de competitividade.

21. Os recorrentes defenderam a necessidade de observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na dosimetria das sanções com os argumentos resumidos a seguir (peça 177, p. 23-40):

a) Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não estão previstos na Constituição Federal (CF) de 1988, mas não há controvérsia em sua aplicação pelos operadores do direito. Ambos estão relacionados a conceitos como bom senso, prudência e moderação, exigindo uma relação equilibrada entre o sacrifício imposto ao interesse de alguns e a vantagem geral obtida, de modo a não tornar a prestação excessivamente onerosa para uma parte.

b) Os dois princípios possuem caráter prático e utilização direta, pois têm a função precípua de conduzir a aplicabilidade dos demais princípios e do direito em si, conforme melhor doutrina.

c) O novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) traz menção expressa à necessidade de observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, de acordo com seu art. 8º.

d) No TCU, também é necessário observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação de sanções, conforme consta no Acórdão 2832/2012-TCU-Plenário.

e) A pretensão de sancionar os defendentes, maculando com a nódoa da condenação suas carreiras, é desarrazoado e desproporcional em função do seguinte: não há prova da prática de ato ilegal, nem indício de dano ao erário; os trens urbanos foram entregues e estão em plena operação; não foi questionada a economicidade da licitação; não foram realizados pagamentos a título de variação cambial em moeda estrangeira; não há indício de obtenção de proveito patrimonial indevido pelos defendentes; e não há prova de que o processo licitatório tenha sido prejudicado em sua competitividade e economicidade em razão das alegadas regras restritivas.

f) Caso se entenda que ocorreram não conformidades no procedimento, considerando o atendimento ao interesse público e a ausência de dano ao erário, trata-se de meras irregularidades



administrativas de reduzida gravidade. As circunstâncias alegadas no acórdão não são capazes de causar prejuízo, nem comprovam a prática de ilícito.

g) Os tribunais têm continuamente adotado os princípios da proporcionalidade e razoabilidade em seus julgados, em especial, nos casos cuja pretensão é a aplicação de penalidades. Percebe-se, a partir de julgados de tribunais superiores, uma predominância da jurisprudência para a aplicação de penalidades em casos bem mais graves do que atual.

22. As razões sumarizadas acima foram apresentadas por todos os defendentes. A seguir, serão resumidos os argumentos acerca da ata de uma reunião ocorrida em 18/9/2012, também apresentados por todos, com exceção da Sra. Nara Eni Pacheco de Siqueira (peça 177, p. 40-43):

a) O TCU pretende responsabilizar os defendentes pela elaboração, durante a supracitada reunião, de critérios supostamente restritivos utilizados na licitação. Para a Corte de Contas, as regras restritivas seria as relativas aos itens “c” e “g” da ata, as quais se tornaram os itens 5.5.1.14.1, 5.5.1.14.2 e 5.5.1.9 do edital.

b) Quanto ao item “c”, está pacificado no entendimento do acórdão recorrido de que não foi restritivo. Relativo ao item 5.5.1.9, conforme já demonstrado, resta claro que sua redação está em conformidade com as regras da Lei 8.666/1993.

c) A ata não possui força vinculativa, pois não é um documento obrigatório. Consiste em uma manifestação não vinculativa firmada pelos signatários no exercício de suas atribuições funcionais. Cabia aos responsáveis pela elaboração do edital tomar a decisão com base na sua legitimidade funcional, levando em consideração as informações da ata.

d) Não houve prejuízo patrimonial como decorrência da ata da reunião. Portanto, não há que se falar em ilegalidade.

e) As orientações exaradas por servidores públicos acerca de determinado tema, opinando ou recomendando por meio de parecer, podem ser de três espécies: facultativas, obrigatórias ou vinculativas. As primeiras são aquelas solicitadas não por exigência legal, mas porque se entende que a opinião sobre determinado assunto pode ajudar na tomada de decisão.

f) Os pareceres obrigatórios são necessariamente produzidos em razão de situações específicas descritas em lei. Tais pareceres não vinculam o gestor público, o qual pode rejeitar parcialmente ou totalmente o aconselhamento, conforme doutrina. Por fim, os pareceres vinculativos são manifestações técnicas cujo teor obrigatoriamente deve ser observado pelo gestor.

g) A ata firmada pelos defendentes não é parecer vinculativo, nem obrigatório. Guarda semelhança com um parecer facultativo, o qual não pode ser usado para responsabilizar seus autores, de acordo com a doutrina. Portanto, não há que se falar em aplicação de penalidades aos defendentes pela mera participação em uma reunião da qual resultou a referida ata, pois não participaram das decisões de gestão relacionadas com a definição dos critérios adotados no edital.

23. Afóra toda essa argumentação constante dos parágrafos anteriores, o Sr. Sérgio Lopes apresentou as informações abaixo resumidas (peça 177, p. 23-40):

a) É engenheiro mecânico e foi admitido na CBTU em 1989 como “técnico mecânico” e foi promovido, por desempenho, a gerente da oficina.

b) Na administração central, sempre atuou como “assistente técnico” do Departamento de Material Rodante e Oficinas (Demro). Depois, foi promovido a gerente, sempre atuando na área de engenharia técnica, com aproximadamente 24 anos de empresa.

c) Nunca foi responsável pela elaboração de editais e afins e não possui atividades extracurriculares.

d) Foi relacionado equivocadamente, pois não participou da reunião de 18/9/2012, nem assinou a ata, da qual sequer conhece o teor.

Argumentos do Sr. Frederico Pires da Silva (peça 172)

24. Inicialmente, o gestor defende o conhecimento e a tempestividade do recurso e, com base no art. 281 do RI/TCU, solicita que os argumentos apresentados nos recursos dos demais gestores sejam aproveitados para o seu caso. Informa que se encontra afastado da CBTU desde novembro de 2015 e que não tem acesso ao processo da contratação, bem como lhe foi negada defesa por advogado especializado, posto à disposição dos demais responsáveis, integrantes da CBTU. Anexa termo de rescisão do contrato com a CBTU como evidência de seu desligamento (peça 172, p. 1-2).

25. Para o gestor, merece ser reexaminado o acórdão em comento, pois responsabilizou alguns que participaram de determinados atos e excluiu outros que, por obrigação de ofício, eram responsáveis pela

condução e pela tomada de decisões relativas ao RDC sob censura. Entende que foi utilizado um critério objetivo de punição, a hierarquia, a qual não tem relação de causa e efeito com as impropriedades levantadas (peça 172, p. 2).

26. Explica que não detém as informações com precisão, pois foi desligado da empresa, mas afirma que, até o momento em que foi desligado, não houve desobediência ao determinado à estatal pelo TCU. Aduz que não houve pleito de reequilíbrio econômico no contrato sob análise e que, ao contrário, foram abatidos valores em razão de isenção de impostos. Não sabe, contudo, precisar se o contrato foi concluído (peça 172, p. 2-3).

27. Observa que os itens 9.2 a 9.6 do acórdão recorrido foram dedicados à especificação das multas, sendo que a mais gravosa foi aplicada a ele, conforme critério de hierarquia, utilizado pelo relator do processo. Entende que algum critério haveria de ser adotado, mas a hierarquia diz respeito a um poder decisório e, nesse contexto, o seu poder de decisão não foi maior do que o de gerentes, diretores, assessores e até de outros membros da comissão especial de licitação (CEL), da qual era presidente. Acrescenta que a CEL era obrigada a seguir as regras editalícias (peça 172, p. 2-3).

28. Garante que não foi a CEL quem elaborou o edital, nem as justificativas que o embasaram, pois seus componentes não têm conhecimento técnico para tal. Para ele, trata-se de um edital complexo e não é concebível que tenha sido elaborado pela CEL. Observa que os integrantes da comissão foram unânimes em afirmar que não elaboraram o edital, embora, como bem pontuou o relator, fosse sua função institucional (peça 172, p. 3).

29. Relata que certo delator da conhecida Operação Lava Jato da Polícia Federal (PF) teria dito que o então presidente da CBTU, atualmente falecido, havia sido indicado por ele para ocupar o cargo. Por isso, entende que foi acertada a decisão do relator de enviar cópias do processo à Procuradoria Geral da República (PGR) para investigação de eventuais crimes de desvio de verbas e corrupção (peça 172, p. 4).

30. Para o recorrente, é notório que os “arranjos”, no âmbito da Lava Jato, não eram tratados em sede de licitação, mas, de empresas em conluio com políticos ou ocupantes de cargos públicos com poder decisório. Lembra que, em entrevista do então presidente da estatal, ele colocou todos os processos licitatórios à disposição para análise, mas não consta haver qualquer notícia sobre terem encontrado irregularidades (peça 172, p. 4).

31. Reconhece os seguintes erros ou impropriedades: a inexistência de parecer jurídico e a falta da minuta de contrato no processo físico da contratação. Explica que era final de ano, época do fechamento do orçamento, com inúmeras licitações a serem concluídas, e que, por isso, deixou de pedir o parecer, assim como deixou de juntar a minuta de contrato (peça 172, p. 4).

32. Esclarece que tais documentos existiam com toda certeza e foram fornecidos a todos que requereram o edital, tanto que não houve impugnações no processo licitatório. Defende que o contrato foi firmado com todas as especificações contidas no termo de referência (TR) e questiona até que ponto a falta do parecer ou da minuta no processo da licitação teria alterado o seu resultado (peça 172, p. 4-5).

33. De acordo com o gestor, o contrato foi elaborado, em tese, pelo departamento jurídico, o qual colheu a assinatura das partes, deu número a ele e o fez publicar no Diário Oficial da União (DOU). Dessa forma, nega, de forma veemente, a sua responsabilidade e a da CEL quanto às seguintes impropriedades apontadas no acórdão recorrido: ausência de estudos preliminares, falhas de estimativa de preços e obrigatoriedade de cumprimento de exigências individuais para qualificação técnica por parte de cada empresa participante do consórcio (peça 172, p. 5).

34. Destaca, quanto a esta última impropriedade, que a exigência não era em relação à totalidade do objeto licitado, mas, sim, quanto à compatibilidade dos consorciados com ele. O objetivo era evitar empresas que não atuassem no mercado alvo da licitação. Por tudo isso, entende que a posição adotada pelo relator culminou na responsabilização de indivíduos por erros que não cometeram e na isenção daqueles que tiveram participação efetiva no processo (peça 172, p. 5).

35. Para o recorrente, houve falha do relator em apenar os envolvidos como apenou, pois, na ordem hierárquica, todos estão acima da CEL, tais como o diretor e os gerentes gerais das áreas técnicas, responsáveis pelas justificativas e pela elaboração do TR. Observa que ele sofreu sanção superior a dos demais membros da CEL e que, como assinalado pelo relator, a comissão apenas conduziu o processo licitatório como disposto no edital, que foi elaborado a partir do TR (peça 172, p. 6).

36. Segundo o recorrente, o critério utilizado para mensurar as multas desconsidera a subjetividade das responsabilidades. Para ele, o critério hierárquico utilizado pelo relator precisa ser reexaminado, pois não atenta para os princípios basilares do direito e para o caráter pedagógico e inibidor das sanções (peça 172, p. 6).

37. Sustenta que não foi mensurado o grau de culpa de cada responsável, principalmente quanto à existência ou não de dolo. Consoante defende, foi atribuída responsabilização a quem participou do processo administrativo sem praticar atos em desconformidade com a legislação, ao passo que não foi apurada a responsabilidade de pessoas que não integraram o processo, mas que participaram de sua tramitação com poder decisório. Conclui que esses fatos desvirtuaram o caráter pedagógico da sanção e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (peça 172, p. 7).

38. Anexa cópia do extrato de sua aposentadoria, a qual seria sua única fonte de renda, além de cópia da sua declaração do imposto de renda (IR) para demonstrar que não tem bens que possam suportar a sanção aplicada. Entende que, no seu caso, a sanção perdeu seu caráter inibidor para assumir um contexto de pena capital, o que não é razoável nem proporcional, uma vez que não poderá honrá-la sem comprometer o seu sustento e o de seus dependentes (peça 172, p. 7 e 10-14).

39. Por fim, conclui que não agiu com dolo e que, apesar da responsabilidade que lhe foi imputada, não se locupletou, nem obteve benefícios ou vantagens. Requer que se suspenda a multa ou que seja reduzida de forma substancial, levando-se em consideração sua renda (peça 172, p. 7).

Argumentos do Sr. Pedro Gherardi Neto (peça 209)

40. De início, o recorrente aponta a divergência entre o voto do relator do processo, que propôs a aplicação de multa, e o relatório de auditoria, no qual suas justificativas foram acolhidas. Depois, defende a tempestividade do recurso e apresenta um sumário dos fatos (peça 209, p. 1-4).

41. Esclarece que se pretendia inicialmente que a aquisição decorresse de licitação na modalidade de concorrência internacional, a qual foi alterada para RDC depois de reunião com representantes do MCidades e do PAC. Acrescenta que tal orientação se deveu à necessidade de observância das regras do programa (peça 209, p. 4).

42. Relata que, em reunião interna da CBTU, foram definidos os critérios a serem adotados na licitação e, depois, expedido memorando com determinação à Galic para elaborar os novos editais. Em seguida, foi editada resolução para constituição da CEL, responsável pelo andamento do certame. Encerrada a licitação, foi firmado o contrato, após homologação do certame pelo Presidente da estatal, com a adjudicação do objeto ao consórcio vencedor (peça 209, p. 4-5).

43. Reclama que o TCU decidiu pela aplicação de pesada multa pelo fato de ter assinado o contrato. Salienta que essa decisão foi divergente das conclusões da equipe de auditoria, a qual havia acolhido as justificativas apresentadas à época. Transcreve trecho do relatório, cujos principais pontos são destacados abaixo (peça 209, p. 5-9):

a) O gestor respondeu à audiência determinada pelo relator do processo por ter assinado o contrato como Diretor Técnico da CBTU, aceitando a proposta da única licitante, a qual continha vinculação indevida à moeda estrangeira, expondo a estatal aos riscos de variação cambial e a potenciais prejuízos financeiros.

b) a CEL, constituída pelo Presidente da CBTU, era responsável pela elaboração do edital e conduziu o processo, realizando os seguintes atos: habilitação, julgamento e declaração do vencedor.

c) Não foi apontado óbice acerca da condução do certame ou de seu resultado, razão pela qual foi homologado pelo Presidente.

d) Por imposição das normas da CBTU, o contrato foi obrigatoriamente assinado pelo diretor presidente em conjunto com outro diretor. No caso do Contrato 023/2012, o diretor a assinar em conjunto foi o diretor técnico, segundo a prática corrente na estatal, eis que responsável pela área requisitante dos bens a serem fornecidos.

e) O ato de assinatura do contrato não compõe etapa do processo de licitação, pois a escolha da proposta mais vantajosa para a administração termina com a homologação e adjudicação.

f) Seria cabível a responsabilização quando detectada atuação deficiente do agente em termos do controle dos aspectos técnicos ou jurídicos, ou de diligências gerais na análise do processo.

g) Apesar de existente a irregularidade apontada pela equipe de fiscalização, ela deriva de ato constante do processo de licitação, qual seja, a elaboração do edital do RDC, ato esse que não contou com a participação direta do defendente.

h) Não se vislumbra culpa do defendente na repercussão das falhas oriundas do processo de licitação, pois o ato de assinar o contrato fundou-se no resultado de uma sequência de atos para o qual não colaborou e que apresentava, com a homologação e adjudicação, uma aparência de regularidade.

44. Para o recorrente, na narrativa da equipe técnica encontra-se delineada a segregação de funções no âmbito da CBTU. Acredita, a partir da leitura do trecho transcrito, não ser possível sua punição diante dos fatos ocorridos no processo de contratação, a despeito de ter assinado o contrato na condição de diretor técnico (peça 209, p. 9).

45. Sua penalização, segundo crê, seria equivalente a impor ao recorrente a função de fiscalizar os atos de todos os departamentos sob competência diretiva da presidência. Inclui um organograma da CBTU com o intuito de demonstrar que os departamentos envolvidos no processo licitatório fogem ao controle da diretoria técnica (peça 209, p. 9-10).

46. Entende que a irregularidade apontada pela auditoria não se enquadra na área de atuação da diretoria técnica, em especial, quando todos os envolvidos no processo de licitação jamais estiveram sob o controle do defendente. Também não houve orientação em sentido contrário no momento da assinatura do contrato. Conclui que não havia como rever todo o processo de licitação para avaliar a existência de eventuais irregularidades (peça 209, p. 10-11).

47. O recorrente transcreve trecho do voto do acórdão em foco, no qual consta o fundamento utilizado pelo relator para a aplicação de sua multa. De acordo com esse trecho, ao assinar o contrato, ele teria concordado com suas cláusulas, inclusive com a que previa futuros pagamentos indexados em moeda estrangeira, apesar de o certame se desenvolver apenas em âmbito nacional. Para o relator, o recorrente tinha condições hierárquicas e técnicas de avaliar a lisura do ajuste (peça 209, p. 11-12).

48. Tal alegação é rebatida pela defesa com dois argumentos: em primeiro lugar, porque algo pode ser evidente para um profissional, mas não para outro; em segundo, porque não se trata do simples conhecimento da lei, mas de sua complexa aplicação no âmbito da Administração Pública, a partir de uma variedade de normas, cuja análise ocorre por meio de relatórios e pareceres elaborados justamente para permitir segurança nos atos dos gestores (peça 209, p. 12).

49. Segundo a defesa, o contrato chegou para assinatura do recorrente após seguir complicado caminho hierárquico, com a realização de diversas análises, na qual nada se indicou quanto a eventuais irregularidades. Dessa forma, não haveria como afirmar que, somente por ter assinado o contrato, o recorrente tenha atraído para si as consequências danosas de outros atos (peça 209, p. 12).

50. A defesa lembra que a responsabilidade dos servidores públicos é subjetiva e é essencial sua definição no caso de irregularidades. Transcreve trecho do Acórdão 247/2002-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, do qual se destacam os seguintes pontos (peça 209, p. 12-13):

a) A responsabilidade do administrador público é individual.

b) A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor, sendo essencial examinar os seguintes elementos: autoria, conduta, nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade.

c) Constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente para alguns e ausente para outros. Além disso, pode incidir alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

51. O recorrente entende que o valor da multa aplicada não se pautou por um juízo de ponderação e razoabilidade, já que não há indicação de prejuízo, nem alegação de recebimento de benefício pessoal. Aduz que também não consta que tenha agido de má-fé, ou deixado de adotar os cuidados necessários para a proteção do interesse público, de modo que considera bastante desproporcional a aplicação da multa em montante tão elevado, incompatível com a realidade processual e com a capacidade de adimplemento de sua parte (peça 209, p. 13).

52. Observa que, em situações de meras irregularidades formais, o TCU tem reiteradamente aplicado multas em patamares mínimos, quando rejeita as justificativas iniciais. Acredita que a multa aplicada violou os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois tais princípios exigem ponderação, racionalidade e prudência na interpretação e na aplicação da legislação, razão pela qual, no presente caso, não se pode admitir a possibilidade de aplicação de pena de multa exagerada (peça 209, p. 13-14).

53. De acordo com o defendente, a utilização de critérios aceitáveis e a adoção de medidas adequadas em função das circunstâncias é o mínimo que se espera dos órgãos administrativos, legislativos e jurisdicionais.



Traz ensinamento doutrinário acerca do uso da discricionariedade pela administração, a qual possui a obrigação de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada uma (peça 209, p. 14-15).

54. Ao final, requer sejam acolhidas as razões do recurso, com a exclusão de sua responsabilização ou, caso se conclua por eventual penalidade, que seja aplicada multa em patamares mínimos, considerando as circunstâncias da ocorrência (peça 209, p. 16).

Análise

55. O presente recurso tem por objetivo o reexame das penalidades aplicadas aos gestores da CBTU por meio do Acórdão 2672/2017-TCU-Plenário em função de irregularidades relacionadas com o Contrato 23/2012.

56. O escopo da análise abrange os seguintes assuntos: da divergência entre a unidade técnica e o relator; da audiência dos responsáveis; dos fundamentos da aplicação da multa; das situações particulares: do Sr. Sérgio Lopes e do Sr. Pedro Gherardi Neto; da ausência do parecer jurídico; da responsabilidade dos membros da CEL, dos participantes da reunião registrada em ata e de outros gestores; da permissão para pagamentos em moeda estrangeira; da não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica; da ausência de dano; e dos demais argumentos.

Da divergência entre a unidade técnica e o relator

57. Conforme observado pelo Sr. Pedro Gherardi Neto, um dos recorrentes, houve divergência, com relação à sua responsabilização, entre o voto do relator do processo e a unidade técnica que analisou a audiência. De fato, suas justificativas foram acolhidas pela equipe de auditoria, sem aplicação de multa, mas, no voto, o relator entendeu que caberia a penalização em virtude das irregularidades constatadas, medida ratificada pelo Plenário do TCU.

58. Na realidade, a divergência não ocorreu somente quanto ao Sr. Pedro, mas a outros recorrentes também. Na instrução de análise das audiências (peça 127), além dele, foi proposto acolher as justificativas dos seguintes gestores: Antônio Gonçalves de Lima Filho, Eduardo Ogando Rivas, Nilo Eduardo Moreira da Silva, Ricardo Cezar Britto Lopes, Turiano Moss Barroso (peça 127, p. 33).

59. Já para os demais, Srs. Frederico Pires da Silva, Nara Eni Pacheco de Siqueira, Roberto Costa de Souza Leal, Rossinelio Lopes da Fonte e Sergio Lopes, a unidade técnica propôs acolher parcialmente suas justificativas com aplicação de multa (peça 127, p. 33). Convém avaliar detidamente como se deu a audiência dos responsáveis.

Da audiência dos responsáveis

60. A responsabilização dos gestores foi resultado de auditoria de conformidade para investigar irregularidades na contratação dos trens elétricos pela CBTU, conforme relatório de auditoria datado de 16/12/2015 (peça 41). Ao final do relatório, consta a matriz de responsabilização, que aponta, para cada gestor chamado em audiência, os seguintes elementos: irregularidade, autoria, período de exercício, descrição da conduta, nexos de causalidade e culpabilidade (peça 41, p. 47-52).

61. Com base nessa matriz e em outras peças dos autos, foi elaborada a tabela abaixo que resume as informações sobre a responsabilização dos gestores:

Responsabilização

Respon-sável	Função	Irregulari-dade	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabi-lidade	Of.	C
Frederico Pires da Silva	Membro e coordenador da CEL	Cláusula indevida de vinculação de parcela do contrato a moeda estrangeira	Elaborou do edital	A cláusula indevida expôs a CBTU a prejuízos	Não havia parecer jurídico nem do contrato nos autos da licitação	15 (peça 63)	80

	Participante da reunião, conforme ata, e membro da CEL	Imposição de condição restritiva à competitividade	Estabeleceu o critério restritivo e elaborou edital com ele: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	Em reunião, estabeleceu o critério que, depois, foi incluído no edital. Esse critério restringiu a competitividade do RDC	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação		
Nara Eni Pacheco de Siqueira	Membro da CEL	Cláusula indevida de vinculação de parcela do contrato a moeda estrangeira	Elaborou do edital	A cláusula indevida expôs a CBTU a prejuízos	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação	16 (peça 59)	86
	Participante da reunião, conforme ata, e membro da CEL	Imposição de condição restritiva à competitividade	Estabeleceu o critério restritivo e elaborou edital com ele: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	Em reunião, estabeleceu o critério que, depois, foi incluído no edital. Esse critério restringiu a competitividade do RDC	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação		
Roberto Costa de Souza Leal	Membro da CEL	Cláusula indevida de vinculação de parcela do contrato a moeda estrangeira	Elaborou do edital	A cláusula indevida expôs a CBTU a prejuízos	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação	17 (peça 58)	104
	Participante da reunião, conforme ata, e membro da CEL	Imposição de condição restritiva à competitividade	Estabeleceu o critério restritivo e elaborou edital com ele: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	Em reunião, estabeleceu o critério que, depois, foi incluído no edital. Esse critério restringiu a competitividade do RDC	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação		
Sergio Lopes	Membro da CEL	Cláusula indevida de vinculação de parcela do contrato a moeda estrangeira	Elaborou do edital	A cláusula indevida expôs a CBTU a prejuízos	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação	19 (peça 64)	85

	Participante da reunião, conforme ata, e membro da CEL	Imposição de condição restritiva à competitividade e	Estabeleceu o critério restritivo e elaborou edital com ele: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	Em reunião, estabeleceu o critério que, depois, foi incluído no edital. Esse critério restringiu a competitividade do RDC	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação		
Rossine-lo Lo-pes da Fonte	Membro da CEL	Cláusula indevida de vinculação de parcela do contrato a moeda estrangeira	Elaborou do edital	A cláusula indevida expôs a CBTU a prejuízos	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação	18 (peça 54)	81
	Participante da reunião, conforme ata, e membro da CEL	Imposição de condição restritiva à competitividade e	Estabeleceu o critério restritivo e elaborou edital com ele: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	Em reunião, estabeleceu o critério que, depois, foi incluído no edital. Esse critério restringiu a competitividade do RDC	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação		
Pedro Gherardi Neto	Diretor Técnico	Cláusula indevida de vinculação de parcela do contrato a moeda estrangeira	Assinou contrato a partir de proposta da única licitante, que continha vinculação indevida de parcela do preço a moeda estrangeira	A falta de competitividade e a vinculação indevida expôs a CBTU a prejuízos	Não havia parecer jurídico nem minuta do contrato nos autos da licitação	20 (peça 65)	73
Antonio Gon-calves de Lima Filho	Participante da reunião, conforme ata	Imposição de condição restritiva à competitividade e	Estabeleceu o critério restritivo: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	A Ata de Reunião deu ensejo à elaboração de edital com critérios que restringiram a competitividade do RDC	Devido à posição que ocupava, razoável exigir conduta diversa	26 (peça 61)	76

Nilo Eduardo Moreira da Silva	Participante da reunião, conforme ata	Imposição de condição restritiva à competitividade e	Estabeleceu o critério restritivo: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	A Ata de Reunião deu ensejo à elaboração de edital com critérios que restringiram a competitividade do RDC	Devido à posição que ocupava, razoável exigir conduta diversa	28 (peça 57)	83
Turiano Moss Barroso	Participante da reunião, conforme ata	Imposição de condição restritiva à competitividade e	Estabeleceu o critério restritivo: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	A Ata de Reunião deu ensejo à elaboração de edital com critérios que restringiram a competitividade do RDC	Devido à posição que ocupava, razoável exigir conduta diversa	30 (peça 55)	101
Eduardo Ogando Rivas	Participante da reunião, conforme ata	Imposição de condição restritiva à competitividade e	Estabeleceu o critério restritivo: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	A Ata de Reunião deu ensejo à elaboração de edital com critérios que restringiram a competitividade do RDC	Devido à posição que ocupava, razoável exigir conduta diversa	27 (peça 62)	84
Ricardo Cezar Britto Lopes	Participante da reunião, conforme ata	Imposição de condição restritiva à competitividade e	Estabeleceu o critério restritivo: não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica	A Ata de Reunião deu ensejo à elaboração de edital com critérios que restringiram a competitividade do RDC	Devido à posição que ocupava, razoável exigir conduta diversa	29 (peça 56)	75

LEGENDA: Of = Ofício de comunicação; C = Ciência (peça)

62. A partir dessa tabela, é possível distinguir três grupos de responsáveis: o primeiro formado por aqueles que somente participaram da reunião na qual foi estabelecido o critério restritivo à competitividade usado na futura licitação. O segundo, pelos membros da CEL, que elaboraram o edital e participaram da precitada reunião.

63. Por fim, temos o caso do Diretor Técnico, responsável por assinar o contrato a partir de proposta de uma única licitante, contendo vinculação indevida de parcela do preço a moeda estrangeira, embora não se tratasse de licitação internacional. Sua culpabilidade, assim como a dos membros da CEL, foi agravada devido à ausência, no processo da licitação, do parecer jurídico e da minuta do contrato.

Dos fundamentos da aplicação da multa

64. De acordo com o relator, restaram configuradas duas irregularidades: inclusão, no edital, de cláusula indevida de vinculação de parcela do contrato à moeda estrangeira; e imposição de critério ilegal, relativo à não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica. O critério é ilegal porque vai de encontro ao inciso III do art. 33 da Lei 8.666/1993 e, também, por restringir a competitividade.

65. Em síntese, os membros da CEL foram responsabilizados pelas duas irregularidades, enquanto, para os participantes da reunião que definiu os critérios do RDC, coube responsabilização somente pela segunda irregularidade. Para ambos grupos de gestores, foi aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei



8.443/1992, ou seja, prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Das situações particulares: do Sr. Sérgio Lopes

66. Duas situações particulares merecem análise em separado: a do diretor que assinou o contrato e a do membro da CEL, que alega que não participou da reunião precitada, nem nunca elaborou editais. Quanto a este último, confira-se o trecho abaixo extraído do voto do acórdão em foco:

58. Tampouco se pode afastar a responsabilidade do Sr. Sérgio Lopes sobre este ponto. Conforme se verifica na documentação apresentada pelo responsável (fls. 34 e 40-peça 100), seu afastamento do trabalho por licença médica ocorreu por 10 dias a partir de 29/10/2012. Por conseguinte, o Sr. Sérgio se encontrava no exercício de suas funções na CEL no período em que o edital foi elaborado e publicado.

67. Rememore-se que o gestor em comento foi responsabilizado por duas irregularidades: inclusão de cláusula indevida no edital e imposição de critério ilegal. Ou seja, sua conduta teria sido a participação em uma reunião, registrada em ata, na qual foram estabelecidos os critérios posteriormente utilizados no edital. Como membro da CEL, a elaboração do edital fazia parte de suas atribuições.

68. Quanto à segunda irregularidade, tem razão o gestor, pois ele não participou da reunião na qual foi definido o critério ilegal. Ou, se participou, não foi um dos signatários do documento, segundo cópia da ata juntada aos autos em sede de resposta de audiência (peça 100, p. 30).

69. Referente à primeira, o gestor apresentou, por ocasião da audiência, dois documentos: um atestado médico, datado de 29/10/2012, determinando seu afastamento do trabalho por dez dias; e uma resolução do presidente da estatal, emitido no mesmo dia, com objetivo de substituí-lo na CEL em função do afastamento por licença médica (peça 100, p. 40 e 34).

70. Observe-se o seguinte trecho do voto do acórdão recorrido:

56. No dia 19/9/2012, foi nomeada a Comissão Especial de Licitação (CEL), tendo como coordenador o Sr. Frederico Pires, Gerente Geral de Licitação. O edital foi publicado em 08/10/2012 (fls. 184/187-peça 23). No entanto, o instrumento convocatório somente foi encaminhado pelo Sr. Frederico Pires à Gerência Jurídica para oferecimento de parecer em 24/10/2012 (fls. 04-peça 23). Foi informado pela CBTU em resposta a questionamento da equipe de auditoria ante a não localização desse parecer que não houve a emissão de parecer jurídico específico para o edital RDC 002/2012. Segundo alegado, havia urgência em empenhar os recursos ainda no exercício de 2012 e, assim, deixou-se de solicitar a aprovação formal do edital RDC 002/2012, já que existia parecer jurídico relativo ao edital RDC 001/2012, certame realizado na mesma época com diferença apenas quanto ao objeto e às especificações técnicas (itens 69/78-peça 41).

71. Ou seja, em 18/9/2012, ocorreu a reunião onde foram definidos os critérios da futura licitação, mas ele não participou da reunião. No dia seguinte, foi nomeado para a CEL junto com os demais membros. Cerca de 20 dias depois, em 8/10/2012, o edital ficou pronto e foi publicado. No final de outubro, o gestor foi afastado do trabalho por motivo de saúde.

72. A cronologia dos fatos mostra que o gestor se encontrava no exercício de suas funções na CEL durante todo o período em que o edital foi elaborado, como bem apontou o relator, em seu voto. Dessa forma, sua responsabilização quanto a essa irregularidade seguirá o mesmo raciocínio relacionado com os demais membros da CEL, a ser apresentado mais à frente nesta instrução.

Das situações particulares: do Sr. Pedro Gherardi Neto

73. Com relação ao Sr. Pedro Gherardi Neto, diretor técnico à época dos fatos, também houve divergência entre o relator e a unidade técnica. Recorde-se que o gestor foi responsabilizado por assinar o contrato com os vícios já indicados anteriormente.

74. Para a unidade técnica, o ato de assinatura do contrato não compõe etapa do processo de licitação, uma vez que a escolha da proposta mais vantajosa se completa com a homologação do certame e adjudicação do objeto ao vencedor. Segundo a instrução, a responsabilização é cabível quando detectada atuação deficiente do agente em termos do controle dos aspectos técnicos ou jurídicos, ou de diligências gerais na análise do processo (peça 127, p. 27).

75. Na instrução, entendeu-se que a assinatura do contrato se baseou no resultado de uma sequência de atos praticados durante a licitação, para os quais ele não colaborou. Considerou-se que o cenário apresentava, com a homologação e adjudicação, uma aparência de regularidade, corroborada pelo silêncio dos setores responsáveis pelo controle legal e técnico da aludida sequência de atos. Dessa forma, foi proposto o acolhimento de suas justificativas (peça 127, p. 27).

76. Em linha de divergência com a unidade técnica, o relator observou que, no âmbito da Administração Pública, a assinatura conjunta de contratos pelos gestores não é mera formalidade, mas se destina a garantir mais uma instância de controle. Para ele, ao assinar a avença, o diretor técnico concordou com suas



cláusulas e passou a responder pelas consequências deste ato. Dessa forma, propôs a multa por prática de ato ilegal, ratificada depois pelo TCU (peça 135, p. 9).

77. Com a razão, o relator, pois assinar contratos é anuir com seus termos. Se há ilegalidade nesses termos, ela se transfere para quem assinou o contrato. Evidente que se deve averiguar circunstâncias atenuantes de culpabilidade do gestor, isto é, se ele atuou de “forma diligente e fundamentada em opiniões livres de vícios manifestos”, como bem pontuou a unidade técnica em sua instrução (peça 127, p. 27).

78. O problema é que não houve opinião, isto é, não constava parecer jurídico sobre a contratação nos autos do processo licitatório à época da assinatura do ajuste. Em outras palavras, não houve manifestação do departamento jurídico da CBTU sobre a contratação em foco ou, se houve, o parecer não foi juntado aos autos.

79. Portanto, houve falha do ex-diretor, pois espera-se de qualquer gestor com capacidade mediana de conhecimento sobre administração pública, que não assine contrato quando ausente o parecer jurídico relativo à licitação. Especialmente no caso de um contrato de cerca de R\$ 160 milhões de reais.

Da ausência do parecer jurídico

80. Como se observa, a ausência do parecer jurídico é um detalhe importante relacionado com a conduta do ex-diretor, pois, antes de assinar o contrato, deveria ter ouvido a opinião do departamento jurídico sobre a avença e exigido a inclusão do parecer nos autos do processo licitatório, conforme determina a lei.

81. Essa irregularidade tem relação com os problemas detectados no edital, os quais foram o motivo da audiência dos responsáveis. Também foi alvo de argumentação específica por parte de um dos gestores. Por essas razões, será analisada separadamente neste tópico.

82. Sabe-se que os pareceres podem ser de três tipos: facultativos, obrigatórios e vinculativos. No recurso dos nove gestores que apresentaram defesa comum, consta trecho contendo ensinamento sobre esse assunto.

83. No caso do parecer jurídico emitido no âmbito das licitações, trata-se de parecer do tipo obrigatório por força do disposto no parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/1993. Na sua defesa, o Sr. Frederico Pires, gerente de licitação da estatal e coordenador da CEL, reconhece a irregularidade, mas, segundo explica, era final de ano e havia muitas licitações a serem concluídas, razão pela qual deixou-se de juntar o documento ao processo, mas ele existiu com toda certeza.

84. Se ele existiu, deveria ter sido acostado aos presentes autos para exame de seu conteúdo, mesmo que de forma extemporânea. O recorrente questiona até que ponto a falta desse parecer no processo da licitação teria alterado o seu resultado, mas tal argumento não merece prosperar em função das razões expostas a seguir.

85. Caso houvesse parecer nos autos, seriam duas possibilidades: ou o parecerista apontaria as irregularidades no edital que deram causa à audiência dos responsáveis, ou não. Na primeira hipótese, como não se trata de parecer vinculativo, o gestor poderia ou não corrigir o edital. Caso corrigisse, tal providência poderia redundar em aumento da competitividade, por exemplo.

86. Se o gestor mantivesse as cláusulas editalícias irregulares mesmo na presença de parecer contrário, sua conduta seria agravada em relação ao presente caso, em que não há parecer. Por fim, se o parecerista não apontasse as irregularidades no edital, ele também seria incluído na audiência para responder pelo parecer defeituoso.

87. Como se vê, não só o resultado da licitação poderia ser alterado, como a responsabilização dos gestores também, caso constasse nos autos a opinião do departamento jurídico da estatal. Conclui-se, portanto, que a ausência do parecer é um agravante na conduta daqueles que poderiam ter adotado providências para ilidir a irregularidade no curso do processo licitatório, mas não o fizeram.

88. É importante lembrar, no entanto, que nenhum dos gestores respondeu pela ausência do parecer jurídico e da minuta contratual, embora essa irregularidade conste como agravante da culpabilidade deles na matriz de responsabilização (peça 41, p. 47-52).

Da responsabilidade dos membros da CEL

89. Assim como no caso do diretor técnico, a ausência do parecer jurídico também é um detalhe importante relacionado com a conduta dos membros da CEL, pois eles conduziram uma licitação de cerca de R\$ 160 milhões sem antes submeter a legalidade das exigências editalícias ao crivo do departamento jurídico. Mas, conforme supramencionado, eles não responderam por isso, embora a ausência do parecer tenha constado como agravante de sua culpabilidade na matriz de responsabilização.

90. De acordo com essa matriz (peça 41, p. 47), responderam como membros da CEL os seguintes agentes: Frederico Pires da Silva, Nara Eni Pacheco de Siqueira, Roberto Costa de Souza Leal, Sergio Lopes e Rossinelio Lopes da Fonte. Nos ofícios de comunicação, por meio dos quais foram comunicados da audiência



(peças 63, 59, 58, 64 e 54), consta que, como membros da CEL, eles responderam por inclusão de cláusula indevida e por imposição de critério ilegal, mas não há qualquer menção à ausência de parecer jurídico nesses ofícios.

91. Na instrução de análise da audiência, entendeu-se que era devida sanção estatal aos defendentes, pois, em função do disposto no inciso I do art. 7º do Decreto 7.581/2011, era atribuição da CEL a elaboração do edital. Dessa forma, suas argumentações não foram acolhidas com relação a esse ponto. Com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, foi proposta punição aos membros da CEL por elaborar o edital com a inclusão de cláusula indevida de vinculação de parcela do valor contratual à moeda estrangeira, a despeito de não se tratar de licitação internacional (peça 127, p. 23, 31 e 33).

92. No seu voto, o relator analisou as duas irregularidades que foram objeto de audiência dos membros da CEL como responsáveis pela elaboração do edital: a retro citada vinculação e a existência de cláusulas restritivas da competitividade. Concluiu que eles deveriam ser penalizados pelas duas irregularidades, exatamente por ser competência da CEL a elaboração do edital (peça 135, p. 7, 8, item 57, e 10, itens 73-74).

93. O Decreto 7.581/2011 é a norma que regulamenta o RDC de que trata a Lei 12.462/2011. Para melhor entendimento sobre a questão aqui analisada, convém transcrever o dispositivo desse decreto que prevê a responsabilidade da CEL pela elaboração do edital:

Art. 7º São competências da comissão de licitação:

I - elaborar as minutas dos editais e contratos ou utilizar minuta padrão elaborada pela Comissão do Catálogo Eletrônico de Padronização, e submetê-las ao órgão jurídico;

94. Como se vê, segundo essa norma, é cristalina a responsabilidade da CEL pelo teor do edital e, também, pela submissão do seu conteúdo ao departamento jurídico da estatal. Contudo, na maior parte de sua defesa, os cinco integrantes da CEL afirmam que nunca foi responsabilidade da comissão a elaboração dos editais.

95. Defendem que, na CBTU, se pratica a segregação de funções e que as normas internas da empresa estabelecem a atribuição de elaborar editais para a gerência de licitações. Dessa forma, como o instrumento convocatório não foi elaborado por eles, não poderiam ser punidos pelas irregularidades indicadas no acórdão.

96. De fato, essa atribuição atenta contra o princípio da segregação de funções, como bem pontuou a unidade técnica na instrução de análise das audiências (peça 127, p. 23). Como a comissão é responsável pela condução da licitação, não convém ser ela a responsável por ditar as regras que ela mesma deverá obedecer.

97. Na retro citada instrução, observou-se ainda que, antes da publicação do Decreto 7.581/2011, não havia hipótese que impusesse às comissões de licitação a incumbência de elaboração de editais (peça 127, p. 23). Na verdade, são vários acórdãos do TCU no sentido de que a elaboração de editais não é uma atribuição típica das comissões de licitação, inclusive em atenção ao princípio da segregação de funções, como mostra o comando abaixo transcrito do Acórdão 5840/ 2012-TCU-2ª Câmara, citado pelos defendentes:

9.6. dar ciência à Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia que:

9.6.7. deve-se evitar a nomeação de mesmos servidores para atuar, nos processos de contratação, como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, fiscal de contrato e responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções;

98. No Acórdão 1005/2011-TCU-Plenário, foi afastada a penalização da presidente da comissão de licitação do extinto Ministério da Cultura (MinC). De acordo com o voto do relator, as falhas que ensejaram o chamamento da gestora ao processo eram relacionadas com a fase de planejamento da licitação, por se tratar de exigências para habilitação, definição da modalidade de licitação, metodologia de avaliação de qualidade dos serviços e elaboração de modelo de planilha de custos. Por essa razão, não estariam afetas às atribuições típicas das comissões definidas no art. 51 da Lei 8666/1993.

99. Decisões semelhantes também foram adotadas nos Acórdãos 1532/2011 e 1673/2015, ambos do Plenário. Observe-se que essa última decisão é posterior ao Decreto 7.581/2011, da mesma forma que o recente Acórdão 4436/2018-TCU-1ª Câmara. Neste julgado, foi afastada a responsabilidade de um membro da comissão de licitação, haja vista a farta jurisprudência do TCU no sentido de que exigências de habilitação são inerentes à etapa de planejamento da licitação, não do seu processamento.

100. No Acórdão 184/2012-TCU-Plenário, registrou-se a existência de dois dispositivos da Lei 8.666/1993 que estabelecem as atribuições das comissões de licitação: art. 6º, inc. XVI, e art. 52. No primeiro, define-se que elas possuem a função de “receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes”. No art. 51, também constam suas atribuições, conforme transcrito abaixo:

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas

serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

101. Como se vê nesses dispositivos, não há qualquer menção a deveres, por parte das comissões de licitação, relativos à etapa de planejamento das licitações. Por isso, na instrução de análise das audiências, suscitou-se uma questão que merece discussão, qual seja, a possível ilegalidade da norma contida no inciso I do art. 7º do Decreto 7.581/2011. Veja-se o trecho da referida instrução, abaixo transcrito (peça 127, p. 23):

83. Pedimos vênias, nesse ponto, para apontar outra questão que merece discussão, em tese, embora não altere a definição de responsabilidades no presente caso concreto. Trata-se de possível ilegalidade na norma contida no inciso I do art. 7º do Decreto 7.581/2011. Ao atribuir a responsabilidade da confecção do edital à comissão de licitação, entendemos que a referida norma exorbitou a competência do inciso IV do art. 84 da Constituição Federal para regulamentar o art. 51 da Lei 8.666/1993 e o caput do art. 34 da Lei 12.462/2011.

84. A legislação, ao prever as atribuições de processar e julgar como competência das comissões de licitação, não autorizou em qualquer momento a possibilidade de decreto regulamentar determinar à comissão a prática do ato de definição do objeto da licitação. Uma vez que o edital de licitação também regula as ações da comissão de licitação, conferir a atribuição de processar e julgar ao mesmo órgão competente para fixar os critérios de processamento e julgamento implica falha na segregação de funções, o que coloca em risco a materialização dos princípios da impessoalidade e da razoabilidade inscritos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

102. Outro aspecto a ser considerado é o fato de o decreto ter entrado em vigor em 11/10/2011. O edital, por sua vez, foi publicado em 5/10/2012, cerca de um ano depois (peça 14, p.1). É possível que esse período não tenha sido suficiente para assimilação do conteúdo do decreto, haja vista que, em relação às atribuições das comissões de licitação, o entendimento jurisprudencial é contrário ao disposto no decreto.

103. De acordo com os defendentes, as normas internas da CBTU estabeleciam, para a gerência de licitação, a atribuição de elaborar os editais de licitação. Cópias dessas normas foram incluídas na resposta à audiência de um dos membros da comissão (peça 197, p. 1 e 7-10).

104. Tem-se, portanto, a seguinte situação: havia uma norma interna na CBTU que designava a tarefa de elaborar editais para a gerência de licitações. Essa norma, no entanto, estava em desconformidade com um dispositivo do Decreto 7.581/2011, o qual estabeleceu essa tarefa para as comissões de licitação. Esse dispositivo, por sua vez, aparenta ser ilegal, vez que se contrapõe ao disposto sobre o assunto na Lei 8.666/1993.

105. Nesse contexto, discorda-se da unidade técnica de que a possível ilegalidade do decreto não altere a definição de responsabilidades no presente caso, afinal havia uma norma interna disciplinando a competência de elaborar editais. Além disso, como se viu, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que essa não é uma tarefa das comissões de licitação.

106. Também é preciso lembrar que vigora no TCU o princípio da verdade material. No caso em comento, as evidências indicam que não foi a comissão de licitação a responsável por elaborar o edital impugnado e, sim, a gerência de licitações.

107. Por outro lado, conforme já mencionado, os membros da CEL conduziram uma licitação de cerca de R\$160 milhões sem constar, nos autos, o parecer jurídico e a minuta contratual. Observe-se o seguinte trecho do voto do Acórdão 310/2011-TCU-Plenário:

8. Registro que o auditor e o secretário da Secex/SE divergem, fundamentalmente, quanto à responsabilização dos membros da comissão de licitação pelas irregularidades que lhes foram atribuídas, especialmente pela ausência, nos processos licitatórios sob sua condução, de projeto básico e de orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de custos unitários.

9. Quanto a esse aspecto, estou de acordo com o posicionamento do titular da unidade, haja vista que, de fato, não se faz necessária a comprovação de dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, mas, tão-somente, a configuração da culpa, caracterizada, nesse caso, pela negligência no dever de zelar pela regular condução do procedimento licitatório.

10. Efetivamente não compete à comissão de licitação a elaboração ou a retificação de projeto básico. Todavia não é possível admitir que a comissão adote a postura passiva de dar encaminhamento ao procedimento licitatório, especialmente promovendo o julgamento das propostas, sem a presença de todos os elementos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

11. Aliás, não se pode olvidar que a Lei de Licitações e Contratos assegura à CPL, em seu art. 43, § 3º, a faculdade de promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo, em qualquer fase de suas fases.

12. Por essas razões, penso não ser adequado acatar a proposta formulada pelo auditor no sentido de afastar a responsabilidade dos membros da comissão de licitação pelas irregularidades que lhes foram imputadas, à exceção daquela atinente ao contrato firmado com a empresa Santana, Araújo & Costa Soluções - Jurídicas Aplicadas, especificamente ao pagamento do equivalente a 20% da verba auferida pelo contratante aos cofres da entidade, pois, nesse caso, a



irregularidade refere-se à execução contratual, não podendo ser atribuída à CPL.

108. Outras decisões do TCU apontam para a possibilidade de responsabilização de membros das comissões de licitações, quando conduzem certames sem a presença de seus elementos essenciais. Essa questão, no entanto, não é consensual.

109. Por exemplo, no relatório do Acórdão 870/2013-TCU-Plenário, aventou-se a possibilidade de responsabilização do presidente da comissão de licitação por conduzir o certame sem haver aprovação do projeto básico pelo órgão. O relator, contudo, divergiu da proposta da unidade técnica e acatou as justificativas do gestor.

110. Já no âmbito do Acórdão 1229/2017-TCU-Plenário, a Serur propôs afastar a penalização dos membros da comissão de licitação pela realização do certame sem o devido estudo prévio do impacto ambiental. A proposta foi corroborada tanto pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) quanto pelo relator do processo.

Da responsabilidade dos participantes da reunião registrada em ata

111. Em 18/9/2012, foi realizada uma reunião, com a participação de vários gestores da CBTU, na qual foram definidos critérios para a licitação sob análise. Essa reunião foi registrada em ata, na qual constam esses critérios e as assinaturas dos participantes da reunião (peça 100, p. 30).

112. De acordo com a matriz de responsabilização (peça 41, p. 47), os seguintes gestores foram chamados em audiência por imposição de condições restritivas à competitividade da licitação: Antonio Gonçalves de Lima Filho, Nilo Eduardo Moreira da Silva, Turiano Moss Barroso, Eduardo Ogando Rivas, Ricardo Cezar Britto Lopes, Frederico Pires da Silva, Nara Eni Pacheco de Siqueira, Roberto Costa de Souza Leal, Rossinelio Lopes da Fonte e Sergio Lopes.

113. Na ata, consta a assinatura desses gestores, com exceção do Sr. Sérgio Lopes e da Sra. Nara Eni Pacheco de Siqueira. Por esse motivo, há proposta para se afastar a responsabilização do Sr. Sérgio Lopes com relação a essa irregularidade, conforme análise efetivada em tópico específico desta instrução.

114. Quanto à gestora, não há, na sua defesa, argumentação no sentido de que não participou da reunião. Contudo, diferentemente das peças recursais dos demais gestores, não consta, em sua defesa, tópico específico sobre sua participação na reunião (peça 180). Mesmo assim, como a gestora não assinou a ata, entende-se que a análise efetivada para a defesa do Sr. Sérgio deve ser aproveitada também para ela, afastando-se, portanto, sua responsabilização quanto a essa irregularidade.

115. Os gestores que assinaram a ata da reunião, Srs. Antonio Gonçalves de Lima Filho, Nilo Eduardo Moreira da Silva, Turiano Moss Barroso, Eduardo Ogando Rivas, Ricardo Cezar Britto Lopes, Frederico Pires da Silva, Roberto Costa de Souza Leal e Rossinelio Lopes da Fonte, foram notificados da audiência acerca da irregularidade por meio de ofícios de comunicação, todos contendo o mesmo texto sobre a irregularidade imputada, conforme transcrito abaixo (peças 54-58 e 61-63):

(...) estabeleceu através dos itens “c” e “g” da Ata de Reunião de 18/9/2012, os critérios a serem considerados no edital da licitação RDC 002/2012/GALIC/CBTU-AC, que, em violação ao inciso I, § 1º, do art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos incisos I e IV do §1º do art. 1º da Lei 12.462/2011, culminaram com as regras restritivas à competitividade impostas através dos itens 5.5.1.14.1 e 5.5.1.14.2, que impediram a participação de empresas estrangeiras no certame, em inobservância ao contido no § 4º do art. 32 da Lei 8.666/1993, assim como do item 5.5.1.9, que impediu o somatório de experiências para fins de qualificação técnica de empresas consorciadas, em violação ao inciso III do art. 33 da Lei 8.666/1993;

116. Como se vê, a audiência versou sobre a suposta ilegalidade dos itens “c” e “g” da ata, mas, quanto ao primeiro item, chegou-se à conclusão de que não foi restritivo. Convém transcrever, da ata, o segundo item para melhor entendimento da questão sob análise (peça 100, p. 30):

g) No caso de empresas agrupadas em consórcio ambas deverão demonstrar a capacidade técnica exigida;

117. Na instrução de análise das audiências, a unidade técnica considerou ilegal esse critério. Apesar disso, não seria possível a penalização dos defendentes, tendo em vista que a ata não possuía poder suficiente para obrigar o responsável a aprovar o edital com base em seus termos (peça 127, p. 25).

118. O relator, no entanto, divergiu da unidade técnica. Para ele, o resultado da reunião foi fundamental para a cláusula restritiva ser inserida no edital. Segundo o voto, ela não constava da primeira versão deste documento e passou a integrá-lo porque foi suscitada na referida reunião. Por isso, propôs a aplicação de multa aos participantes da reunião, medida depois ratificada pelo TCU (peça 135, p. 10).

119. De acordo com os defendentes, a ata não possui força vinculativa, nem é um documento obrigatório. Defendem que ela equivale a um parecer facultativo, o qual não pode ser usado para responsabilizar

seus autores. Por isso, não seria possível a aplicação de multa, pois não participaram das demais decisões de gestão relacionadas com a definição dos critérios adotados no edital.

120. Com o devido respeito, entende-se que cabe razão aos defendentes. Uma reunião onde se discutem critérios é apenas o primeiro passo de uma sequência de procedimentos, inclusive de controle, para a confecção de um edital. Não parece razoável responsabilizar gestores por participarem de uma reunião de definição de critérios, quando, depois, há várias outras oportunidades de discussão e reflexão acerca do conteúdo do futuro edital.

121. No caso, o edital falho poderia ser corrigido pelo departamento jurídico. O diretor, antes de assinar o contrato, poderia ter percebido a falha, pois ninguém assina um contrato dessa monta sem ler e consultar um advogado. Nada disso ocorreu.

122. Não é possível, no entanto, responsabilizar, pelas falhas do edital, os participantes de uma reunião inicial onde se discutiram critérios preliminares. Caso seja feito, tal medida pode inclusive contrariar o princípio constitucional da eficiência, na medida em que pode induzir gestores a recusar participação em reuniões do tipo com receio de responsabilização.

123. Não há dúvida de que, ao definirem os critérios da forma que fizeram, os gestores foram fundamentais para inseri-los no edital e podem ter levado os demais ao erro. Todavia, outras instâncias, com igual ou maior grau de culpabilidade, poderiam detectar o erro. Ao assinarem a ata, os participantes concordaram com o seu teor, ou seja, com aquilo que foi discutido, mas não significa que aprovaram o edital ou emitiram um parecer jurídico sobre seus termos.

124. Trata-se de uma opinião sobre algo que ainda iria ser submetido a várias instâncias da estatal. Não tem força vinculativa, nem mesmo é obrigatória. Já o parecer jurídico é previsto em lei, mas não foi emitido ou, se foi, não foi juntado ao processo licitatório. Se constasse e o parecerista não se manifestasse sobre as ilegalidades, ele próprio seria responsabilizado.

Da responsabilidade de outros gestores

125. Um dos defendentes suscita uma questão interessante para os presentes autos: a responsabilidade de outros gestores com poder de decisão sobre o certame ora sob análise. Garante que não foi a CEL quem elaborou o edital, nem as justificativas que o embasaram, pois seus componentes não têm conhecimento técnico para tal (peça 172, p. 2-3).

126. De fato, as evidências indicam, conforme já mencionado, que a elaboração do edital foi tarefa da Gerência Geral de Licitações (Galic), uma unidade da CBTU. De acordo com o voto do relator, ocupava essa gerência exatamente o defendente supracitado, que, na época, exercia também a função de coordenador da CEL (peça 135, p. 8, item 56).

127. Trata-se de uma anomalia, pois fere o princípio da segregação de funções uma mesma pessoa ser responsável por elaborar o edital e coordenar a comissão que conduz a licitação. O gestor, contudo, foi chamado em audiência por elaborar o edital como membro da CEL, não como gerente de licitações. Por esse motivo, não cabe sua responsabilização nestes autos como chefe da Galic, por ora.

128. Já foi analisado anteriormente o caso de um dos signatários do Contrato 23/2012. O outro era o presidente da CBTU à época, já falecido. Não há dúvida quanto à responsabilidade de quem assina contratos com cláusulas irregulares, todavia não foram chamados aos autos os signatários do termo aditivo que alterou o contrato, mas manteve as cláusulas irregulares (peça 17, p. 4).

129. Além disso, o mesmo gestor já citado neste tópico relaciona esta licitação com a Operação Lava Jato da PF. Segundo relatou, os arranjos não eram tratados em sede de licitação, mas, de empresas em conluio com políticos de poder decisório. São afirmações que sugerem necessidade de investigação.

130. Enfim, não se trata aqui, nesta instrução de recurso, de proceder a uma análise exaustiva das responsabilidades envolvidas, mas de reconhecer que medidas saneadoras talvez sejam necessárias para o esclarecimento dos fatos. Cabe, no entanto, ao TCU avaliar a oportunidade e a conveniência de retomar a fase investigatória deste processo.

Da permissão para pagamentos em moeda estrangeira

131. Até agora, foram avaliadas as responsabilidades dos gestores relacionadas com as irregularidades constatadas nos autos. Resta verificar se estas realmente ocorreram, pois, se não houve irregularidade, não há que se falar em penalização.

132. Foram constatadas falhas relacionadas com duas cláusulas do edital: uma, que permita ao proponente vincular um percentual do valor contratual a moeda estrangeira; a outra cláusula, que impedia o somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica.

133. A primeira está relacionada com a discussão acerca da natureza internacional da licitação realizada, tese rejeitada pelo acórdão recorrido. Convém revisar como se deu o achado.

134. No edital da licitação que deu origem ao contrato foram permitidos pagamentos, em moeda estrangeira, sob a forma de porcentagem do preço total proposto, conforme abaixo transcrito (peça 14, p. 6-7):

(...) 4.4 Todos os pagamentos serão feitos em Reais. As necessidades de pagamentos decorrentes da conversão de moedas estrangeiras em Real deverão ser apresentadas na proposta em valores totais, discriminados por moeda e sob a forma de porcentagem do PREÇO TOTAL PROPOSTO, em até 3 (três) moedas, à escolha da Empresa.

4.4.1 As taxas de câmbio a serem usadas pela Licitante, para chegar ao equivalente em Reais (R\$) para o preenchimento das Planilhas de Preços e indicação do percentual de moeda estrangeira utilizada, deverão ser as taxas de venda para transações similares, fixadas pelo Banco Central do Brasil, em vigor 28 (vinte e oito) dias antes da data limite para apresentação das propostas. As taxas de câmbio deverão estar explicitadas na proposta e serão aplicáveis a todos os pagamentos com base em moeda estrangeira, por meio da utilização da taxa de câmbio de venda da moeda estrangeira cotada para o dia útil imediatamente anterior ao do efetivo pagamento pela CBTU;

4.4.2 Não será aplicado qualquer reajuste de preços para os pagamentos das partes do contrato a serem realizados com base em moeda estrangeira. (...)

135. Em 28/5/2015, o contrato foi alterado por meio de termo aditivo com o objetivo de reduzir seu valor de 160 para 140 milhões de reais em valores aproximados. A redução se deveu a uma isenção de impostos definida em decreto estadual. No item 3.1 do ajuste, previu-se que os novos valores deveriam ser consignados por meio de duas planilhas anexadas ao termo (peça 17, p. 2-4).

136. Em uma dessas planilhas (peça 17, p. 7), a equipe de auditoria do TCU constatou um percentual de 31% do valor da avença a ser pago em euro, ou seja, R\$ 43.640.246,38 do valor total estariam atrelados à variação cambial. No relatório, restou demonstrado que a cláusula indevida expôs a CBTU a um risco de prejuízo de quase vinte milhões de reais, considerando a variação cambial do euro frente ao real da época da proposta vencedora até a emissão do relatório. Na oportunidade, a CBTU esclareceu oficialmente não haver pago despesas a título de variação cambial (peça 41, p. 25 e 28).

137. Na instrução de análise das audiências, concluiu-se que se tratava de uma licitação de âmbito nacional. Por isso, não havia autorização legal para o risco cambial da transação, previsto nos dispositivos do edital acima transcritos. No seu voto, o relator, apesar de reconhecer que os requisitos para a caracterização de licitação internacional não se encontram previstos em lei, entendeu que não era o caso da licitação em exame por vários motivos, dentre os quais a ausência de divulgação do edital no exterior (peças 127, p. 31, e 135, p. 2-5).

138. Como se vê, houve concordância, por parte da unidade técnica e do relator, quanto à ocorrência da irregularidade. Na sua defesa, os recorrentes insistem na tese de que se tratava de uma licitação internacional e rebatem o argumento de que não houve divulgação no exterior. Para eles, o mercado de fabricantes e fornecedores de TUE é bastante restrito mesmo em escala global e haveria evidências de que onze empresas estrangeiras participaram, de uma forma ou de outra, da licitação.

139. Não dá para aceitar a argumentação da defesa: se havia onze empresas estrangeiras e outras do mercado nacional interessadas na licitação, porque o certame contou com a participação de apenas duas empresas e, mesmo assim, agrupadas em consórcio?

140. O que se observa é que não houve competição no RDC em foco, pois apenas o consórcio participou. Os recorrentes afirmam que o edital permitiu a participação de empresas estrangeiras e que, por isso, a licitação seria do tipo internacional. Todavia, era exigida, dessas empresas, representação no mercado nacional (peça 14, p. 3).

141. Em resumo, embora não haja definição legal para caracterizar uma licitação como “internacional”, todos os indícios apontam que não era. Independente dessa questão, a cláusula impugnada padece de outros vícios.

142. Conforme citado pelo relator em seu voto, o dispositivo inviabiliza a verificação da vinculação da execução contratual à proposta; constitui uma afronta aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo; e torna o objeto indeterminado, na medida em que não há, no edital, dispositivo que obrigue o licitante a demonstrar os custos relativos ao percentual em moeda estrangeira fixado.

143. Concorda-se, portanto, com o relator e com a unidade técnica de que houve a irregularidade.

Da não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica

144. No edital da licitação, foi inserido o seguinte dispositivo (peça 14, p. 10-11):



5.5.1.9 os documentos de Habilitação solicitados neste Edital deverão ser apresentados individualmente pelos participantes do consórcio. Para efeito da qualificação técnica é permitido o somatório dos quantitativos de cada consorciado, mas a ambos será exigida a comprovação do item 5.6.2. (...)

5.6 DOCUMENTOS REFERENTES À CAPACIDADE TÉCNICA:

(...) 5.6.2 atestado(s), em papel timbrado, emitido(s) em nome da proponente, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, registrado na entidade profissional competente, que comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto da licitação, qual seja: contrato(s) que envolva(m) a fabricação e o fornecimento de Trens de Passageiros, Metrô ou VLTs, incluindo a prestação de assistência técnica e garantia;

145. Os defendentes garantem que não houve intenção de exigir que cada empresa componente do consórcio apresentasse qualificação para a integralidade do fornecimento, pois, caso se admita essa interpretação, seria inócua a previsão para formação de consórcios. De fato, a participação em consórcio é uma forma de aumentar a participação de empresas em certames licitatórios ao permitir a união de empresas que, sozinhas, não conseguiriam executar o estipulado no contrato.

146. O problema é que a leitura dos itens acima não deixa margem para outra interpretação a não ser de que exigiu de cada consorciada a integralidade do fornecimento. O dispositivo é claramente contrário ao inciso III do artigo 33 da Lei 8.666/1993.

147. Depõe ainda contra a argumentação da defesa o fato de o certame haver contado com a participação de apenas um consórcio de duas empresas. Veja-se a notícia abaixo, transcrita no relatório da auditoria que analisou o contrato em foco, a respeito da possível cartelização do mercado de fabricação e fornecimento de trens (peça 41, p. 22):

Folha de São Paulo, de 14/3/2014

(<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1425226-documentos-revelam-que-cartel-dos-trens-tambem-atuou-na-area-federal.shtml>, acesso em 26/11/2015)

(...) Investigações conduzidas pelo governo federal encontraram indícios de que empresas acusadas de formar um cartel para fraudar licitações de trens em São Paulo e Brasília também praticaram irregularidades em concorrências de duas estatais controladas pelo governo federal.

Documentos obtidos em julho do ano passado pelo Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) sugerem que houve conluio em licitações da CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbano), para o metrô de Belo Horizonte, e da Trensurb, de Porto Alegre, ambas em 2012.

As duas empresas são vinculadas ao Ministério das Cidades, que é controlado pelo PP, um dos sócios da coalizão partidária que sustenta o governo Dilma Rousseff (PT). As investigações do Cade tiveram início no ano passado, quando a multinacional alemã Siemens procurou o Cade para admitir sua participação no cartel e denunciar suas concorrentes, como a Folha revelou em julho.

Estão sob investigação 18 empresas, incluindo a francesa Alstom, a espanhola CAF, a japonesa Mitsui e a canadense Bombardier. O Cade e a Polícia Federal recolheram documentos e computadores nos escritórios dessas empresas no ano passado.

(...) As licitações realizadas pelo governo federal em Porto Alegre e Belo Horizonte foram vencidas por consórcios formados por duas empresas, a Alstom e a CAF. Elas não tiveram concorrentes na disputa pelos contratos. A Siemens não participou de nenhuma das duas licitações.

Em Belo Horizonte, a licitação foi para compra de dez trens, no valor de R\$ 172 milhões. A Alstom ficou com 7% do contrato e a CAF com 93%. Em Porto Alegre, foram 15 composições, a um custo de R\$ 243 milhões. Nesse caso a Alstom ficou com 93% do contrato e a CAF com 7%. (...)

Da ausência de dano

148. Também não merece prosperar a tese de ausência de dano ao erário suscitada pelos defendentes. Nos presentes autos, ninguém está sendo responsabilizado por isso, mas por prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar. Além disso, se não há notícia de superfaturamento nos autos, não significa apenas que ele não existiu. Pode ser simplesmente devido à não aplicação de testes de auditoria suficientes para detectar esse tipo de ocorrência.

149. Se, por um lado, na auditoria foram apontadas falhas nas pesquisas de preços realizadas para estimar o valor da contratação (peça 41, p. 13-17), por outro, na instrução de análise das oitivas, fez-se uma comparação de preços com uma licitação similar realizada pelo Estado do Rio de Janeiro. Neste caso, os preços se mostraram bem superiores aos praticados no contrato em foco, de tal forma que ensejou proposta de envio dos autos para o governo daquele estado (peça 127, p. 29-30).

150. De todo modo, não se pode deixar de registrar a considerável redução obtida no âmbito deste contrato em virtude da isenção de impostos estaduais.

Dos demais argumentos

151. Os defendentes trazem ainda outros argumentos a exemplo de situações pessoais, da dosimetria das sanções e de sua razoabilidade e proporcionalidade, dentre outros. Tais argumentos serão analisados após a conclusão acerca da responsabilização de cada um.

CONCLUSÃO

152. Em relação à punição de alguns dos onze recorrentes, houve divergência entre o voto do relator e a unidade técnica que analisou a audiência. A partir da matriz de responsabilização, observa-se que um grupo de gestores foi instado a dar explicações por participar de uma reunião na qual foi estabelecido um critério restritivo à competitividade usado na futura licitação. Outro grupo, formado pelos membros da CEL, por elaborar o edital. Por fim, respondeu o diretor técnico por assinar o contrato (parágrafos 57 a 63).

153. De acordo com o relator, restaram configuradas duas irregularidades: inclusão, no edital, de cláusula indevida de vinculação de parcela do contrato à moeda estrangeira; e imposição de critério ilegal, relativo à não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica. Os membros da CEL foram responsabilizados pelas duas irregularidades, enquanto os participantes da reunião, somente pela segunda. Para ambos grupos de gestores, foi aplicada a multa por prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar (parágrafos 64 a 65).

154. Duas situações particulares merecem análise em separado: a do diretor que assinou o contrato e a do membro da CEL que alega que não participou da reunião precitada. Este último gestor tem razão quanto a este detalhe, pois não participou da reunião, ou, se participou, não foi um dos signatários da ata. A cronologia dos fatos mostra, no entanto, que ele se encontrava no exercício de suas funções na CEL durante o período em que o edital foi elaborado e, assim, sua responsabilização quanto à segunda irregularidade segue o mesmo raciocínio dos demais membros da CEL (parágrafos 66 a 72).

155. Com relação ao diretor, também houve divergência entre o relator e a unidade técnica, a qual considerou que o ato de assinatura não compõe etapa da licitação. O relator, por sua vez, entendeu que, ao assinar a avença, o diretor concordou com suas cláusulas e passou a responder pelas consequências deste ato. Com a razão, o relator, pois assinar contratos é anuir com seus termos e, se há ilegalidade neles, ela se transfere para quem assinou o contrato (parágrafos 73 a 77).

156. Diferentemente da unidade técnica, entende-se que o diretor não atuou de forma diligente, pois assinou um contrato de cerca de R\$ 160 milhões de reais sem a oitiva do departamento jurídico. O parecer jurídico emitido no âmbito das licitações é do tipo obrigatório por força do disposto no parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/1993. De acordo com a defesa, era final de ano e havia muitas licitações a serem concluídas, razão pela qual deixou-se de juntar o documento ao processo, mas ele existiu com toda certeza (parágrafos 77 a 83).

157. Se o parecer existiu, deveria ter sido acostado aos presentes autos para exame de seu conteúdo, mesmo que de forma extemporânea. Ao contrário do que defendem os recorrentes, sua inclusão poderia alterar não só o resultado da licitação, como a responsabilização dos gestores também. A ausência do parecer é um agravante na conduta dos gestores responsáveis pela licitação, mas é importante lembrar que nenhum deles foi ouvido por sua ausência (parágrafos 84 a 88).

158. Os membros da CEL responderam por elaborar edital com as duas cláusulas irregulares. Tanto o relator quanto a unidade técnica concordaram em rejeitar as justificativas apresentadas, mas houve uma pequena diferença de encaminhamento: enquanto a unidade entendeu que cabia punição somente por elaborar edital com cláusula indevida de vinculação de parcela do valor contratual à moeda estrangeira, o relator os considerou culpados por essa irregularidade e também pela imposição de critério restritivo à competitividade (parágrafos 89 a 92).

159. De acordo com o art. 7º, inc. I, do Decreto 7.581/2011, é cristalina a responsabilidade da comissão de licitação pelo teor do edital e, também, pela submissão do seu conteúdo ao departamento jurídico da estatal. Contudo, essa atribuição atenta contra o princípio da segregação de funções, pois, como a comissão é responsável pela condução da licitação, não convém ser ela a responsável por ditar as regras que ela mesma deverá obedecer (parágrafos 93 a 96).

160. Antes da publicação do decreto, não havia hipótese que impusesse às comissões de licitação a incumbência de elaboração de editais. Na verdade, são vários acórdãos do TCU no sentido de que a elaboração de editais não é uma atribuição típica das comissões de licitação, inclusive decisões afastando a responsabilização de membros das comissões por falhas no edital. Tendo em vista que, nas normas que regulam o funcionamento das comissões, não há menção a deveres relativos à etapa de planejamento das licitações, vislumbra-se possível ilegalidade do dispositivo supracitado (parágrafos 97 a 101).

161. Havia uma norma interna na CBTU que designava a tarefa de elaborar editais para a gerência de licitações. Em desconformidade, portanto, com o dispositivo em comento, o qual, por sua vez, aparenta ser ilegal, vez que se contrapõe ao disposto na Lei 8.666/1993. Nesse contexto, discorda-se da unidade técnica de que a possível ilegalidade do decreto não altere a definição de responsabilidades no presente caso, afinal havia uma norma interna disciplinando a competência de elaborar editais. Além disso, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que essa não é uma tarefa das comissões de licitação (parágrafos 102 a 105).

162. Em homenagem ao princípio da verdade material, é necessário reconhecer que não foi a comissão de licitação a responsável por elaborar o edital impugnado e, sim, a gerência de licitações. Por outro lado, os membros da CEL conduziram uma licitação de cerca de R\$160 milhões sem constar, nos autos, o parecer jurídico e a minuta contratual. No entanto, não é consensual no TCU a possibilidade de responsabilização de membros das comissões de licitações, quando conduzem certames sem a presença de seus elementos essenciais (parágrafos 106 a 110).

163. Foram chamados em audiência por imposição de condições restritivas à competitividade da licitação os gestores que participaram de uma reunião na CBTU em 18/9/2012, registrada em ata. Neste documento, não consta a assinatura do Sr. Sérgio Lopes e da Sra. Nara Eni Pacheco de Siqueira, razão pela qual deve ser afastada a responsabilização de ambos com relação a essa irregularidade (parágrafos 111 a 114).

164. Na instrução de análise das audiências, a unidade técnica considerou não ser possível a penalização dos defendentes, tendo em vista que a ata não possuía poder suficiente para obrigar o responsável a aprovar o edital com base em seus termos. O relator, no entanto, divergiu da unidade, pois, para ele, o resultado da reunião foi fundamental para a cláusula restritiva ser inserida no edital. Por isso, propôs a aplicação de multa aos participantes da reunião, medida depois ratificada pelo TCU (parágrafos 115 a 118).

165. Com o devido respeito, entende-se que a ata não possui força vinculativa, nem é um documento obrigatório. Uma reunião onde se discutem critérios é apenas o primeiro passo de uma sequência de procedimentos, inclusive de controle, para a confecção de um edital. Não parece razoável responsabilizar gestores por participarem de uma reunião de definição de critérios, quando, depois, há várias outras oportunidades de discussão e reflexão acerca do conteúdo do futuro edital (parágrafos 119 a 122).

166. Não há dúvida de que, ao definirem os critérios da forma que fizeram, os participantes da reunião foram fundamentais para inseri-los no edital e podem ter levado os demais gestores ao erro. Todavia, a ata equivale a uma opinião sobre algo que ainda iria ser submetido a várias instâncias da estatal, com poder para detectar o erro. Difere, nesse aspecto, do parecer jurídico, que é previsto em lei, mas não foi emitido ou, se foi, não foi juntado ao processo licitatório. Se constasse e o parecerista não se manifestasse sobre as ilegalidades, ele próprio seria responsabilizado (parágrafos 123 a 124).

167. Um dos defendentes suscita uma questão interessante para os presentes autos: a responsabilidade de outros gestores com poder de decisão sobre o certame ora sob análise. De fato, as evidências indicam que a elaboração do edital foi tarefa da Galic, uma unidade da CBTU. Ocupava essa gerência exatamente o defendente precitado, que, na época, exercia também a função de coordenador da CEL (parágrafos 125 a 126).

168. Trata-se de uma anomalia, pois fere o princípio da segregação de funções uma mesma pessoa ser responsável por elaborar o edital e coordenar a comissão que conduz a licitação. O gestor, contudo, foi chamado em audiência por elaborar o edital como membro da CEL, não como gerente de licitações. Por esse motivo, não cabe sua responsabilização nestes autos como chefe da Galic, por ora (parágrafo 127).

169. Além do gerente de licitações, outros responsáveis também poderiam ser chamados em audiência em função das irregularidades constatadas nestes autos. Não se trata aqui, nesta instrução de recurso, de proceder a uma análise exaustiva das responsabilidades envolvidas, mas de reconhecer que medidas saneadoras talvez sejam necessárias para o esclarecimento dos fatos. Cabe, no entanto, ao TCU avaliar a oportunidade e a conveniência de retomar a fase investigatória deste processo (parágrafos 128 a 130).

170. Foram constatadas falhas relacionadas com duas cláusulas do edital: uma, que permita ao proponente vincular um percentual do valor contratual a moeda estrangeira; a outra cláusula, que impedia o somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica. Concorde-se com a unidade técnica e com o relator acerca da irregularidade das duas cláusulas (parágrafos 131 a 147).

171. Não merece prosperar a tese de ausência de dano ao erário suscitada pelos defendentes, pois ninguém está sendo responsabilizado por isso, mas por prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar. Além disso, se não há notícia de superfaturamento nos autos, pode ser simplesmente devido à não aplicação de testes de auditoria suficientes para detectar esse tipo de ocorrência. De todo modo, não se pode



deixar de registrar a considerável redução obtida no âmbito deste contrato em virtude da isenção de impostos estaduais (parágrafos 148 a 150).

172. Em função do exposto, entende-se necessário propor a exclusão das multas aplicadas aos membros da CEL e aos participantes da reunião na qual foram definidos os critérios da licitação. Dessa forma, as argumentações relativas a situações pessoais e à dosimetria da pena não serão avaliadas por perda de objeto.

173. A análise mostrou que há necessidade de chamar em audiência outros responsáveis para o saneamento dos autos. Nesse sentido, cabe propor sua restituição ao relator *a quo*, para que adote as providências que entender oportunas e convenientes.

174. Quanto ao diretor que assinou o contrato, conclui-se que, diferentemente do que ele alega, não se configurou uma situação de mera irregularidade formal. Além disso, tendo em vista a posição que ocupava, poderia ter agido para evitar as falhas observadas no certame. Por esses motivos, não se considera que houve exagero na fixação do valor de sua multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

175. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto pelos Srs. Nilo Eduardo Moreira da Silva, Sérgio Lopes, Nara Eni Pacheco de Siqueira, Turiano Moss Barroso, Frederico Pires da Silva, Ricardo Cezar Britto Lopes, Roberto Costa de Souza Leal, Antônio Gonçalves de Lima Filho, Pedro Gherardi Neto, Rossinêlio Lopes da Fonte e Eduardo Ogando Rivas contra o 2672/2017-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 48 da LOTCU:

- a) quanto ao Sr. Pedro Gherardi Neto, conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) quanto aos demais responsáveis, conhecer dos recursos e, no mérito, excluir as multas aplicadas a eles por meio dos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 2672/2017-TCU-Plenário;
- c) restituir os autos ao relator *a quo* para que adote as providências que entender oportunas e convenientes para o saneamento dos autos, conforme análise constante dos parágrafos 125 a 130 desta instrução;
- d) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido aos recorrentes e aos demais interessados.

2. Divergindo pontualmente da análise e da proposta de encaminhamento lançada nos presentes autos, o Secretário daquela unidade técnica apresentou o despacho acostado à peça 268, o qual transcrevo a seguir.

Revisando os autos, entendo necessário submeter ao Relator, e. Ministro Aroldo Cedraz, as seguintes considerações quanto ao mérito dos recursos interpostos por Nilo Eduardo Moreira da Silva (peça 178), Sérgio Lopes (peça 177), Nara Eni Pacheco de Siqueira (peça 180), Turiano Moss Barroso (peça 179), Frederico Pires da Silva (peça 172), Ricardo Cezar Britto Lopes (peça 175), Roberto Costa de Souza Leal (peça 176), Antônio Gonçalves de Lima Filho (peça 183), Pedro Gherardi Neto (peça 209), Rossinêlio Lopes da Fonte (peça 181) e Eduardo Ogando Rivas (peça 182), contra o Acórdão 2672/2017-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti (peça 134).

2. Com a concordância da Subunidade, a proposta de mérito do auditor, no que interessa às sanções combatidas, é (i) no sentido de negar provimento ao recurso de Pedro Gherardi Neto e (ii) dar provimento aos demais, para excluir as multas veiculadas nos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido. Referida proposta deriva das seguintes conclusões, em suma:

i) a deliberação adotada em reunião com a participação de diversos gestores da CBTU não teria caráter vinculativo em relação às instâncias decisórias subsequentes quanto à inserção de determinadas cláusulas no edital, tidas por irregulares pelo TCU; ademais, especificamente quanto a dois recorrentes (Sérgio Lopes e Nara Eni Pacheco de Siqueira), não haveria sequer prova de que teriam efetivamente participado da reunião, pois não constam suas assinaturas na ata que a formalizou;

ii) haveria nos autos indicativos de que o Edital RDC 002/2012/GALIC/CBTUAC foi elaborado pela Gerência Geral de Licitações (Galic) da CBTU, não pela Comissão Especial de Licitação (CEL), como presumido no Relatório/Voto que fundamentaram a decisão recorrida; assim, uma vez que as irregularidades que ensejaram a sanção (uma cláusula tida por restritiva e outra por incompatível com licitação nacional) originaram-se na fase de elaboração do Edital, não haveria base fática para sancionar os integrantes da CEL pelas falhas; mesmo o Coordenador da CEL, que simultaneamente chefiava a Galic (Frederico Pires da Silva), deveria ser isentado, porque seu chamamento em audiência nestes autos teria se dado exclusivamente na condição de integrante da CEL.



3. Lamento divergir pontualmente da referida proposta de encaminhamento, pelas razões que passo a expor.

4. De fato, a sanção aos membros da comissão de licitação (CEL) fundou-se em presunção abstratamente extraída do dispositivo infralegal veiculado no art. 7º, I, do Decreto 7.581/2011, no sentido de atribuir às comissões de licitação a tarefa de elaborar as minutas de editais sob o regime diferenciado de contratação (RDC). Entretanto, tal atribuição não encontra respaldo na Lei 8.666/1993 ou na Lei 12.462/2011, nem mesmo na jurisprudência do TCU, para quem a elaboração de editais não deveria caber a comissão de licitação, porque esta seria uma das principais destinatárias de suas regras procedimentais (princípio da segregação de funções). Ademais, e principalmente, não há nestes autos elementos que permitam afirmar que tenham os integrantes da CEL, concretamente, elaborado o Edital RDC 002/2012/GALIC/CBTUAC. Em sentido contrário, há diversos indicativos de que referido instrumento convocatório foi mesmo gestado no âmbito da Galic, senão vejamos:

a) o próprio título que individualiza o documento sugere a Galic como sua formuladora;

b) o Parecer Jurídico 201-2012/AVA/CEATO/GAJUR/P menciona expressamente tratar-se “*de solicitação de análise e parecer sobre minuta de edital, feita pelo Galic, por intermédio de despacho datado de 23/8/2012, ...*” (sublinhou-se); mais adiante cita a Audiência Pública 1/2012 conduzida pela Galic e o Despacho do Galic, datado de 23/8/2012, encaminhando as minutas do edital e do contrato, para análise e parecer do setor jurídico (peça 74, p. 36 e seguintes); e

c) minuta de edital indicando a Galic abaixo da data do preâmbulo (peça 74, p. 13);

d) Memo 014-12/DT da Diretoria Técnica, de 18/9/2012, solicitando “providências junto à Galic com vistas à elaboração dos novos editais”, dentre os quais o de aquisição dos trens unidades elétricas (TUEs) [peça 23]; e, principalmente,

e) o nome do Sr. Frederico Pires da Silva, na condição de Gerente da Galic e representando a CBTU no ato, é indicado como responsável no corpo do Edital RDC 002/2012/GALIC/CBTUAC (peça 14).

5. Portanto, nesse contexto, não haveria espaço para presumir, apenas a partir de prescrição normativa abstratamente inaugurada por diploma infralegal, que os membros da comissão de licitação (CEL) tenham efetivamente elaborado o edital em questão. Por isso, anuo às conclusões veiculadas na instrução precedente quanto ao provimento dos recursos daqueles que foram sancionados por integrarem a comissão de licitação (CEL).

6. Não obstante, a situação particular do Sr. Frederico Pires da Silva fomenta a presente divergência em relação à proposta de encaminhamento formulada no âmbito da Subunidade. Entendo ser irrelevante o fato de o TCU tê-lo chamado a responder às audiências como integrante da CEL e não como Gerente da Galic. Isto porque os responsáveis devem defender-se dos fatos ou, mais precisamente, devem demonstrar que suas condutas não guardam nexo de causalidade com o resultado tido por irregular. O ofício que instaurou o contraditório (peça 63) cumpriu sua função ao delimitar precisamente os fatos e as condutas essencialmente relevantes no contexto dos autos – inserção de cláusulas indevidas no edital (Acórdão 3454/2015-TCU-1ª Câmara). Ora, é incontroverso nos autos que as irregularidades (cláusulas indevidas no instrumento convocatório) derivam das condutas daqueles que efetivamente atuaram na elaboração do Edital RDC 002/2012/GALIC/CBTUAC. Conforme antes demonstrado, referido edital foi elaborado no âmbito da Galic, Gerência comandada pelo Sr. Frederico Pires da Silva, que à época acumulou as funções de gerente com as de coordenador da comissão licitante (CEL). Tanto o foi que apenas o nome do dito Gerente da Galic consta como responsável pelo instrumento convocatório, no corpo da versão final do documento que tornou pública a licitação.

7. Diante de tais evidências, entendo não haver margem para afastar a responsabilidade do então Gerente da Galic, independentemente de o expediente que o chamou a se defender nos autos ter utilizado o vocativo de “Membro da Comissão Especial de Licitação” (peça 63), pois a mesma pessoa acumulava, no período de elaboração do Edital, a chefia da unidade responsável pela tarefa e, nessa condição (como Gerente da Galic), chancelou sua versão final, dando-lhe publicidade definitiva.

8. Cumpre também refutar os argumentos recursais que questionam a dosimetria das penas (proporcionalidade). Com fundamento no RI/TCU, art. 258, § 1º, foi editada a Portaria-TCU 46/2017, fixando em R\$ 58.269,07, para o exercício de 2017, o valor máximo da multa a que se refere o art. 58 da Lei 8.443/1992. Por sua vez, o RI/TCU, art. 258, inciso II, prevê uma gradação de 5% a 100% deste montante para a referida sanção. O maior valor dentre as multas aplicadas no caso presente (R\$ 45 mil) corresponde a cerca de 77% do máximo permitido, devidamente situado dentro da moldura normativa. Portanto, estão presentes os pressupostos legais para a sanção e os valores encontram-se de acordo com as balizas fixadas pelas normas de



regência. Assim, resguardada a ampla liberdade dada ao Colegiado julgador para, reapreciando as circunstâncias dos autos, eventualmente redimensioná-las para menor, não emerge pressuposto objetivo para esta unidade técnica sustentar redução dos montantes das penas não elididas pelas razões recursais.

9. Igualmente, circunstâncias de ordem estritamente pessoais dos responsáveis (p. ex., penúria financeira) são estéreis para influir nas sanções aplicadas pelo TCU, podendo ter, conforme o caso, relevância apenas na fase de execução da condenação (precedentes: Acórdãos 6045/2012-1ª Câmara, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, 670/2017-2ª Câmara, Rel. Min. ANA ARRAES e 3248/2015-Plenário, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER, dentre outros).

10. Quanto ao mais, ponho-me de acordo com os fundamentos e conclusões lançados pela Subunidade referentes à responsabilidade dos demais agentes públicos sancionados por meio da decisão recorrida.

11. De tudo exposto, formulo a seguinte proposta de encaminhamento a ser submetida ao e. Relator dos recursos:

a) conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Roberto Costa de Souza Leal, Rossinélio Lopes da Fonte, Sérgio Lopes, Nara Eni Pacheco de Siqueira, Antônio Gonçalves de Lima Filho, Nilo Eduardo Moreira da Silva, Turiano Moss Barroso, Eduardo Ogando Rivas e Ricardo Cezar Britto Lopes contra o Acórdão 2672/2017-TCU-Plenário e dar-lhes provimento para afastar as multas que lhes foram aplicadas por meio dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 da decisão recorrida;

b) conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Frederico Pires da Silva e Pedro Gherardi Neto e negar-lhes provimento; e

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido aos recorrentes, à CBTU e aos demais interessados.

É o Relatório.

VOTO

Em apreciação, os pedidos de reexame contra o Acórdão 2.672/2017-TCU-Plenário (Ministro Augusto Sherman Cavalcanti) interpostos pelos seguintes responsáveis: Nilo Eduardo Moreira da Silva (peça 178), Sérgio Lopes (peça 177), Nara Eni Pacheco de Siqueira (peça 180), Turiano Moss Barroso (peça 179), Frederico Pires da Silva (peça 172), Ricardo Cezar Britto Lopes (peça 175), Roberto Costa de Souza Leal (peça 176), Antônio Gonçalves de Lima Filho (peça 183), Pedro Gherardi Neto (peça 209), Rossinélio Lopes da Fonte (peça 181) e Eduardo Ogando Rivas (peça 182).

2. As penalidades aplicadas originam-se das irregularidades relacionadas ao Contrato 23/2012, firmado em 18/12/2012 no valor de R\$ 162.226.415,10, para aquisição de dez veículos do tipo “Trens Unidades Elétricas” (TUE), celebrado com o Consórcio Frota-BH, constituído pelas empresas Caf Brasil Indústria e Comércio S/A e Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. A avença teve origem no Edital RDC 002/2012/GALIC/CBTUAC.

3. O Ministro Relator divergiu do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, quando da análise das audiências, e propôs a aplicação de multa aos responsáveis em razão da inclusão, no mencionado edital, de cláusula indevida de vinculação de parcela do contrato à moeda estrangeira, bem como a imposição de critério ilegal, relativo à não aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica do certame licitatório.

4. Ratifico o despacho contido à peça 262, no qual conheci dos presentes recursos porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

5. Em síntese, em face dos argumentos trazidos aos autos, o auditor responsável pela instrução na Serur discorreu sobre os seguintes temas: a divergência entre a unidade técnica e o Ministro Relator; a audiência dos responsáveis; os fundamentos da aplicação da multa; as situações particulares do Sr. Sérgio Lopes e do Sr. Pedro Gherardi Neto; a ausência do parecer jurídico; a responsabilidade dos membros da Comissão Especial de Licitação (CEL), os participantes da reunião registrada em ata e de outros gestores; a permissão para pagamentos em moeda estrangeira; a não



aceitação do somatório de experiências das consorciadas para qualificação técnica; a ausência de dano; e demais argumentos.

6. No mérito, o auditor, com base nas conclusões transcritas a seguir, propôs (I) negar provimento ao recurso de Pedro Gherardi Neto, (II) dar provimento aos demais, para excluir as multas aplicadas pelos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.6 do referido Acórdão e (III) restituir os autos ao relator *a quo* para, caso entenda oportuno e conveniente, apurar as responsabilidades de outros gestores com poder de decisão sobre o certame:

“i) a deliberação adotada em reunião com a participação de diversos gestores da CBTU não teria caráter vinculativo em relação às instâncias decisórias subsequentes quanto à inserção de determinadas cláusulas no edital, tidas por irregulares pelo TCU; ademais, especificamente quanto a dois recorrentes (Sérgio Lopes e Nara Eni Pacheco de Siqueira), não haveria sequer prova de que teriam efetivamente participado da reunião, pois não constam suas assinaturas na ata que a formalizou;

ii) haveria nos autos indicativos de que o Edital RDC 002/2012/GALIC/CBTUAC foi elaborado pela Gerência Geral de Licitações (Galic) da CBTU, não pela Comissão Especial de Licitação (CEL), como presumido no Relatório/Voto que fundamentaram a decisão recorrida; assim, uma vez que as irregularidades que ensejaram a sanção (uma cláusula tida por restritiva e outra por incompatível com licitação nacional) originaram-se na fase de elaboração do Edital, não haveria base fática para sancionar os integrantes da CEL pelas falhas; mesmo o Coordenador da CEL, que simultaneamente chefiava a Galic (Frederico Pires da Silva), deveria ser isentado, porque seu chamamento em audiência nestes autos teria se dado exclusivamente na condição de integrante da CEL.”

7. O titular da Secretaria de Recursos (Serur) divergiu da análise empreendida no âmbito da sua subunidade unicamente quanto à proposta de acolhimento do recurso do Sr. Frederico Pires da Silva por entender, em suma, que o ofício que instaurou o contraditório cumpriu sua função ao delimitar precisamente os fatos e as condutas mesmo que o referido expediente de chamamento aos autos tenha utilizado apenas o vocativo “Membro da Comissão Especial de Licitação”. Isso porque o Sr. Frederico, à época das irregularidades, acumulava as funções de coordenador da comissão licitante (CEL) e de gerente geral de licitações (Galic).

8. Feito esse breve introito, passo a decidir. À exceção da análise do recurso apresentado pelo Sr. Frederico Pires da Silva, acolho o parecer elaborado pelo auditor da Serur (peça 266), transcrito no Relatório precedente, incorporando os seus fundamentos como minhas próprias razões de decidir.

9. Especificamente em relação ao recurso apresentado pelo Sr. Frederico, alinho-me ao posicionamento emitido pelo Secretário da Serur (peça 268), o qual também o incorporo como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

10. Para delinear o contexto fático em que as irregularidades ocorreram, recorro aos seguintes parágrafos do Voto (peça 135) do Min. Augusto Sherman que fundamentou o Acórdão ora combatido.

53. Rememore-se que, inicialmente, a licitação para a aquisição de 10 TUEs para o metrô de Belo Horizonte foi formulada como concorrência internacional. Sob esse fundamento, foi promovida audiência pública em 13/8/2012 (fls. 01/3 e 06/29-peça 21) e foi feita a análise do edital pela Gerência Jurídica em 29/8/2012 (fls. 03/07-peça 22). Nesse contexto, constava a cláusula de vinculação à moeda estrangeira.

54. Em 17/9/2012, como resultado de reunião realizada com a presença do Ministro das Cidades, do Coordenador do PAC, bem como representantes da Trensurb e da CBTU, foi definido que as aquisições de TUEs e VLTs deveriam ser feitas mediante o RDC no âmbito do PAC-Equipamentos (fls. 01-peça 23). Em 18/9/2012, foi promovida reunião na CBTU, com participação de vários setores, para estabelecimento dos critérios aplicáveis ao certame, os quais não mencionavam a cláusula ora impugnada, *in verbis* (fls. 02-peça 23):

“Após diversas reuniões, discussões e ponderações, ficou estabelecido o seguinte:

- a) O tipo de licitatório será o RDC, na forma presencial;
- b) O critério de julgamento será o de menor preço, no modo fechado;
- c) Será admitida a participação isolada de empresa estrangeira com representação própria no País;
- d) Será admitido o agrupamento em consórcio de no máximo 02 (duas) empresas;
- e) a contratada deverá apresentar Garantia de Execução em percentual equivalente a 5% do valor total do contrato;
- f) O prazo de pagamento será de 15 dias;



g) No caso de empresas agrupadas em consórcio ambas deverão demonstrar a capacidade técnica exigida;

h) Estabeleceu-se que as empresas deverão demonstrar deter capital social mínimo de R\$ 6.000.000,00 tanto para os VLT's como para os TUES;

i) A área técnica deverá entregar um envelope lacrado à Comissão, contendo a estimativa dos preços dos fornecimentos.”

55. No mesmo dia 18/9/2012, o Diretor Técnico da CBTU, Sr. Pedro Gherardi Neto, solicitou providências à Gerência Geral de Licitação (GALIC) “com vistas à elaboração dos novos editais” (fls. 01-peça 23). Na folha 49 da peça 100, consta o encaminhamento do processo feito pelo Substituto do Gerente Geral de Estudos e Projetos da Diretoria Técnica à GALIC na mesma data, com solicitação de “elaboração do edital”.

56. No dia 19/9/2012, foi nomeada a Comissão Especial de Licitação (CEL), tendo como coordenador o Sr. Frederico Pires, Gerente Geral de Licitação. O edital foi publicado em 08/10/2012 (fls. 184/187-peça 23). No entanto, o instrumento convocatório somente foi encaminhado pelo Sr. Frederico Pires à Gerência Jurídica para oferecimento de parecer em 24/10/2012 (fls. 04-peça 23). Foi informado pela CBTU em resposta a questionamento da equipe de auditoria ante a não localização desse parecer que não houve a emissão de parecer jurídico específico para o edital RDC 002/2012. Segundo alegado, havia urgência em empenhar os recursos ainda no exercício de 2012 e, assim, deixou-se de solicitar a aprovação formal do edital RDC 002/2012, já que existia parecer jurídico relativo ao edital RDC 001/2012, certame realizado na mesma época com diferença apenas quanto ao objeto e às especificações técnicas (itens 69/78-peça 41).

11. Nesse contexto, um grupo de responsáveis foi chamado em audiência por terem participado da reunião que definiu, dentre outros, o critério restritivo à competitividade usado na futura licitação, e um segundo grupo, formado pelos membros da CEL, que apresentou suas razões de justificativa por terem elaborado o referido edital com cláusula restritiva, além de também terem participado da mencionada reunião.

12. Acrescentou-se ao rol de responsáveis o Diretor Técnico da CBTU, o Sr. Pedro Gherardi Neto, que foi ouvido nestes autos por ter firmado a avença originada a partir de proposta de uma única licitante e que continha vinculação indevida de parcela do preço à moeda estrangeira.

13. Acerca da responsabilidade do grupo formado pelos membros do CEL, concordo que o resultado da reunião pode ter norteadado a inclusão da cláusula restritiva no edital de licitação, todavia, nessa situação, entendo pertinente verificar a existência de um nexo causal inequívoco que indique que os membros da mencionada comissão foram os responsáveis pela criação do edital e que o fizeram a partir das orientações contidas na ata de registro do encontro, sem motivar o ato e sem promover o exame da legalidade das cláusulas.

14. Ocorre que, no caso concreto, há fortes indicativos de que o edital foi elaborado no âmbito da Galic e não da CEL, assim como o normativo interno da CBTU à época que determinava que a Galic tinha a competência para elaborar editais de licitação, ainda que – de forma contrária à Lei 8.666/1993, à Lei 12.462/2011 e à jurisprudência desta Corte – o art. 7º, inc. I, do Decreto 7.581/2011 determinava à comissão de licitação a competência para elaborar o edital de licitação. Esses são, com certeza, fatos que, se não retiram, enfraquecem demasiadamente a responsabilidade dos membros da CEL sobre a irregularidade ora tratada.

15. Em face do exposto, acolho o arrazoado apresentado por Nara Eni Pacheco de Siqueira, Roberto Costa de Souza Leal, Sérgio Lopes e Rossinelio Lopes da Fonte, dando provimento aos recursos interpostos.

16. Quanto aos participantes da reunião, verifico que as orientações da ata não teriam, por si só, caráter vinculativo em relação às instâncias decisórias subsequentes quanto à inserção delas no edital. Elas deveriam, antes de serem convertidas em cláusulas editalícias, terem sido escrutinadas por outras esferas competentes acerca da possibilidade e/ou legalidade da sua inserção no edital.

17. Nesse sentido, à exceção do Sr. Frederico Pires da Silva, cujo caso abordarei na sequência, entendo que os recorrentes Antônio Gonçalves de Lima Filho, Nilo Eduardo Moreira da Silva, Roberto Costa de Souza Leal, Sérgio Lopes, Rossinélvio Lopes da Fonte, Turiano Moss Barroso, Eduardo Ogando Rivas e Ricardo César Britto Lopes, não devem ser apenados unicamente por terem



participado da citada reunião, razão pela qual julgo pertinente dar provimento aos recursos de reconsideração ora analisados.

18. Importante mencionar que a assinatura do Sr. Sérgio Lopes não constou da ata da reunião do dia 18/9/2012, permitindo concluir que se o responsável participou da reunião, não foi um dos seus signatários. Nessa mesma linha, verificou-se que o nome da Sra. Nara Eni Pacheco Siqueira tampouco consta da referida ata.

19. A situação do Sr. Frederico é bastante específica, pois, além de ter participado da reunião realizada na estatal, acumulou no mesmo período as funções de gestor na Comissão de licitação (CEL) e na Gerência Geral de licitações (Galic). Concluo, com base nos fatos contidos nestes autos, que o recorrente teve participação desde a concepção até a implementação da mencionada cláusula restritiva no edital do RDC.

20. Ademais, considero que o ofício que chamou o responsável em audiência cumpriu sua função ao delimitar precisamente os fatos e as condutas essencialmente relevantes e suficientes para que, ao recorrente, fosse garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa. Diante disso, acolho a proposta apresentada pelo secretário da Serur no sentido de negar provimento ao recurso intentado.

21. Por sua vez, o recurso apresentado pelo Sr. Pedro Gherardi Neto, responsável por celebrar o contrato contendo vinculação indevida de parcela do preço à moeda estrangeira, também deve ser rejeitado, porque o recorrente não atuou de forma diligente ao firmar avença sem questionar a ausência de parecer jurídico sobre a contratação.

22. Por fim, quanto à aventada possibilidade de se chamar outros responsáveis com poder de decisão sobre o certame, na forma dos parágrafos 125 a 130 da instrução do auditor da Serur, entendo que essa medida é desnecessária em razão da ocorrência das prescrições das pretensões punitiva e de ressarcimento que passaram a vigor nos processos de controle externo a partir da Resolução TCU 344, de 11 de outubro de 2022.

Diante de todo o exposto, voto por que este Colegiado acolha a proposta de deliberação que ora submeto à apreciação.

ACÓRDÃO Nº 2545/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.361/2015-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame em Relatório de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Caf Brasil Industria e Comercio Sa (02.430.238/0001-82).

3.2. Responsáveis: Antônio Gonçalves de Lima Filho (406.314.007-53); Davidson Tolentino de Almeida (588.656.244-34); Eduardo Ogando Rivas (546.339.077-00); Fernando Barini Rodrigues Alves (038.361.518-63); Frederico Pires da Silva (663.602.507-72); Nara Eni Pacheco de Siqueira (865.682.997-15); Nilo Eduardo Moreira da Silva (469.825.587-20); Pedro Gherardi Neto (495.136.058-68); Ricardo Cezar Britto Lopes (776.228.557-15); Roberto Costa de Souza Leal (362.874.587-04); Rossinelio Lopes da Fonte (596.299.407-87); Sergio Lopes (778.114.967-04); Sérgio Sampaio Sessim (743.871.977-49); Turiano Moss Barroso (795.775.557-72).

3.3. Recorrentes: Frederico Pires da Silva (663.602.507-72); Ricardo Cezar Britto Lopes (776.228.557-15); Roberto Costa de Souza Leal (362.874.587-04); Sergio Lopes (778.114.967-04); Nilo Eduardo Moreira da Silva (469.825.587-20); Turiano Moss Barroso (795.775.557-72); Nara Eni Pacheco de Siqueira (865.682.997-15); Rossinelio Lopes da Fonte (596.299.407-87); Eduardo Ogando Rivas (546.339.077-00); Antônio Gonçalves de Lima Filho (406.314.007-53); Pedro Gherardi Neto (495.136.058-68).

4. Órgão/Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.



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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).

8. Representação legal: Camila Fernandes Lastra (272518/OAB-SP), Mauricio Boudakian Moyses (221705/OAB-SP) e outros, representando Caf Brasil Industria e Comercio Sa; Ricardo Lopes Godoy (77.167/OAB-MG), Jefferson Barros Figueiredo e outros, representando Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Ricardo Cezar Britto Lopes; Washington Ailton Ferreira (142.026/OAB-SP) e Renata de Oliveira Ferreira (361.285/OAB-SP), representando Pedro Gherardi Neto; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Eduardo Ogando Rivas; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Nara Eni Pacheco de Siqueira; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Turiano Moss Barroso; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Rossinelo Lopes da Fonte; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Sergio Lopes; Rafael Sganzerla Durand (211648/OAB-SP), Arthur Pimentel Diogo (156788/OAB-RJ) e outros, representando Roberto Costa de Souza Leal; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Nilo Eduardo Moreira da Silva; Ana Luiza Coppolecchio de Assis (145.645/OAB-RJ), Victor Almeida de Freitas (121008/OAB-RJ) e outros, representando Antonio Goncalves de Lima Filho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os Pedidos de Reexame interpostos contra o Acórdão 2672/2017-TCU-Plenário, Min. Relator Augusto Sherman Cavalcanti, por meio do qual o Tribunal aplicou-lhes multas com base no art. 58 da Lei 8.443/1992;

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

9.1. conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Roberto Costa de Souza Leal, Rossinelo Lopes da Fonte, Sérgio Lopes, Nara Eni Pacheco de Siqueira, Antônio Gonçalves de Lima Filho, Nilo Eduardo Moreira da Silva, Turiano Moss Barroso, Eduardo Ogando Rivas e Ricardo Cezar Britto Lopes contra o Acórdão 2.672/2017-TCU-Plenário e dar-lhes provimento para afastar as multas que lhes foram aplicadas por meio dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 da decisão recorrida;

9.2. conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Frederico Pires da Silva e Pedro Gherardi Neto para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, à CBTU e aos demais interessados.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2545-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



TC 018.941/2022-2

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil.

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CONHECIMENTO. FISCALIZAÇÃO DE TERMO DE PARCERIA ENTRE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA FEDERAL E SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO. PROGRAMA DE EXPANSÃO DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. CONHECIMENTO. PROPOSTA DE REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO. AUTORIZAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO SOLICITANTE.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução do auditor responsável pelo exame do processo no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (peça 25), cuja proposta de encaminhamento foi aprovada de modo uniforme pela instância diretiva da referida unidade técnica (peças 26/27):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 61/2022/CFFC-P, de 25/5/2022 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, vice-presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 52/2021, de 28/9/2021 (peça 2, p. 1-2).

2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Hildo Rocha, requer do TCU a realização de fiscalização no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) para examinar possíveis irregularidades na formulação, execução e fiscalização do contrato celebrado entre o Banco do Nordeste e o Instituto Nordeste Cidadania (INEC), organização da sociedade civil de interesse público (OSCIPI), responsável pelo programa de expansão de microcrédito produtivo e orientado daquela instituição bancária (peça 2, p. 1).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente de comissão da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

5. O autor do pedido de fiscalização, Deputado Hildo Rocha traz informações sobre irregularidades no contrato celebrado entre o Banco do Nordeste e o Instituto Nordeste Cidadania (INEC), sem licitação, no valor de R\$ 583 milhões, para cuidar do setor de microcrédito (peça 2, p. 2).

6. A esse respeito, assevera haver suspeitas de inúmeras irregularidades na relação da administração do banco com a entidade, e, ainda, denúncias de que a presidência do BNB se recusa a realizar o processo licitatório para gerenciar referido setor de microcrédito.

7. Informa que o INEC existe desde 2003, quando teve início o processo de expansão do programa de microcrédito produtivo e orientado urbano do Banco do Nordeste, sendo detentor do monopólio da operacionalização dos dois grandes programas de microcrédito do BNB, no caso, o Crediamigo (versão urbana) e o Agroamigo (versão rural).

8. Nesse sentido, enfatiza que não houve concorrência pública, tampouco foi aberta a oportunidade para outras entidades disputarem o direito de prestar tais serviços.

9. Com vistas a atender à solicitação, foram feitas pesquisas no sítio do banco (<https://www.bnb.gov.br>), por meio do qual foram levantadas as informações e documentações descritas nos itens a seguir.

10. Assim, confirmou-se que o BNB e o INEC celebraram Termo de Parceria, no valor de R\$ 583.000.000,00, em 24/11/2020, cujo objeto era a operacionalização do Programa de Microcrédito Crediamigo, e com vigência no período de 1/1/2021 a 31/12/2021 (peça 8, p. 1-15).

11. Verificou-se, ainda, que o Banco do Nordeste e o Instituto Nordeste Cidadania celebraram Termo de Parceria (Contrato 2020/554), no valor de R\$ 358.496.421,00, em 23/11/2020, cujo objeto era a operacionalização do Programa de Microcrédito Rural Agroamigo, no atendimento a agricultores familiares pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e com vigência no período de 1/1/2021 a 31/12/2022 (peça 21, p. 1-20).

12. Por sua vez, constatou-se que, em 1/10/2022, o banco autorizou a implantação da modalidade de credenciamento de pessoas jurídicas para a operacionalização da sua plataforma de Microfinança Urbana – Crediamigo (peça 15); tendo lançado, em 11/10/2021, Edital Público destinado à realização de mencionado credenciamento (peça 16).

13. Inscreveram-se em aludido credenciamento, objeto do Edital 141/2021, as seguintes empresas/entidades: Cactvs Instituição de Pagamento S/A, Instituto Comunitário de Crédito de Natal – Crednatal, e Organização Social Associação de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Estado da Bahia – Adesba (peça 17).

14. Não obstante, conforme Fato Relevante divulgado em 25/11/2021, o Banco do Nordeste informou, quanto às entidades inscritas para o credenciamento, que essas, “após análise e julgamento da Comissão Especial de Credenciamento do Banco, não cumpriram as exigências requeridas no Edital, sendo, então, inabilitadas para a prestação dos referidos serviços” (peça 18).

15. Em 13/12/2021, o BNB comunicou ao mercado ter concluído a análise dos recursos apresentados pelas empresas, tendo julgado tais recursos improcedentes. Dessa forma, acrescentou que, “Diante do fato de nenhuma entidade ter sido habilitada, o Banco dará início ao processo de migração da operacionalização do Programa para um modelo de gestão a ser executado pelo próprio Banco do Nordeste (peça 19).

16. Tendo em vista o insucesso do credenciamento supracitado, e de forma a evitar a descontinuidade do programa Crediamigo, o Banco do Nordeste celebrou, em 29/12/2021, novo Termo de Parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (Contrato 2021/437), com vigência de 1/1/2022 a 31/3/2022, e valor estimado de R\$ 242.697.621,00, para cumprimento das metas estabelecidas, valor esse a ser repassado pelo BNB de acordo com o Cronograma de Execução e Desembolso, constante do item 7 do Programa de Trabalho (peça 9, p. 1-20).

17. Importa destacar que, conforme Cláusula Quarta do Termo de Parceria, os detalhes dos objetivos, das metas, dos resultados a serem atingidos, do cronograma de execução, dos critérios de avaliação de desempenho, com indicadores de resultados, e a previsão de repasses financeiros e despesas para proporcionar a estrutura logística, tecnológica e de pessoal para a execução de aludido Termo, constam do Programa de Trabalho proposto pelo INEC e aprovado pelo BNB, “constituindo-se parte integrante deste Termo de Parceria em Formato Contingencial, independentemente de sua transcrição” (peça 9, p. 3). A esse respeito, informe-se que referido Plano de Trabalho não se encontra disponível no sítio do banco.

18. Em 24/3/2022, foi formalizado o 1º Termo Aditivo de Parceria em Formato Contingencial, relativo ao Contrato 2021/437, prorrogando a vigência de aludido contrato até a data de 30/6/2022, e alterando o valor global estimado para R\$ 270.562.799,00 (peça 10, p. 1-8).

19. Em que pese ter asseverado, em 13/12/2021, que daria início a processo de migração da operacionalização do Programa Crediamigo para modelo gestão a ser executado pelo próprio banco, consoante informado no item 15 dessa instrução, o BNB comunicou ao mercado, em Fato Relevante datado de 14/6/2022, que “visando à melhoria da eficiência e efetividade do seu Programa de Microcrédito Urbano, formalizou, nesta data, acordo de operacionalização com a Camed Microcrédito e Serviços para execução desse serviço” (peça 20).

20. Acrescentou que a Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil (Camed), além de administrar o plano de saúde dos funcionários do banco, por intermédio da Camed Saúde, realiza a corretagem de seguros e microseguros do BNB por meio da coligada Camed Corretora (peça 20).

21. Efetivamente, como se observa à peça 12, p. 1-17, o BNB formalizou com a empresa Camed Microcrédito e Serviços Ltda., em 14/6/2022, Acordo de Operacionalização do Programa de Microcrédito Crediamigo (Contrato 2022/1/144), com vigência de 24 (vinte e quatro) meses, com início em 1/6/2022 e término em 31/5/2024, “podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, limitado a 12 (doze) meses, mediante aditivo contratual” (peça 12, p. 15).

22. Citado Contrato 2022/1/144, entretanto, não especificou o valor global estimado, limitando-se a consignar que, “Para cumprimento das metas estabelecidas, o Plano de Negócios prevê período da operação e valor orçado a ser repassado pelo BNB à CAMED Microcrédito e Serviços, de acordo com o Cronograma de Execução e Desembolso constante do Plano de Negócios”, conforme estabelecido em sua Cláusula Sétima –



Dos Recursos Financeiros (peça 12, p. 8). Aludido Plano de Negócios também não está disponível no sítio do Banco do Nordeste.

23. Cabe destacar que, a teor da Cláusula Décima Terceira – Da Remuneração, o banco pagará à empresa Camed Microcrédito e Serviços, a título de remuneração pela prestação do serviço, taxa de administração correspondente à aplicação do percentual de 1,5%, “incidente sobre os valores repassados e efetivamente utilizados para custeio da operacionalização do programa” (peça 12, p. 14).

24. Importa ressaltar, ainda, que, em 27/6/2022, o BNB e o INEC formalizaram o 2º Termo Aditivo de Parceria em Formato Contingencial, concernente ao Contrato 2021/437, prorrogando a vigência do contrato até a data de 30/9/2022, e alterando o valor global estimado para R\$ 298.523.000,00 (peça 11, p. 1-6).

25. Ainda com relação ao Acordo de Operacionalização do Programa Crediamigo, celebrado, em 14/6/2022, pelo Banco do Nordeste e a Camed Microcrédito e Serviços, cabe frisar que referida empresa foi aberta em 16/5/2022 (peça 13). Portanto, apenas um mês antes da formalização de referido Acordo Operacional.

26. Saliente-se, por oportuno, que multicitado Acordo Operacional encontra-se vinculado à Proposta de Contratação 2022/734, de 20/4/2022 (peça 12, p. 1). Ou seja, a Camed Microcrédito e Serviços foi aberta apenas cerca de um mês após o início da Proposta de Contratação 2022/734.

27. Dessa forma, não há como o Banco do Nordeste querer tornar crível a essa Corte que a contratação direta da Camed Microcrédito e Serviços encontra amparo no Regulamento de Licitações e Contratos do BNB, mormente quando se observa que se trata de empresa recém-criada, e, ainda, que o art. 7º, § 4º, inciso IV, de citado Regulamento, estabelece, dentre outras condições, que haja a comprovação de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram superioridade em relação aos demais que atuam naquele mercado, que permitam aferir que o selecionado é o mais adequado para o estabelecimento da parceria visando à obtenção dos benefícios pretendidos pelo banco (peça 24, p. 6).

28. De igual modo, não há que se falar que aludida contratação direta está fundamentada no art. 7º, inciso I, de supracitado Regulamento, visto que não se trata de prestação ou execução, de forma direta, pelo BNB, de serviço relacionado com seu objeto social (peça 24, p. 5).

29. Outrossim, mencionada contratação, ao contrário do afirmado na Cláusula Segunda de supracitado Acordo Operacional (peça 12, p. 1), não encontra amparo no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 13.636, de 20/3/2018, pois aludido dispositivo estatui, quanto à execução das atividades concernentes ao microcrédito produtivo orientado, ser necessário que a empresa demonstre qualificação técnica para atuação no segmento de microcrédito.

30. Nesse sentido, cabe ter presente, quanto ao aspecto materialidade, que, em 2021, o Programa Crediamigo possuía 2.465.770 clientes ativos, dos quais 457.702 novos clientes atendidos naquele exercício, tendo sido desembolsados em citado ano o quantitativo de 4.276.448 empréstimos, perfazendo um montante de R\$ 12,68 bilhões (peça 22, p. 25).

31. Para tanto, o INEC contou com quantitativo total de 3.037 agentes de créditos, responsáveis por uma carteira ativa de R\$ 7,68 bilhões, e uma média de 17.038 clientes atendidos por dia, sendo cada um desses agentes de microcrédito responsável em média por carteira de 812 clientes ativos (peça 22, p. 26).

32. Mencionado volume de empréstimos concedidos, e citados quantitativos de atendimentos diários e de agentes de crédito, são incompatíveis com uma empresa recém-criada, cuja controladora, no caso, a Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Nordeste (Camed), igualmente não detém expertise alguma em atividades relacionadas ao microcrédito produtivo orientado.

33. Assim, a substituição do Instituto Nordeste Cidadania, ao menos detentor de vasta experiência e longa atuação no segmento de microcrédito produtivo orientado do BNB, pela Camed Microcrédito e Serviços Ltda., empresa recém-criada e sem experiência alguma em atividades relacionadas ao microcrédito, constitui elevado risco de solução de continuidade do Programa Crediamigo.

34. Nesse aspecto, cabe ter presente a relevância do Crediamigo, o maior programa de microcrédito produtivo orientado urbano da América do Sul, e que detém participação de 74% no mercado de microcrédito produtivo orientado do Brasil, tendo alcançado, ao longo de sua história, a marca de 50 milhões de operações concedidas, perfazendo um total emprestado que supera o montante de R\$ 120 bilhões (peça 22, p. 4 e 6).

35. Ainda quanto ao aspecto relevância, importa ressaltar que o Escritório Técnico do Nordeste (Etene), vinculado ao BNB, estimou, utilizando a Matriz Insumo-Produto, os impactos econômicos das contratações do Crediamigo para o Brasil.

36. Assim, o Etene estimou que o volume de contratações em 2021, da ordem de R\$ 12,7 bilhões, teria os seguintes impactos econômicos para o Brasil: geração ou manutenção de 568,3 mil empregos; aumento de R\$



9,0 bilhões na massa salarial; incremento de R\$ 3,4 bilhões na arrecadação tributária; e incremento de R\$ 48,7 bilhões no valor bruto da produção e de R\$ 27,4 bilhões no valor adicionado à economia (peça 22, p. 12).

37. Ressalte-se, ainda quanto ao quesito relevância, que, tanto o Crediamigo (versão urbana) como o Agroamigo (versão rural), não se limitam à concessão do crédito, pois utilizam metodologias fundamentadas na educação financeira e orientação para a gestão de negócios, e que fortalecem os laços sociais entre empreendedores e, ainda, dentro da comunidade, em especial com a adoção do aval solidário (peça 22, p. 10).

38. Ademais, a metodologia adotada por citados programas estimula o empreendedorismo por meio de palestras e suporte, de forma remota ou presencial, por Agentes de Microcrédito treinados para desenvolver o potencial dos pequenos empreendedores. Dessa forma, o microcrédito orientado é uma ferramenta de diminuição da pobreza (peça 22, p. 10).

39. Com relação ao quesito Oportunidade, a transição da operacionalização do Programa Crediamigo, da Oscip Instituto Nordeste Cidadania (INEC) para a empresa Camed Microcrédito e Serviços Ltda., encontra-se em implementação. Nesse aspecto, atuação do TCU se faz necessária de forma a identificar as ações adotadas pelo BNB para mitigar eventuais riscos de solução de continuidade do programa, bem como propor a adoção de medidas adicionais de forma a corrigir as falhas detectadas.

40. Diante da relevância do objeto proposto, esta unidade técnica manifesta-se favoravelmente à realização da fiscalização solicitada. Entende-se que a fiscalização deve ser executada na forma de inspeção no Banco do Nordeste do Brasil S.A., com vistas a avaliar o processo seletivo para contratação de parceiro estratégico responsável pelo programa Crediamigo, e sua operacionalização, aí englobado o Termo de Parceria celebrado com o INEC; o processo seletivo relativo ao Edital 141/2021, em que foram inabilitadas as três empresas participantes; e o Acordo Operacional firmado com a Camed Microcrédito.

41. Nesse sentido a fiscalização tem por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento de políticas, procedimentos e controles internos para a seleção e contratação de parceiro estratégico responsável pelo programa de microcrédito produtivo e orientado Crediamigo, visando à melhoria de sua operacionalização e à mitigação dos riscos de descontinuidade do programa.

42. Com relação ao quantitativo de HD da inspeção proposta, esse perfaz o total de 150 HD, concernente a equipe de dois AUFC, distribuído da seguinte forma:

- a) Planejamento: 60 HD;
- b) Execução: 60 HD;
- c) Relatório: 30 HD.

43. No que concerne ao quesito Volume de Recursos Fiscalizados, registre-se novamente que foram contratadas operações em 2021, que totalizaram o montante de R\$ 12,68 bilhões (peça 22, p. 25).

44. Por relevante, informe-se que a contratação da Camed Microcrédito e Serviços Ltda. encontra-se também abordada, dentre outros itens, em processo de Denúncia (TC 019.846/2022-3), atualmente na Secex Finanças para instrução, processo esse igualmente da Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

45. Em mencionado processo, o denunciante informou que a Diretoria do BNB contratou a Camed Microcrédito e Serviços Ltda., sem licitação, de forma direta, empresa sem qualquer expertise e que nunca contratou sequer uma operação de crédito, contratação essa com alto risco de não dar certo (TC 019.846/2022-3; peça 1, p. 4-5), aspectos esses já abordados na presente instrução.

46. O denunciante aduziu, ainda, que a contratação da Camed Microcrédito foi efetivada **“por um preço bem superior, mais caro, além dos impostos”**, pois “com a OSCIP (INEC, ...), não há incidência de impostos, conforme a lei de microcrédito - grifo no original (TC 019.846/2022-3; peça 1, p. 4-5).

47. A esse respeito, repise-se que não estão disponíveis, no sítio do BNB, o Programa de Trabalho elaborado pelo INEC, e o Plano de Negócios elaborado pela Camed Microcrédito, instrumentos esses que conteriam informações relativas à previsão de repasses financeiros e de despesas, conforme afirmado acima. Tais informações, entretanto, deverão ser obtidas na inspeção abordada nos itens 40 a 42 supra.

48. Por fim, o denunciante referiu-se, ainda, a suposto conflito de interesse que teria ocorrido quando da contratação da Camed Microcrédito. Asseverou que funcionário do Banco do Nordeste votou no BNB como Diretor Estatutário (contratante), autorizando a contratação da Camed Microcrédito; bem como atuou como presidente Conselho Deliberativo do Grupo Camed, votando favorável à celebração do Acordo Operacional da Camed Microcrédito (contratada) com o BNB, exercendo voto de minerva.

49. Visto que a contratação de citada empresa fará parte do escopo da inspeção proposta acima, a questão alusiva à atuação desse Diretor do Banco do Nordeste será igualmente objeto dessa fiscalização.

50. Quanto aos demais quesitos constantes da denúncia (celebração de Acordo Operacional entre o BNB



e a Brasilcap Capitalizações, sem cumprir os regramentos normativos internos do Banco do Nordeste relativos aos Estudos Técnicos, Governança e ao Fluxo do Processo Decisório para formalização da parceria; contratação direta, sem processo licitatório, da Fundação Dom Cabral, Escritório de Fortaleza, cuja franquia tem à frente ex-funcionário do banco, contratação essa cujo objeto era a realização de trabalho de planejamento do banco, em que pese o Banco do Nordeste ter área específica para esse mister), tais pontos serão tratados no TC 019.846/2022-3.

CONCLUSÃO

51. Constatou-se que o Banco do Nordeste e o Instituto Nordeste Cidadania (INEC) celebraram, em 24/11/2020, Termos de Parceria, cujos objetos eram, respectivamente, a operacionalização do Programa de Microcrédito Crediamigo e do Programa de Microcrédito Agroamigo (itens 10 e 11).

52. Verificou-se, ainda, que o BNB autorizou a implantação da modalidade de credenciamento de pessoas jurídicas para a operacionalização da sua plataforma de Microfinança Urbana (Crediamigo), tendo lançado o Edital 141/2021; processo de credenciamento esse que, entretanto, não logrou êxito, visto que todas as empresas participantes foram inabilitadas (itens 12 a 15).

53. Apurou-se, também, que, devido a mencionado insucesso no processo de credenciamento, o banco formalizou, em 29/12/2021, novo Termo de Parceria com o INEC, o qual foi aditivado duas vezes (itens 16 a 18 e 24).

54. Por sua vez, constatou-se que o BNB procedeu à contratação direta de empresa recém-criada e sem expertise em microcrédito produtivo orientado, contratação essa destinada à operacionalização do Programa Crediamigo (itens 19 a 23 e 25 a 29).

55. Ante o observado risco de solução de continuidade do Programa Crediamigo; tendo em vista a materialidade e a relevância de citado programa; face à oportunidade detectada, visto estar em andamento a transição da operacionalização do Crediamigo, do INEC para a empresa contratada (Camed Microcrédito e Serviços); e, ainda, visando o saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, considera-se necessária, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a realização de inspeção no Banco do Nordeste do Brasil S.A., com vistas ao exame detalhado do processo seletivo para contratação de parceiro estratégico responsável pelo programa Crediamigo, e sua operacionalização, aí englobado o Termo de Parceria celebrado com o INEC; o processo seletivo relativo ao Edital 141/2021, em que foram inabilitadas as três empresas participantes; e o Acordo Operacional firmado com a Camed Microcrédito (itens 30 a 43).

56. Por fim, observou-se que a contratação direta da empresa Camed Microcrédito e Serviços foi objeto, dentre outras questões, de processo de denúncia apresentada a essa Corte. A esse respeito, concluiu-se que os aspectos atinentes a tal contratação, abordados no processo de denúncia, deveriam ser objeto de apuração na inspeção acima mencionada, com o que os demais quesitos apontados na denúncia seriam tratados naquele processo (itens 44 a 50).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 61/2022/CFFC-P, de 25/5/2022, pelo vice-presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 52/2021, de 28/9/2021, de autoria do Deputado Hildo Rocha, à consideração superior, sugerindo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Relator Ministro Aroldo Cedraz, por intermédio da Segecex nos termos do art. 17, §1º, da Resolução TCU 308/2019, com proposta de:

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

b) realizar inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 240, do Regimento Interno do TCU, junto ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., para que sejam examinadas possíveis irregularidades relacionadas ao processo seletivo para contratação de parceiro estratégico responsável pelo programa Crediamigo, e sua operacionalização, aí englobado o Termo de Parceria celebrado com o INEC; o processo seletivo relativo ao Edital 141/2021, em que foram inabilitadas as três empresas participantes; e o Acordo Operacional firmado com a Camed Microcrédito, com vistas a subsidiar os trabalhos desta unidade para atender à demanda do Congresso Nacional;



c) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Hildo Rocha, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação encaminhada pelo 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Deputado Federal Áureo Ribeiro, versando sobre a Proposta de Fiscalização e Controle 52/2021, tendo como objeto “*possíveis irregularidades na formulação, execução e fiscalização do contrato celebrado entre o Banco do Nordeste (BNB) e o Instituto Nordeste Cidadania (INEC), organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) responsável pelo programa de expansão de microcrédito produtivo e orientado urbano daquela instituição bancária*”.

2. De início, verifico que a Solicitação merece ser conhecida, porquanto atendidos os requisitos legais e regimentais aplicáveis à espécie.

3. Relativamente à materialidade da possível fiscalização, a unidade instrutiva registra que, em 2021, foram contratadas operações perfazendo um montante de R\$ 12,68 bilhões.

4. Foram anotadas, na instrução preliminar, com base no expediente encaminhado pela Comissão da Câmara dos Deputados, diversas ocorrências a demandar esclarecimentos e a necessária fiscalização por parte desta Corte de Contas.

5. Dentre as ocorrências, cabe destacar que: I) a instituição é detentora do monopólio da operacionalização de dois grandes programas de microcrédito, o Crediamigo (versão urbana) e o Agroamigo (versão rural); II) foi implantada inicialmente a modalidade de credenciamento de pessoas jurídicas para a operacionalização da plataforma de Microfinança Urbana (Crediamigo); III) não houve concorrência pública e não foi aberta a oportunidade para outras entidades disputarem o direito de prestar serviços; IV) o BNB tem realizado contratação direta ao amparo do Regulamento de Licitações e Contratos da própria instituição; V) foi promovida contratação direta de empresa recém-criada e sem expertise em microcrédito produtivo orientado; VI) há denúncias de que o BNB estaria se recusando a realizar processo licitatório para gerenciar o setor de microcrédito.

6. Quanto ao mérito, julgo que a Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional abordou, com bastante propriedade, em sua minudente instrução, cujos fundamentos incorporo, desde já, a estas razões de decidir, todas as questões necessárias ao deslinde do feito, exaurindo a análise da matéria.

7. Nesse contexto, afigura-se pertinente a proposta de realização de inspeção, nos termos consignados nos autos, para que sejam verificadas as possíveis irregularidades relacionadas ao processo seletivo para a contratação de parceiro estratégico responsável pelo programa Crediamigo; a sua operacionalização por meio do Termo de Parceria celebrado com o INEC; bem assim examinado o processo seletivo referente ao Edital 141/2021, no qual foram inabilitadas as três empresas participantes; e a verificação do Acordo Operacional firmado com a Camed Microcrédito.

8. Nessa seara, a referida ação de controle objetiva subsidiar os trabalhos do Controle Externo com vistas a atender à demanda do Congresso Nacional.

9. Por fim, atendidos os critérios de materialidade e de relevância, entendo que a fiscalização pode ser autorizada, ademais que se trata de proposta da própria unidade técnica, permitindo-se concluir pela adequação e suficiência dos recursos materiais e humanos para a sua realização.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



ACÓRDÃO Nº 2546/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.941/2022-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do Exmo. Sr. Deputado Federal Áureo Ribeiro, vice-presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 52/2021.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da Solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos art. 38, incisos I, 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. autorizar a realização de inspeção junto ao Banco do Nordeste do Brasil, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 240, do Regimento Interno/TCU, para que sejam examinadas possíveis irregularidades relacionadas ao processo seletivo para a contratação de parceiro estratégico responsável pelo programa Crediamigo, e sua operacionalização, aí englobado o Termo de Parceria celebrado com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC); o processo seletivo referente ao Edital 141/2021, em que foram inabilitadas as três empresas participantes; e o Acordo Operacional firmado com a Camed Microcrédito, com vistas a subsidiar os trabalhos de fiscalização visando ao atendimento da demanda do Congresso Nacional;

9.3. dar ciência da presente deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando à referida instância que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal de Contas da União.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2546-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 018.952/2022-4

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: Conselho Federal de Medicina.

Representação legal: não há.

Interessado: Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle



da Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE 62/2021, DE AUTORIA DO DEPUTADO ELIAS VAZ. APURAÇÃO DA REGULARIDADE DE DESPESAS DO CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. DIÁRIAS E PASSAGENS E CONTRATOS DE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS NOS ANOS DE 2018 A 2021. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO AO SOLICITANTE. EXTENSÃO DOS ATRIBUTOS DA SOLICITAÇÃO AOS PROCESSOS CONEXOS. INCLUSÃO DA DEMANDA EM RELAÇÃO AOS CONTRATOS DE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS NO PLANO DE CONTROLE EXTERNO. CONHECIMENTO E ATENDIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 9), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 10-11):

“INTRODUÇÃO

1. Cuida-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), autuada em 23/8/2022, em atenção ao Ofício 493/2021-CFFC firmado pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Dep. Aureo Ribeiro (peça 1), referente à Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 62/2021, de autoria do Dep. Elias Vaz (peça 3), solicitando ação de controle no Conselho Federal de Medicina (CFM).

ADMISSIBILIDADE

2. A solicitação deve ser conhecida com base no art. 71, inciso IV, da CF/1988, c/c art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

EXAME TÉCNICO

3. Conforme consta na PFC 62/2021 e no ofício 493/2021-CFFC, trata-se de solicitação de fiscalização “*com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na arrecadação de receitas e realização de despesas do Conselho Federal de Medicina (CFM), notadamente, com foco no pagamento de diárias e passagens aéreas aos seus conselheiros titulares, suplentes, servidores, terceirizados e outros; e contratos de soluções tecnológicas nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021*” (peças 1 e 3).

4. Assim, entende-se que a demanda relativa à solicitação pode ser dividida em dois grupos principais, quais sejam: 1) pagamento de diárias e passagens; e 2) contratos de soluções tecnológicas.

5. Acerca do **primeiro tópico**, vale dizer, preliminarmente, que se trata de assunto já bastante discutido no âmbito do TCU, haja vista a existência de inúmeros processos de denúncias e representações sobre a matéria.

6. De início, registre-se que a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip) do TCU realiza uma fiscalização contínua de folhas de pagamento da administração pública. O objetivo desse trabalho consiste em acompanhar continuamente os gastos com pessoal, coibir fraudes e irregularidades de forma tempestiva, bem como promover o aperfeiçoamento dos controles internos da administração federal. A fiscalização contínua abrange os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, além de entidades da administração indireta e dos Conselhos de Fiscalização Profissional, incluídos a partir do 4º ciclo de acompanhamento (TC 024.000/2018-3, Acórdão 1.032/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz). Depois já foram apreciados o 5º ciclo (TC 022.202/2019-6, Acórdão 2.331/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz), o 6º ciclo (TC 018.709/2020-6, Acórdão 1.055/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira) e o 7º ciclo (TC 014.927/2021-7, Acórdão 1.015/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman). Atualmente, está em curso o 8º ciclo (TC 007.802/2022-6, rel. Min. Vital do Rego). Todos esses acompanhamentos englobaram o CFM.

7. Impende ressaltar que aos processos referentes aos 6º e 7º ciclos (TC’s 018.709/2020-6 e 014.927/2021-7) foram estendidos, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º da mesma Resolução, em razão da conexão integral dos respectivos objetos com o do processo apreciado no Acórdão 249/2022-TCU-Plenário (TC 031.119/2021-2, rel. Min. Aroldo Cedraz), que também tratou de SCN requerendo ao TCU ato de fiscalização e controle em relação ao pagamento dos



vencimentos, indenizações ou de qualquer outro tipo de espécie remuneratória no âmbito de toda a administração pública nacional, então com base na PFC 122/2017.

8. Demais disso, é imprescindível mencionar o Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário (TC 036.608/2016-5, rel. Min. Weder de Oliveira), versando sobre fiscalização de orientação centralizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas e as transferências de recursos dos conselhos de fiscalização profissional (CFP).

9. Verdadeiramente paradigmática, a precitada deliberação foi assim ementada:

1. A diária e o auxílio de representação, devidos apenas quando do desempenho de atividades de interesse da entidade, têm caráter eventual e natureza indenizatória.

2. Os valores de diária e de auxílio de representação devem ser consentâneos com os parâmetros estabelecidos nos anexos I, classificação "C" e II, do Decreto 5.992/2006, e no anexo III, grupo "D", classe I, do Decreto 71.733/1973, ou pelos atos normativos que o sucederem.

3. O jeton, previsto no art. 2º, § 3º, da Lei 11.000/2004, tem natureza remuneratória e corresponde à gratificação por presença de conselheiro em sessão colegiada deliberativa.

4. É vedada a realização de empréstimos de qualquer natureza de conselhos de fiscalização profissional a terceiros ou entre conselhos por ausência de expresse amparo legal.

10. No tocante ao sistema medicina, destacam-se os seguintes apontamentos dos achados sobre despesas com verbas indenizatórias, conforme consignado no item 7.6 do relatório de auditoria integrante do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário:

Quadro 37 - Valores de diárias superiores aos estabelecidos no Dec. 5.992/2006 (em R\$)

Conselho	Normativo	Valor da diária do conselheiro (viagem nacional)
CFM	Res. 2141/2016 (p. 17 a 27, peça 97)	938,00

Quadro 39 - Exemplos de valores de auxílio de representação considerados desarrazoados

Conselho	Normativo	Valor
CFM	Res. 2175/2017 (peça 196)	R\$ 386,00

Quadro 40 - Exemplos de valores de outras indenizações consideradas desarrazoadas

Conselho	Normativo	Valor
CFM	Res. 2141/2016 (p. 17 a 27, peça 97)	Verba indenizatória no valor unitário de R\$ 700,00, podendo ser pagas até 19 por mês

(...)

641. No caso do CFM, a Resolução 2.141/2016, art. 2º, inciso II (p. 19, peça 97), institui o pagamento de verba indenizatória, definida como a indenização pelo comparecimento de conselheiros efetivos em sessões plenárias, reuniões de diretoria, encontros nacionais dos conselhos de medicina, atividades judicantes, reuniões e atividades individuais dos membros das comissões e câmaras técnicas, internas e externas, possuindo cada uma destas atividades um limite específico, não podendo, em conjunto ultrapassar 19 verbas/mês. Esta vantagem agrupa os conceitos de jeton e representação e ainda acrescenta outras atividades rotineiras dos conselheiros.

642. Ainda sobre a Resolução 2.141/2016 do CFM, verifica-se que o inciso III do art. 2º (p. 20, peça 97) institui também o auxílio de representação, definido como a indenização para cobertura de despesas com locomoção e refeição na cidade de origem, não acumulável com a diária, quando da participação em reuniões, eventos, atividades relacionadas à apuração em fiscalização, sindicâncias e processos, específica para conselheiros efetivos e suplentes do conselho federal e regionais, delegados das delegacias regionais e membros das comissões e câmaras técnicas, não podendo ultrapassar 22 (vinte e dois) auxílios/mês e um auxílio/dia. Neste caso, além de atividades de representação, o conceito abarca a execução de atividades rotineiras do conselho.

643. Assim, esta norma prevê indenizações que se confundem em fatos geradores, podendo, inclusive, ser pagas concomitantemente. Além disso, podem gerar pagamento que caracteriza remuneração, assunto este que será tratado em tópico específico. (...)

664. No CFM, a Resolução 2141/2016 (p. 17 a 26, peça 97) admite o pagamento concomitante de verba indenizatória (pelo comparecimento de conselheiros efetivos em sessões plenárias, reuniões de diretoria, encontros nacionais dos conselhos de medicina, atividades judicantes, reuniões e atividades individuais dos membros das comissões e câmaras técnicas, internas e externas) com o pagamento de diárias. Casos concretos nesse sentido foram relatados em auditorias desta FOC realizadas em conselhos regionais de medicina, conforme segue. (...)

684. Quanto ao CFM, restou constatado que o art. 2º, II, da Res. 2141/2016 (p. 19, peça 97) instituiu o pagamento de verba indenizatória, definida como a indenização pelo comparecimento de conselheiros efetivos em sessões plenárias, reuniões de diretoria, encontros nacionais dos conselhos de medicina, atividades judicantes, reuniões e atividades individuais dos membros das comissões e câmaras técnicas, internas e externas. Além disso, cada uma destas atividades possui um limite quantitativo específico, sendo que não podem ultrapassar 19 verbas/mês em conjunto. Além de agrupar os conceitos de jeton e representação, o fato gerador desta verba inclui outras atividades rotineiras dos conselheiros, o que representa o pagamento de verdadeira remuneração pelo desempenho das atividades, especialmente se considerada a permissão para pagamento de até 19 indenizações por mês, cujo valor unitário atual é de R\$ 700,00. Outrossim, a resolução admite o pagamento de até 3 verbas indenizatórias por dia, conforme o caso.

685. A mesma Resolução do CFM, instituiu também, mediante inciso III do art. 2º, o auxílio representação, utilizado para indenizar despesas com locomoção e refeição na cidade de origem, quando da participação em reuniões, eventos, atividades relacionadas à apuração em fiscalização, sindicâncias e processos, específica para conselheiros efetivos e suplentes do conselho federal e regionais, delegados das delegacias regionais e membros das comissões e câmaras técnicas. Esta verba possui um limite quantitativo de 22 auxílios/mês e um auxílio/dia. Seu fato gerador inclui a execução de atividades rotineiras do conselho, podendo igualmente ser caracterizado como remuneração, especialmente pela admissibilidade de pagamento de até 22 auxílios por mês. O valor unitário atual do auxílio é de R\$ 386,00. (...)

Quadro 43 - Ocorrências acerca do pagamento de diárias em circunstâncias indevidas

Conselho	Normativo	Descrição
CFM	Res. 2141/2016 (p. 17 a 26, peça 97)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe

(...)

715. (...) A equipe acrescentou, ainda, que a Resolução CFM 2141/2016 define o conceito e limites da diária, reporta aos CRMs sua estipulação, mas menciona apenas ‘diárias nacional e internacional’, o que significa um valor unificado de diária, sem a previsão de segmentar diária intraestado e diária extraestado de jurisdição do conselho regional.

11. Ao fim, o Tribunal fixou uma série de entendimentos (item 9.1) em relação à execução da despesa pelos CFP's. A fim de evitar confusão, apresenta-se a seguir o texto consolidado do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário com a redação dada pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rego), que tratou de pedido de reexame oposto sobre a precitada deliberação:



9.1. Fixar os seguintes entendimentos em relação à execução da despesa pelos conselhos de fiscalização profissional:

9.1.1. diária e auxílio de representação são verbas de caráter eventual, de natureza indenizatória e:

9.1.1.1. devem ser objeto de processo administrativo específico que contenha, pelo menos:

9.1.1.1.1. a demonstração de que se vinculam às finalidades da entidade;

9.1.1.1.2. a motivação da concessão;

9.1.1.1.3. a comprovação da efetiva realização das atividades autorizadas;

9.1.1.2. não podem ser concedidos cumulativamente;

9.1.2. a diária:

9.1.2.1 destina-se à cobertura de despesas com hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião de afastamento:

9.1.2.1.1. da sede da entidade, quando se tratar de empregados;

9.1.2.1.2. de forma excepcional, do domicílio do beneficiário, quando se tratar de conselheiro;

9.1.2.2. não pode configurar gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade;

9.1.2.3. não pode ser concedida por afastamento dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas;

9.1.2.4. deve ter seu valor consentâneo com os parâmetros estabelecidos nos anexos I, classificação “C”, e II do Decreto 5.992/2006, e no anexo III, grupo “D”, classe I, do Decreto 71.733/1973, ou pelos atos normativos que o sucederem, ressalvada a possibilidade de adoção de outro valor devidamente justificado e obediente aos princípios gerais da gestão pública, especialmente os da razoabilidade, economicidade, moralidade e publicidade; *(redação dada pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário)*

9.1.2.5. é devida em metade de seu valor no caso de afastamento que não exija pernoite, ou no dia de retorno;

9.1.3. o auxílio de representação:

9.1.3.1. destina-se à indenização dos custos incorridos pelo profissional para a execução de atividades de interesse do conselho indelegáveis a terceiros; *(redação dada pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário)*

9.1.3.2. não pode configurar gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade;

9.1.3.3. deve ter seu valor fixado com moderação, de forma a não se converter em remuneração nem implicar descumprimento dos princípios da moralidade, economicidade e razoabilidade; *(redação dada pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário)*

9.1.4. o jeton, previsto no art. 2º, § 3º, da Lei 11.000/2004:

9.1.4.1. corresponde ao pagamento pela presença de conselheiro em órgãos de deliberação coletiva, com valor definido em observância aos princípios da razoabilidade, economicidade e moralidade, e, se for a título de indenização, não pode ser acumulado com outras verbas indenizatórias sob o mesmo fundamento; *(redação dada pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário)*

9.1.4.2. deve ter seu valor e frequência fixados de modo a não descaracterizar a natureza honorífica do cargo de conselheiro;

9.1.5. é vedada a concessão de empréstimos de qualquer natureza a terceiros, mas admitida entre conselhos, desde que para o atendimento de situação ocasional e a juros, quando incidentes, compatíveis com os praticados em aplicações financeiras; *(redação dada pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário)*

12. Além disso, o Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário também expediu diversas determinações, recomendações e ciências a vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Casa Civil da Presidência da República, Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, Controladoria-Geral da União e Congresso Nacional), além dos próprios CFP's (itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.6, 9.7 e 9.8).

13. Como já dito, o processo foi objeto de pedido de reexame, apreciado no âmbito do precitado Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal tornou insubsistente o item 9.7.3 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário e conferiu nova redação aos seus itens 9.1.2.4, 9.1.3.1, 9.1.3.3, 9.1.4.1, 9.1.5, 9.2, 9.3, 9.4.1.5 e 9.8.3.

14. Enfim, por meio do item 9.4 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, o Tribunal concedeu prazo de 180 dias para os conselhos normatizarem, em seus respectivos sistemas, a concessão de diária, auxílio de representação e jeton de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 da referida deliberação. Considerando que o pedido de reexame possui efeito devolutivo pleno e que o Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário foi apreciado na sessão de 1º/6/2022, entende-se que o monitoramento do cumprimento das



deliberações deve se iniciar a partir de 28/11/2022. Mais especificamente, as determinações referentes ao sistema medicina serão monitoradas no TC 019.834/2020-9, já autuado.

15. Logo, entende-se que, no tocante a este primeiro quesito, a solicitação será atendida no precitado TC 019.834/2020-9, uma vez que o monitoramento a ser realizado emitirá opinião conclusiva sobre as medidas adotadas pelo CFM em cumprimento ao Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, a fim de regularizar a realização de despesas quanto a gastos com pagamento de diárias e passagens no âmbito do conselho, conforme requerido na PFC 62/2021.

16. Em relação ao **segundo tópico**, entende-se que o Tribunal ainda não dispõe de informações suficientes para atender esta SCN. Na realidade, considerando que o plano operacional do TCU para o exercício de 2022 já está sendo finalizado, há limitações no presente momento para atendimento imediato da demanda, sendo importante enfatizar que somente se conhecerá de fato a real extensão do objeto da fiscalização solicitada após o início do seu planejamento.

17. Ademais, deve-se levar em conta a reestruturação que ocorrerá em curto prazo na Segecex em função da transição de gestão, nos termos da Resolução-TCU 320/2020, da Portaria-TCU 113-A/2022 e do Memorando-GM-BD 2/2022.

18. Assim, crê-se que o mais adequado para o atendimento da presente solicitação seja determinar que a Segecex, no ano de 2023, defina qual unidade técnica será responsável pela demanda e inclua a devida fiscalização no plano operacional do TCU para o exercício.

CONCLUSÃO

19. Cuida-se de SCN encaminhando a PFC 62/2021, cuja demanda pode ser dividida em dois grupos principais, quais sejam: 1) pagamento de diárias e passagens; e 2) contratos de soluções tecnológicas (parágrafos 1-4).

20. Acerca do primeiro tópico, esta Corte prolatou o Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, que foi objeto de recurso no âmbito do Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário, apreciado na sessão de 1º/6/2022. As determinações referentes ao sistema medicina serão monitoradas no TC 019.834/2020-9. Assim, entende-se que, no tocante a este primeiro quesito, a presente SCN será atendida no referido processo, uma vez que o monitoramento a ser realizado emitirá opinião conclusiva sobre as medidas adotadas pelo CFM em cumprimento ao Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, a fim de regularizar a realização de despesas quanto a gastos com pagamento de diárias e passagens no âmbito do conselho, conforme requerido na PFC 62/2021 (parágrafos 5-15).

21. Em relação ao segundo tópico, entende-se que o Tribunal ainda não dispõe de informações suficientes para atender esta SCN, razão pela qual propõe-se determinar que a Segecex defina a unidade técnica responsável pela demanda e inclua a devida fiscalização no plano operacional do TCU para o exercício de 2023 (parágrafos 16-18).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo que:

22.1. seja conhecida a presente solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, inciso IV, da CF/1988, c/c art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

22.2. seja informado ao solicitante que:

22.2.1. o TCU realiza uma fiscalização contínua de folhas de pagamento da administração pública com o objetivo de acompanhar regularmente os gastos com pessoal, coibir fraudes e irregularidades de forma tempestiva, bem como promover o aperfeiçoamento dos controles internos da administração federal, abrangendo, desde o 4º ciclo de acompanhamento, os conselhos de fiscalização profissional, encaminhando-se ao solicitante o inteiro teor dos Acórdãos 1.032/2019 (4º ciclo), 2.331/2020 (5º ciclo), 1.055/2021 (6º ciclo) e 1.015/2022 (7º ciclo), todos do Plenário;

22.2.2. o TCU realizou uma fiscalização de orientação centralizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas e as transferências de recursos dos conselhos de fiscalização profissional, encaminhando-se ao solicitante o inteiro teor dos Acórdãos 1.925/2019 e 1.237/2022, ambos do Plenário;

22.2.3. o monitoramento das determinações referentes ao sistema medicina ocorrerá no TC 019.834/2020-9, já autuado e aguardando o prazo concedido para a adequação normativa, no qual será emitida opinião conclusiva sobre as medidas adotadas pelo Conselho Federal de Medicina em cumprimento ao Acórdão



1.925/2019-TCU-Plenário, a fim de regularizar a realização de despesas quanto a gastos com pagamento de diárias e passagens no âmbito da entidade;

22.3. à luz do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008, seja informado aos relatores dos TC's 007.802/2022-6 (8º ciclo de acompanhamento) e 019.834/2020-9 (monitoramento do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário referente ao sistema medicina) que os mencionados processos envolvem o objeto deste e requisitar que, por ocasião da apreciação do mérito, seja juntada a estes autos cópia do inteiro teor das deliberações proferidas e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento integral da presente solicitação;

22.4. à luz do art. 14, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, determinar que a Secretaria-Geral de Controle Externo, no ano de 2023, defina qual unidade técnica será responsável pela demanda e inclua a devida fiscalização no plano operacional do TCU para o exercício;

22.5. sejam estendidos, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º da mesma Resolução aos TC's 007.802/2022-6 e 019.834/2020-9, em razão da conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

22.6. à luz do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, seja considerada parcialmente atendida a presente solicitação, registrando-se que o atendimento integral ocorrerá quando houver comunicação ao solicitante de deliberação determinando o encaminhamento do resultado do trabalho realizado e demais peças julgadas pertinentes, bem como do primeiro posicionamento do Tribunal.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), autuada a partir do Ofício 493/2021-CFFC, por meio do qual o Exmo. Deputado Aureo Ribeiro, Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 62/2021, de autoria do Exmo. Deputado Elias Vaz, que solicita ao TCU a realização de fiscalização “*com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na arrecadação de receitas e realização de despesas do Conselho Federal de Medicina (CFM), notadamente, com foco no pagamento de diárias e passagens aéreas aos seus conselheiros titulares, suplentes, servidores, terceirizados e outros; e contratos de soluções tecnológicas nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021*”.

2. Conforme descrito no Relatório que antecede este Voto, a unidade instrutora informa que o pagamento de diárias e passagens, inclusive em relação ao CFM, já tem sido bastante discutido no âmbito do TCU, haja vista a existência de inúmeros processos de denúncias e representações sobre a matéria.

3. Já em relação à contratação de soluções tecnológicas por aquele conselho, entende que o Tribunal ainda não dispõe de informações suficientes para atender esta SCN. Na realidade, considerando que o plano operacional do TCU para o exercício de 2022 já está sendo finalizado, há limitações no presente momento para atendimento imediato da demanda, sendo importante enfatizar que somente se conhecerá de fato a real extensão do objeto da fiscalização solicitada após o início do seu planejamento.

4. Em face dessas considerações, a Unidade Técnica propôs declarar parcialmente atendida a solicitação examinada nestes autos, além de:

a) prestar informações ao solicitante acerca dos processos em que o TCU examina a regularidade das despesas de diárias e passagens em relação aos conselhos profissionais de fiscalização, em especial do CFM;

b) estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução TCU 215/2008 aos processos conexos a esta solicitação do Congresso Nacional, quais sejam, os TC's 007.802/2022-6 e 019.834/2020-9; e

c) determinar que a Secretaria-Geral de Controle Externo, no ano de 2023, defina qual unidade técnica será responsável pela demanda apresentada nesta SCN acerca das contratações de soluções tecnológicas e inclua a devida fiscalização no plano operacional do TCU para o exercício;



5. Preliminarmente, conheço da presente Solicitação do Congresso Nacional, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992; no art. 32, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

6. Quanto ao mérito, acompanho a análise empreendida pela secretaria especializada, transcrita no Relatório precedente, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

7. Em relação à regularidade das despesas com diárias e passagens do CFM, o TCU realiza uma fiscalização contínua de folhas de pagamento da administração pública com o objetivo de acompanhar regularmente os gastos com pessoal, coibir fraudes e irregularidades de forma tempestiva, bem como promover o aperfeiçoamento dos controles internos da administração federal, abrangendo, desde o 4º ciclo de acompanhamento, os conselhos de fiscalização profissional. Considerando que, atualmente o processo se encontra no 8º ciclo de acompanhamento (TC 007.802/2022-6), devem ser encaminhados ao solicitante o inteiro teor dos Acórdãos 1.032/2019 (4º ciclo), 2.331/2020 (5º ciclo), 1.055/2021 (6º ciclo) e 1.015/2022 (7º ciclo), todos do Plenário.

8. Ainda sobre a mesma matéria, o TCU realizou uma fiscalização de orientação centralizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas e as transferências de recursos dos conselhos de fiscalização profissional, apreciadas pelos Acórdãos 1.925/2019 e 1.237/2022, ambos do Plenário, os quais devem igualmente ser encaminhados ao solicitante.

9. Por intermédio desses acórdãos, esta Corte: (I) fixou uma série de entendimentos em relação à execução da despesa com diárias, verbas de representação e *jetons* pelos conselhos de fiscalização profissional (item 9.1); (II) expediu diversas determinações, recomendações e ciências a vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Casa Civil da Presidência da República, Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, Controladoria-Geral da União e Congresso Nacional), além dos próprios conselhos de fiscalização profissional (itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.6, 9.7 e 9.8) e (III) concedeu prazo de 180 dias para os conselhos normatizarem, em seus respectivos sistemas, a concessão de diária, auxílio de representação e *jeton* de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 da referida deliberação.

10. O monitoramento do cumprimento dessas deliberações, e especificamente as determinações referentes ao sistema medicina, ocorrerá no TC 019.834/2020-9, já autuado e aguardando o prazo concedido para a adequação normativa, no qual será emitida opinião conclusiva sobre as medidas adotadas pelo Conselho Federal de Medicina em cumprimento ao Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, a fim de regularizar a realização de despesas quanto a gastos com pagamento de diárias e passagens no âmbito da entidade.

11. Assim, a solicitação será atendida no retromencionado TC 019.834/2020-9, uma vez que o monitoramento a ser realizado emitirá opinião conclusiva sobre as medidas adotadas pelo CFM a fim de regularizar a realização de despesas quanto a gastos com pagamento de diárias e passagens no âmbito do conselho, conforme requerido na PFC 62/2021.

12. Dessa forma, em razão da conexão dos objetos dos TC 007.802/2022-6 (8º ciclo de acompanhamento) e 019.834/2020-9 (monitoramento do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário referente ao sistema medicina), é pertinente a proposta de que os relatores daqueles processos sejam informados de que os mencionados processos envolvem o objeto desta SCN e que, por ocasião da apreciação do mérito, juntem a estes autos cópia do inteiro teor das deliberações proferidas e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento integral da presente solicitação.

13. Em relação à fiscalização acerca da regularidade dos contratos de soluções tecnológicas do CFM, o Tribunal ainda não dispõe de informações suficientes para atender esta SCN. Considerando ainda a reestruturação que ocorrerá em curto prazo na Segecex, em função da transição de gestão, nos termos da Resolução-TCU 320/2020, da Portaria-TCU 113-A/2022 e do Memorando-GM-BD 2/2022, acolho a proposta de que a Segecex defina a unidade técnica responsável pela demanda e inclua a devida fiscalização no plano operacional do TCU para o exercício de 2023.



Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2547/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.952/2022-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Medicina.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, autuada a partir do Ofício 493/2021-CFFC, por meio do qual o Exmo. Deputado Aureo Ribeiro, Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 62/2021, de autoria do Exmo. Deputado Elias Vaz, que solicita ao TCU a realização de fiscalização *“com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na arrecadação de receitas e realização de despesas do Conselho Federal de Medicina (CFM), notadamente, com foco no pagamento de diárias e passagens aéreas aos seus conselheiros titulares, suplentes, servidores, terceirizados e outros; e contratos de soluções tecnológicas nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021”*;

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 estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, I, da Lei 8.443/1992; art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. o TCU realiza uma fiscalização contínua de folhas de pagamento da administração pública com o objetivo de acompanhar regularmente os gastos com pessoal, coibir fraudes e irregularidades de forma tempestiva, bem como promover o aperfeiçoamento dos controles internos da administração federal, abrangendo, desde o 4º ciclo de acompanhamento, os conselhos de fiscalização profissional, encaminhando-se ao solicitante o inteiro teor dos Acórdãos 1.032/2019 (4º ciclo), 2.331/2020 (5º ciclo), 1.055/2021 (6º ciclo) e 1.015/2022 (7º ciclo), todos do Plenário;

9.2.2. o TCU realizou uma fiscalização de orientação centralizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas e as transferências de recursos dos conselhos de fiscalização profissional, encaminhando-se ao solicitante o inteiro teor dos Acórdãos 1.925/2019 e 1.237/2022, ambos do Plenário;

9.2.3. o monitoramento das determinações referentes ao sistema medicina ocorrerá no TC 019.834/2020-9, já autuado e aguardando o prazo concedido para a adequação normativa, no qual será emitida opinião conclusiva sobre as medidas adotadas pelo Conselho Federal de Medicina em cumprimento ao Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, a fim de regularizar a realização de despesas quanto a gastos com pagamento de diárias e passagens no âmbito da entidade;

9.3. informar aos relatores dos TC 007.802/2022-6 (8º ciclo de acompanhamento) e TC 019.834/2020-9 (monitoramento do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário referente ao sistema medicina) que os mencionados processos envolvem o objeto destes autos e requisitar que, por ocasião da



apreciação do mérito, seja juntada a estes autos cópia do inteiro teor das deliberações proferidas naqueles processos e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento integral da presente solicitação, à luz do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008;

9.4. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo para que, no ano de 2023, defina qual unidade técnica será responsável pela demanda desta SCN acerca dos contratos de soluções tecnológicas do CFM e inclua a devida fiscalização no plano operacional do TCU para o exercício, à luz do art. 14, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º da mesma resolução aos processos TC 007.802/2022-6 e TC 019.834/2020-9, em razão da conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

9.6. juntar cópia desta deliberação aos processos conexos mencionados no item anterior, nos termos do art. 14, inciso V, da Resolução TCU 215/2008;

9.7. considerar parcialmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, registrando-se que o seu atendimento integral ocorrerá quando houver comunicação ao solicitante de deliberação determinando o encaminhamento do resultado do trabalho realizado para atendê-la e demais peças julgadas pertinentes, bem como do primeiro posicionamento do Tribunal;

9.8. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2547-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 020.711/2022-0

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Entidades: Banco do Brasil S.A., Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Representação legal: Não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2022. CONSISTÊNCIA ENTRE OS VALORES TOTAIS ARRECADADOS A TÍTULO DE IR, IPI E CIDE E OS VALORES DISTRIBUÍDOS RELATIVAMENTE AO FPE, FPM, IPI-EXP E CIDE. CONFORMIDADE COM OS DISPOSITIVOS CONSTANTES DO **CAPUT** DO ART. 159 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Acompanhamento referente à distribuição das transferências constitucionais no primeiro semestre do exercício de 2022.

2. Transcrevo a seguir, como parte integrante do Relatório, excerto da bem elaborada instrução de mérito da auditora responsável pelo exame do processo no âmbito da Secretaria de



Macroavaliação Governamental (Peça 16), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da referida unidade técnica especializada (Peças 17 e 18):

“[...] **OBJETO**

Trata-se de acompanhamento – autorizado por Despacho proferido pelo Ministro Relator Aroldo Cedraz no TC 013.963/2022-8 – no âmbito da Fiscalização 165/2022, conforme a Portaria de Fiscalização - Semag 488, de 5/9/2022 (peça 3), da distribuição, no 1º semestre do exercício de 2022, das seguintes transferências constitucionais:

- a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- c) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação);
- d) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide);
- e) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

2. As transferências constitucionais aos estados, Distrito Federal e municípios constituem parcela das receitas federais arrecadadas pela União e objetivam reduzir as desigualdades entre os membros da federação brasileira. O trabalho visa então a acompanhar a arrecadação dos tributos vinculados, a destinação de suas parcelas, e a distribuição dos recursos das citadas transferências.

LEGISLAÇÃO

3. O FPE, o FPM, o IPI-Exportação e a Cide estão previstos no art. 159, incisos I, II e III da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), na seguinte forma:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;
- e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;
- f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

4. O Fundeb é um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, com o objetivo de distribuir, entre o Distrito Federal, os estados e seus municípios, recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, sendo composto por recursos originários da União, dos estados e dos municípios.

5. O fundo vigente até o exercício de 2020 havia sido criado pela Emenda Constitucional 53, de 19/12/2006, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28/12/2006, a qual foi convertida na Lei 11.494, de 20/6/2007.

6. Como a vigência do Fundeb original seria encerrada em 31/12/2020, foi promulgada a Emenda Constitucional 108, de 26/8/2020, que incluiu o art. 212-A na Constituição Federal e alterou o art. 60 do ADCT, tornando o Fundeb permanente e estabelecendo, a partir do exercício de 2021, novos critérios para a sua constituição e distribuição, regulamentados pela Lei 14.113, de 25/12/2020.

7. Mesmo após a alteração, o Fundeb permanece composto, em sua maioria, por recursos pertencentes aos entes estaduais e municipais. Os recursos federais ainda exercem papel complementar, mas agora em maior



proporção (aumento progressivo de 10% para 23%, no mínimo, do total de recursos destinados ao fundo, sendo 15% em 2022). Essa complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros mínimos aos fundos estaduais e passa a ser distribuída nas seguintes modalidades, definidas consoante o art. 5º da Lei 14.113/2020: complementação do Valor Anual por Aluno-VAAF (equivalente à complementação existente no Fundeb anterior), complementação do Valor Anual Total por Aluno-VAAT (a partir do 2º semestre de 2021), e complementação do Valor Anual por Aluno-VAAR (a partir do exercício de 2023).

8. De acordo com o disposto no parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, cabe ao TCU calcular as quotas referentes ao FPE, ao FPM, ao IPI-Exportação e à Cide. Essa competência está prevista também no inciso VI do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992 (Lei Orgânica do TCU), *in verbis*:

Constituição Federal

Art. 161 Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

(...)

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Lei 8.443/1992

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

VI - efetuar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos.

9. Leis específicas também atribuem ao TCU a competência para calcular os coeficientes individuais de participação, como a Lei Complementar 61, de 26/12/1989 (IPI-Exportação), a Lei Complementar 62, de 28/12/1989, com a redação dada pela Lei Complementar 143, de 17/7/2013 (FPE e FPM), e a Lei 10.336, de 19/12/2001, com a redação dada pela Lei 10.866, de 4/5/2004 (Cide). Compete ainda ao TCU acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem aos fundos, bem como fiscalizar a entrega dos respectivos recursos, nos termos do art. 5º da LC 62/1989, e do art. 1º, inciso VI, da Lei 8.443/1992.

10. Em relação ao Fundeb, não cabe ao TCU calcular os coeficientes, mas apenas fiscalizar as atribuições a cargo dos órgãos federais, conforme o disposto no inciso III do art. 30 da Lei 14.113/2020, cabendo ao Poder Executivo Federal, no caso, ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério da Economia (ME), a publicação dos parâmetros necessários à operacionalização do Fundo, conforme previsto no art. 16 da mesma Lei.

FONTE DOS DADOS E ESCOPO

11. O presente acompanhamento foi efetuado tomando por base os dados cadastrados no Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon), desenvolvido pelo TCU para acompanhar as transferências constitucionais e legais. Os dados constantes desse sistema, relativos à distribuição das transferências aos beneficiários, são importados dos arquivos DAF674 (Distribuição da Arrecadação Federal), enviados regularmente pelo Banco do Brasil ao TCU. Já os dados relativos à arrecadação das receitas federais, que formam a origem dos recursos utilizados na distribuição das transferências constitucionais, são importados dos arquivos de arrecadação L77, enviados decendialmente pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

12. Fazem parte do acompanhamento da Semag os seguintes arquivos DAF674 enviados pelo Banco do Brasil: FPM (relativo ao FPE e ao FPM, com valores distribuídos aos estados e aos municípios, respectivamente), IPI (relativo ao IPI-Exportação, com valores distribuídos aos estados), CID (relativo à Cide, com valores distribuídos aos estados e aos municípios), FEB (relativo ao Fundeb, com valores distribuídos aos estados e aos municípios) e FEV (também relativo ao Fundeb, mas específico para os valores distribuídos a título da complementação VAAT). Observa-se que o Banco do Brasil considera o FPE e o FPM um único fundo e os dados de distribuição são encaminhados pelo Banco em um único arquivo DAF674, embora o TCU os trate como duas transferências distintas. No presente acompanhamento, foram analisados os dados constantes em 576



arquivos DAF674 (18 FPM, 18 IPI, 2 CID, 531 FEB e 7 FEV) e em 18 arquivos L77 (relação completa na peça 4).

13. Cada arquivo DAF674 contém um sequencial de remessa que o identifica e corresponde a um número que é incrementado a cada arquivo gerado pelo Banco do Brasil para um fundo. Assim, quando se fala, por exemplo, em arquivo 13952 do Fundeb, está-se referindo ao arquivo de sequencial de remessa 13952 daquele fundo. Além disso, cada arquivo DAF674 corresponde a uma única data de distribuição, mas pode possuir diversas datas de competência (ou datas de referência, na nomenclatura do Banco).

14. Deve-se esclarecer que, apesar de o escopo deste trabalho restringir-se aos valores distribuídos no 1º semestre de 2022, poderão ser relatadas ocorrências que abranjam outros períodos, caso tenham relação com aqueles valores, como, por exemplo, um arquivo com datas de competência anteriores, ou ainda caso contribuam para uma melhor compreensão do processo.

15. Ressalte-se que a análise, tanto dos arquivos de distribuição DAF674 quanto dos arquivos de arrecadação L77, restringe-se às rubricas que estão diretamente relacionadas com as citadas transferências. Assim, os tributos arrecadados que não sejam a título de imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), imposto sobre produtos industrializados (IPI) ou contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide) não são objeto do presente acompanhamento. Da mesma forma, as parcelas debitadas ou creditadas pelo Banco do Brasil nas contas dos beneficiários a título de retenção de PIS/PASEP ou INSS, por exemplo, não são abrangidas por este trabalho.

ANÁLISE DOS DADOS E ACHADOS

Consistência entre Valores Totais Arrecadados e Distribuídos

16. O valor do IR arrecadado no período do 3º decêndio de dezembro de 2021 ao 2º decêndio de junho de 2022 (distribuído no período do 1º decêndio de janeiro ao 3º decêndio de junho de 2022) foi de R\$ 344.047.832.554,40, e o do IPI, R\$ 32.601.257.040,46, totalizando o valor de R\$ 376.649.089.594,86.

Arrecadação do IR e do IPI para distribuição no 1º Semestre/2022
Valores em R\$

DECÊNDIO ARRECADAÇÃO	DE	VALOR ARRECADADO			DECÊNDIO DISTRIBUIÇÃO	DE
		IR	IPI	IR + IPI		
3º DEC de DEZ / 2021		25.929.319.165,33	4.215.715.640,79	30.145.034.806,12	1º DEC de JAN / 2022	
1º DEC de JAN / 2022		5.838.900.928,32	1.770.054.438,60	7.608.955.366,92	2º DEC de JAN / 2022	
2º DEC de JAN / 2022		20.834.296.717,88	214.684.268,76	21.048.980.986,64	3º DEC de JAN / 2022	
3º DEC de JAN / 2022		57.446.113.656,84	3.879.951.889,36	61.326.065.546,20	1º DEC de FEV / 2022	
1º DEC de FEV / 2022		4.932.270.809,68	1.166.130.363,36	6.098.401.173,04	2º DEC de FEV / 2022	
2º DEC de FEV / 2022		14.161.395.107,56	498.127.460,68	14.659.522.568,24	3º DEC de FEV / 2022	
3º DEC de FEV / 2022		22.690.277.631,37	4.465.989.799,36	27.156.267.430,73	1º DEC de MAR / 2022	
1º DEC de MAR / 2022		3.720.908.382,04	1.392.541.129,23	5.113.449.511,27	2º DEC de MAR / 2022	
2º DEC de MAR / 2022		17.070.440.037,58	422.487.890,31	17.492.927.927,89	3º DEC de MAR / 2022	
3º DEC de MAR / 2022		29.209.523.292,39	4.236.527.733,16	33.446.051.025,55	1º DEC de ABR / 2022	
1º DEC de ABR / 2022		4.759.544.654,21	1.120.719.734,72	5.880.264.388,93	2º DEC de ABR / 2022	
2º DEC de ABR / 2022		18.629.308.872,72	1.030.730.851,64	19.660.039.724,36	3º DEC de ABR / 2022	
3º DEC de ABR / 2022		39.048.206.337,11	2.164.222.927,56	41.212.429.264,67	1º DEC de MAI / 2022	
1º DEC de MAI / 2022		4.986.867.779,10	781.012.686,11	5.767.880.465,21	2º DEC de MAI / 2022	
2º DEC de MAI / 2022		18.185.268.911,80	450.855.072,12	18.636.123.983,92	3º DEC de MAI / 2022	
3º DEC de MAI / 2022		25.492.385.559,84	2.768.398.666,54	28.260.784.226,38	1º DEC de JUN / 2022	
1º DEC de JUN / 2022		15.686.217.914,47	1.340.613.797,63	17.026.831.712,10	2º DEC de JUN / 2022	
2º DEC de JUN / 2022		15.426.586.796,16	682.492.690,53	16.109.079.486,69	3º DEC de JUN / 2022	
TOTAL		344.047.832.554,40	32.601.257.040,46	376.649.089.594,86		

Fonte: Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon), a partir de arquivos L77 do Serpro.

17. Já o valor arrecadado da Cide no 4º trimestre de 2021 e no 1º trimestre de 2022 (distribuído no 1º e no 2º trimestres de 2022) foi de R\$ 1.556.533.408,24.

Arrecadação da Cide para distribuição no 1º Semestre/2022

Valores em R\$



ARRECAÇÃO	VALOR ARRECADADO CIDE	DISTRIBUIÇÃO
4º TRIM / 2021	723.994.312,52	1º TRIM / 2022
1º TRIM / 2022	832.539.095,72	2º TRIM / 2022
TOTAL	1.556.533.408,24	

Fonte: Sistema Transcon, a partir de arquivos L77 do Serpro.

18. A fim de verificar se os valores distribuídos a título de FPE, FPM e IPI-Exportação estão corretos em relação ao que foi arrecadado de IR e IPI, foi analisada a consistência entre a arrecadação e a distribuição bruta (antes do desconto do Fundeb) realizada no 1º semestre de 2022, ressaltando-se que as pequenas diferenças observadas devem-se ao processo de arredondamento dos valores distribuídos (peça 5, p. 1-3).

19. Assim, do valor total arrecadado no período a título de IR e IPI (R\$ 376.649.089.594,86), efetivamente 21,5% foram distribuídos para o FPE (R\$ 80.979.554.262,69) e 22,5%, para o FPM (R\$ 84.746.045.159,68). Para o IPI-Exportação, foram corretamente distribuídos 10% do valor do IPI arrecadado (R\$ 3.260.125.704,80).

20. Quanto à Cide, foi analisada a consistência entre a arrecadação da contribuição de mesmo nome e a distribuição (não há o desconto do Fundeb) realizada no 1º semestre de 2022 (peça 5, p. 4).

21. Do valor total arrecadado da Cide (R\$ 1.556.533.408,24), 29% foram efetivamente distribuídos para a transferência Cide (R\$ 451.394.688,30), não havendo mais a incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU), já que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5628/DF, em agosto de 2020, pela inconstitucionalidade desse desconto sobre os repasses da Cide a estados e municípios (peça 6).

22. Em relação ao Fundeb, a análise da consistência entre a arrecadação e a distribuição fica prejudicada, tendo em vista que o fundo é composto, além das transferências dos impostos e das complementações da União, de recursos arrecadados pelos estados (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD), cujas informações detalhadas por tributo não estão disponíveis nas bases de dados do Governo Federal.

Consistência da Distribuição por Beneficiário

23. No 1º semestre de 2022, foram distribuídos os seguintes valores líquidos (deduzidos de 20% para o Fundeb, no caso do FPE, FPM e IPI-Exportação) às unidades da federação e aos respectivos municípios, totalizando R\$ 268.540.988.488,91, de acordo com as informações disponíveis no sistema Transcon, obtidas a partir da importação dos arquivos DAF674 do Banco do Brasil.

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação

Janeiro a Junho/2022

Valores em R\$

Unidade da Federação	FPE*	FPM*	IPI-EXP*	CIDE (Estados e Municípios)	FUNDEB (Todas as Origens)	TOTAL
Acre	2.281.163.974,31	388.140.999,17	440.638,73	3.638.532,75	906.384.896,30	3.579.769.041,26
Alagoas	2.761.086.247,09	1.540.949.054,58	958.164,09	6.371.261,82	2.487.518.153,27	6.796.882.880,85
Amapá	2.287.758.903,40	268.806.355,22	4.446.394,33	2.751.176,30	786.503.556,07	3.350.266.385,32
Amazonas	2.080.393.390,29	1.098.077.870,09	15.342.099,54	6.810.866,90	3.258.949.104,68	6.459.573.331,50
Bahia	5.929.684.634,17	6.227.414.874,20	91.707.623,10	29.013.867,92	9.794.708.730,61	22.072.529.730,00
Ceará	4.538.232.373,27	3.372.125.624,29	21.122.145,92	17.050.746,17	6.264.479.484,68	14.213.010.374,33
Distr. Federal	442.873.546,14	117.042.444,93	3.118.349,50	5.930.785,66	1.395.241.387,76	1.964.206.513,99
Espírito Santo	1.078.885.594,11	1.210.421.830,91	70.663.537,78	9.758.801,51	2.485.397.098,71	4.855.126.863,02
Goiás	1.935.329.263,05	2.522.071.827,60	63.895.881,95	23.579.835,43	3.873.999.827,40	8.418.876.635,43
Maranhão	4.592.037.696,86	2.848.938.156,43	35.593.765,73	15.032.838,29	6.252.237.817,82	13.743.840.275,13
Mato Grosso	1.438.330.528,77	1.249.175.967,28	43.611.484,14	16.557.178,56	2.861.232.274,29	5.608.907.433,04
Mato G. Sul	877.149.136,23	995.510.274,40	50.572.008,99	12.124.787,28	2.037.945.516,59	3.973.301.723,49
Minas Gerais	2.977.950.938,14	8.900.834.468,89	342.767.347,66	48.600.450,91	13.271.974.595,37	25.542.127.800,97



Unidade da Federação	FPE*	FPM*	IPI-EXP*	CIDE (Estados e Municípios)	FUNDEB (Todas as Origens)	TOTAL
Pará	3.981.906.389,19	2.331.314.086,00	276.559.228,24	15.316.278,48	6.961.888.735,00	13.566.984.716,91
Paraíba	3.064.155.060,72	2.130.224.989,83	2.024.407,80	9.013.011,99	2.708.322.867,42	7.913.740.337,76
Paraná	1.872.771.119,79	4.602.580.440,71	202.275.490,59	29.129.261,28	7.028.981.318,06	13.735.737.630,43
Pernambuco	4.422.914.518,94	3.277.084.836,69	30.664.429,56	15.799.204,44	5.301.721.004,60	13.048.183.994,23
Piauí	2.804.084.328,35	1.797.562.092,90	780.604,69	11.702.892,24	2.623.416.993,20	7.237.546.911,38
Rio de Janeiro	1.038.710.351,26	2.058.647.077,77	482.315.672,30	20.066.330,75	7.090.986.493,89	10.690.725.925,97
Rio G. Norte	2.609.728.735,33	1.680.653.439,98	3.875.689,72	8.208.336,85	1.983.845.432,15	6.286.311.634,03
Rio G. Sul	1.379.885.742,90	4.571.466.863,14	180.080.685,14	25.108.523,80	6.851.967.558,42	13.008.509.373,40
Rondônia	1.804.035.220,17	601.074.176,23	10.594.495,84	6.538.342,44	1.273.431.221,15	3.695.673.455,83
Roraima	1.790.131.529,05	342.454.686,90	2.776.479,71	3.848.309,44	715.471.474,99	2.854.682.480,09
Sta. Catarina	867.273.797,51	2.654.032.179,24	145.260.743,08	16.893.550,99	5.028.279.881,65	8.711.740.152,47
São Paulo	678.246.771,17	9.055.166.225,61	521.620.112,87	77.380.490,57	26.787.141.559,03	37.119.555.159,25
Sergipe	2.590.985.195,68	1.014.785.147,86	459.234,52	5.394.374,30	1.471.414.605,51	5.083.038.557,87
Tocantins	2.657.938.428,20	940.280.967,72	4.573.852,20	9.774.651,23	1.397.571.271,61	5.010.139.170,96
TOTAL	64.783.643.414,09	67.796.836.958,57	2.608.100.567,72	451.394.688,30	132.901.012.860,23	268.540.988.488,91

Fonte: Sistema Transcon, a partir de arquivos DAF674 do Banco do Brasil.

* Valores já deduzidos de 20% para o Fundeb.

24. Verificou-se que os valores informados no portal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais>) – provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) –, relativos ao FPE, ao FPM, ao IPI-Exportação, à Cide e ao Fundeb, correspondem aos valores cadastrados no Transcon (peça 14).

25. Inicialmente, haviam sido identificadas algumas diferenças, a menor no Siafi, nos valores do Fundeb repassados em janeiro de 2022 aos beneficiários do Tocantins (R\$ 45.207,37) e em junho de 2022 aos beneficiários do Acre (R\$ 158.247,04) e de Santa Catarina (R\$ 22.021,86). Em contato com o Banco do Brasil, a entidade informou que as diferenças decorreram de descasamentos temporais entre a montagem e processamento dos arquivos retorno e o processamento de distribuições que envolvem o Fundeb, e que já estava adotando providências para evitar novas ocorrências. Assim, foram transmitidos ao Serpro os arquivos contendo os registros ausentes e os valores no Siafi foram corrigidos, tendo a STN providenciado sua atualização no portal.

26. Segundo a STN, a distribuição do Fundeb no 1º semestre de 2022 deu-se a partir das seguintes fontes de recursos (os valores distribuídos por UF encontram-se na peça 15):

Distribuição do Fundeb por Fonte de Recursos

Janeiro a Junho/2022

Valores em R\$

FONTE DE RECURSOS	VALOR DISTRIBUÍDO
Origem FPE	16.195.910.848,60
Origem FPM	16.949.208.201,11
Origem IPI	652.025.137,08
Origem COUN VAAF	11.756.197.508,34
Origem COUN VAAT	4.752.921.831,98
Origem ITR	58.767.202,27
Origem ICMS	71.621.428.758,77
Origem IPVA	9.674.244.735,47
Origem ITCMD	1.240.308.636,61
Total	132.901.012.860,23

Fonte: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais>

27. Ainda no tocante ao Fundeb, os repasses do 1º semestre de 2022 obedeceram inicialmente aos parâmetros operacionais estabelecidos pela Portaria Interministerial MEC/ME 11, de 24/12/2021 – publicada no DOU em 31/12/2021 (peça 7) –, tendo sido fixado em R\$ 4.677,07 o valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) e em R\$ 5.643,92 o valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN).

28. Posteriormente, considerando a atualização das estimativas de receita, prevista no § 1º do art. 16 da Lei 14.113/2020, foram estabelecidos, por meio da Portaria Interministerial MEC/ME 2, de 29/4/2022 –

publicada no DOU na mesma data (peça 8) –, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2022, tendo o VAAF-MIN sido aumentado para R\$ 4.873,78, enquanto o VAAT-MIN foi reduzido para R\$ 5.640,52, apesar do aumento das estimativas de receita, já que cresceu o número de beneficiários habilitados a receber o repasse da complementação VAAT.

29. Ressalte-se que essa atualização não ocasionou alterações nos coeficientes de distribuição do Fundeb no 1º semestre de 2022, os quais permaneceram os mesmos fixados pela Portaria Interministerial MEC/ME 11/2021. Assim, não houve necessidade de realização de acertos financeiros pelo Banco do Brasil.

30. Em 29/4/2022, foi realizado, consoante a Portaria Interministerial MEC/ME 1, de 25/4/2022 – publicada no DOU na mesma data (peça 9) –, o ajuste da complementação da União ao Fundeb do exercício de 2021, com base nas receitas efetivas apuradas naquele exercício, conforme o previsto no § 3º do art. 16 da Lei 14.113/2020. Em decorrência do ajuste, o VAAF-MIN e o VAAT-MIN para o exercício de 2021 – anteriormente fixados pela Portaria Interministerial MEC/ME 10, de 20/12/2021 (peça 10) – aumentaram de R\$ 4.462,83 para R\$ 4.645,38 e de R\$ 4.846,26 para R\$ 4.866,18, respectivamente.

31. No ajuste da complementação VAAF – que abrangeu os beneficiários dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná e Rio Grande do Norte – houve lançamentos a crédito e a débito, tendo os lançamentos a débito ocorrido nas contas dos beneficiários do Paraná, no montante total de - R\$ 43.474.266,36. Já os lançamentos a crédito, ocorridos nos demais estados, totalizaram R\$ 961.347.082,35. Esses valores constam da coluna H do Anexo I da Portaria Interministerial MEC/ME 1/2022, totalizando R\$ 917.872.815,99.

32. No ajuste da complementação VAAT, que abrangeu beneficiários de todas as unidades da federação – com exceção do Distrito Federal, do Rio Grande do Sul e de Rondônia –, houve apenas lançamentos a crédito, no valor total de R\$ 183.574.563,20 (coluna C do Anexo II da Portaria Interministerial MEC/ME 1/2022).

33. Em relação às portarias retromencionadas, foi verificada a conformidade dos parâmetros calculados pelo MEC para nortear a distribuição dos recursos do Fundeb, quais sejam: valor anual por aluno de cada segmento de ensino e UF (VAAF); valor anual total por aluno de cada beneficiário (VAAT); valor total da complementação VAAF para cada UF; e valor total da complementação VAAT para cada beneficiário.

34. No acompanhamento dos valores distribuídos no 1º semestre de 2022, observou-se ainda que os valores totais repassados a título das complementações VAAF e VAAT foram compatíveis com os constantes das citadas portarias, da seguinte forma:

Complementações da União ao Fundeb

Janeiro a Junho/2022

Valores em R\$

TIPO	PORTARIA INTERMINISTERIAL	VALOR DISTRIBUÍDO	PERÍODO
Complementação VAAF	10/2021	2.832.716.924,62	Janeiro/2022
Complementação VAAF	2/2022	8.005.607.767,73	Janeiro a Junho/2022
Ajuste da Complementação VAAF	1/2022	917.872.815,99	Abril/2022
Complementação VAAT	10/2021	566.543.384,93	Janeiro/2022
Complementação VAAT	2/2022	4.002.803.883,85	Janeiro a Junho/2022
Ajuste da Complementação VAAT	1/2022	183.574.563,20	Abril/2022
TOTAL		16.509.119.340,32	Janeiro a Junho/2022

Fontes: Portarias Interministeriais e Sistema Transcon, a partir de arquivos DAF674 do Banco do Brasil.

35. Quanto aos coeficientes de distribuição, foram considerados, no caso do Fundeb, os relativos à Portaria Interministerial MEC/ME 11/2021, sendo que na complementação VAAT não há coeficientes e os repasses são feitos a partir de valores fixos, já conferidos. Para as demais transferências, foram considerados os coeficientes publicados pelas seguintes Decisões Normativas do TCU:

- a) FPE: Decisão Normativa - TCU 193, de 24/3/2021 (TC 006.772/2021-8, DOU de 29/3/2021);
- b) FPM: Decisão Normativa - TCU 196, de 24/11/2021 (TC 041.881/2021-4, DOU de 26/11/2021);
- c) IPI-Exportação: Decisão Normativa - TCU 195, de 27/7/2021 (TC 025.826/2021-2, DOU de 29/7/2021);
- d) Cide: Decisão Normativa - TCU 191, de 10/2/2021 (TC 005.116/2021-0, DOU de 12/2/2021), para o repasse de janeiro/2022; e Decisão Normativa - TCU 197, de 9/2/2022 (TC 001.320/2022-0, DOU de 11/2/2022), para o repasse de abril/2022.

36. No que se refere aos coeficientes publicados pelo TCU, houve decisões judiciais que alteraram os coeficientes do FPM dos seguintes municípios, nos períodos indicados:



- Itapiranga - AM: de 0,6 para 0,8, a partir de 11/1/2022 (Ação 1000175-43.2022.4.01.3200, Plantão da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.213/2022-5);
- Pauini - AM: de 1,2 para 1,4, a partir de 11/1/2022 (Ação 1000148-60.2022.4.01.3200, Plantão da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.228/2022-2);
- Humaitá - AM: de 2,2 para 2,4, a partir de 12/1/2022 (Ação 1000169-36.2022.4.01.3200, Plantão da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.238/2022-8);
- Tapauá - AM: de 1,2 para 1,4, a partir de 12/1/2022 (Ação 1000177-13.2022.4.01.3200, Plantão da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.234/2022-2);
- Japurá - AM: de 0,6 para 0,8, a partir de 17/1/2022 (Ação 1000145-08.2022.4.01.3200, Plantão da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.276/2022-7);
- Alvarães - AM: de 1,0 para 1,2, a partir de 21/1/2022 (Ação 1000162-44.2022.4.01.3200, Plantão da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.411/2022-1);
- Itacoatiara - AM: de 3,2 para 3,4, a partir de 21/1/2022 (Ação 1000154-67.2022.4.01.3200, Plantão da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.577/2022-7);
- Jutai - AM: de 1,0 para 1,4, a partir de 21/1/2022 (Ação 1000146-90.2022.4.01.3200, Plantão da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.508/2022-5);
- Barcelos - AM: de 1,4 para 1,6, de 31/1/2022 a 23/5/2022 (Ação 1000965-27.2022.4.01.3200, 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.937/2022-3); e de 1,6 para 1,8, a partir de 24/5/2022 (Ação 1009427-70.2022.4.01.3200, 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, TC 009.259/2022-8);
- Fonte Boa - AM: de 1,2 para 1,4, a partir de 31/1/2022 (Ação 1000164-14.2022.4.01.3200, Plantão da Seção Judiciária do Amazonas, TC 000.962/2022-8);
- Itamarati - AM: de 0,6 para 0,8, a partir de 8/2/2022 (Ação 1001303-98.2022.4.01.3200, 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, TC 001.443/2022-4);
- Santa Isabel do Rio Negro - AM: de 1,4 para 1,6, a partir de 21/3/2022 (Ação 1004576-85.2022.4.01.3200, 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, TC 004.717/2022-8);
- Caapiranga - AM: de 1,0 para 1,2, a partir de 22/3/2022 (Ação 1004596-76.2022.4.01.3200, 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, TC 004.778/2022-7);
- Planaltina - GO: de 2,8 para 3,4, a partir de 28/6/2022 (Ação 1001382-32.2022.4.01.3506, Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Formosa, TC 011.409/2022-3).

37. Houve ainda uma decisão judicial que alterou os coeficientes do FPE, já que determinou a retificação da renda domiciliar *per capita* do estado de Roraima – a qual foi reduzida de R\$ 983,00 para R\$ 923,00 –, resultando no aumento de seu coeficiente individual de participação de 3,687954% para 3,857479%, a partir de 28/3/2022, com a consequente redução proporcional dos coeficientes das demais unidades da federação (Ação 1000261-89.2020.4.01.4200, 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima, TC 005.348/2022-6).

38. Para verificar se os coeficientes das transferências foram aplicados corretamente, analisou-se a consistência entre os dados calculados pelo sistema Transcon, com base nos normativos legais, e os dados obtidos por meio dos arquivos DAF674 do Banco do Brasil, enviados regularmente ao TCU e importados pelo sistema. Ressalte-se que o Transcon, como regra geral, efetua a consistência dos dados considerando o coeficiente vigente em cada data de competência, mas, no caso do Fundeb, o sistema considera na consistência o coeficiente vigente na data de distribuição, e não na data de competência (se a data de competência for de algum exercício anterior, a consistência do Fundeb é efetuada com base no último coeficiente vigente naquele exercício).

39. Por meio da análise, foi constatada a regularidade da aplicação dos coeficientes relativos ao FPM, ao FPE, ao IPI-Exportação, à Cide e ao Fundeb em todo o período analisado – 1º semestre de 2022 –, conforme pode ser observado nas planilhas de resumo de consistência por arquivo DAF674 (peça 11).

40. Em relação ao FPE, é importante mencionar que os critérios de distribuição foram alterados a partir de 1º/1/2016, em decorrência da edição da Lei Complementar 143/2013, que alterou dispositivos da Lei Complementar 62/1989, da Lei 5.172/1966 e da Lei 8.443/1992. Em resumo, a LC 143/2013 definiu que, a partir de 1º/1/2016, os recursos do FPE seriam distribuídos da seguinte forma: a cada decêndio, calcula-se o valor distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015 corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do Produto Interno Bruto (PIB) nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo.



41. Caso o valor disponível para distribuição no decêndio corrente (VD) seja superior ao valor de 2015 corrigido (VC), a distribuição é realizada em duas parcelas: a) valor corrigido do correspondente decêndio de 2015 (VC), com base nos coeficientes constantes do anexo à LC 62/1989; e b) valor excedente: o disponível menos o corrigido (VD-VC), com base nos coeficientes calculados pelo Tribunal para cada ano, a partir de dados de população e de renda domiciliar *per capita* de cada estado. Já caso o valor disponível para distribuição no decêndio corrente (VD) seja igual ou inferior ao valor corrigido (VC), a distribuição é integralmente realizada na mesma proporção do valor distribuído no correspondente decêndio de 2015.

42. Assim, os critérios aplicados a cada distribuição do FPE encontram-se detalhados no relatório de acompanhamento da distribuição do FPE por decêndio no 1º semestre de 2022, sendo que o valor corrigido (VC) foi calculado com base no valor distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, na variação acumulada do IPCA e na variação real anual do PIB (peça 12).

43. Nos casos em que o valor a distribuir no decêndio de 2022 (VD) foi igual ou inferior ao valor de 2015 corrigido (VC), a distribuição foi integralmente realizada na mesma proporção do valor distribuído no correspondente decêndio de 2015, o que ocorreu no 2º decêndio de janeiro e no 2º decêndio de abril de 2022. Já nos casos em que o VD foi superior ao VC, a distribuição foi realizada em duas parcelas: a) valor corrigido do correspondente decêndio de 2015 (VC); e b) valor excedente (VD-VC), com base nos coeficientes de 2022. Essa situação ocorreu nos demais decêndios do 1º semestre de 2022.

44. Como resultado, do total bruto (antes da dedução de 20% para o Fundeb) de R\$ 80.979.554.262,69 repassado a título de FPE no período em exame, o montante de R\$ 63.334.649.767,91 foi distribuído com base nos valores corrigidos de 2015 (representando 78,2% do total), enquanto R\$ 17.644.904.494,78 foram distribuídos com base nos coeficientes da DN 193/2021 (21,8% do total).

45. Por fim, foi realizada a conformidade entre os valores efetivos recebidos pelos beneficiários (valores efetivamente depositados em suas contas, após deduções de Fundeb, PASEP, INSS etc.), obtidos por meio dos relatórios mensais DAF689 encaminhados pelo Banco do Brasil (cuja fonte é a mesma dos extratos disponibilizados no portal do Banco, no endereço <https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/beneficiario,802,4647,4652,0,1.bbx>), e os dados de cada distribuição, importados pelo Transcon a partir dos arquivos DAF674 do Banco do Brasil. Na análise, foi observada a regularidade dos registros do Transcon relativos ao FPM, ao FPE, ao IPI-Exportação, à Cide e ao Fundeb, no período de 1º de janeiro a 30 de junho de 2022 (peça 13).

CONCLUSÃO

46. No tocante à consistência entre os valores totais arrecadados a título de IR, IPI e Cide e os valores distribuídos a título de FPE, FPM, IPI-Exportação e Cide, foi constatada sua regularidade no 1º semestre de 2022. Os valores de IR (R\$ 344.047.832.554,40) e IPI (R\$ 32.601.257.040,46) arrecadados totalizaram R\$ 376.649.089.594,86, tendo sido distribuídos, sem considerar a dedução de 20% para o Fundeb: R\$ 80.979.554.262,69 para o FPE (21,5% do total arrecadado); R\$ 84.746.045.159,68 para o FPM (22,5% do total); e R\$ 3.260.125.704,80 para o IPI-Exportação (10% da arrecadação desse tributo). Para a Cide, foram distribuídos R\$ 451.394.688,30, 29% do valor total arrecadado nesse tributo, de R\$ 1.556.533.408,24.

47. Em relação à consistência dos valores distribuídos por beneficiário, conforme os coeficientes calculados pelo TCU e pelo MEC, totalizando o montante de R\$ 268.540.988.488,91 no 1º semestre de 2022, já considerando a dedução para o Fundeb, bem como a complementação da União para esse fundo, foi verificada a regularidade das distribuições relativas ao FPE (R\$ 64.783.643.414,09), ao FPM (R\$ 67.796.836.958,57), ao IPI-Exportação (R\$ 2.608.100.567,72), à Cide (R\$ 451.394.688,30) e ao Fundeb (R\$ 132.901.012.860,23, somando-se todas as origens) em todo o período analisado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar em conformidade com os dispositivos constantes do *caput* do art. 159 da Constituição Federal, os montantes arrecadados e destinados, no 1º semestre de 2022, à composição das seguintes transferências:

a.1) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), consoante o inciso I dessa regra constitucional;

a.2) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), conforme o inciso II do mesmo diploma;

a.3) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide); conforme o inciso III desse mandamento;



b) considerar em conformidade com os coeficientes estabelecidos nos normativos que tratam a matéria os valores distribuídos por beneficiário, no 1º semestre de 2022, para as seguintes transferências:

b.1) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme a Decisão Normativa - TCU 193, de 24/3/2021;

b.2) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme a Decisão Normativa - TCU 196, de 24/11/2021;

b.3) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), conforme a Decisão Normativa - TCU 195, de 27/7/2021;

b.4) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme os seguintes atos normativos: Decisão Normativa - TCU 191, de 10/2/2021 (repasso de janeiro de 2022); e Decisão Normativa - TCU 197, de 9/2/2022 (repasso de abril de 2022);

b.5) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme as Portarias Interministeriais MEC/ME 11, de 24/12/2021, e 2, de 29/4/2022;

c) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil S.A, podendo o relatório e o voto ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

d) encerrar o presente processo, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU. [...]”.

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Relatório de Acompanhamento referente à distribuição das transferências constitucionais no primeiro semestre do exercício de 2022, a saber: a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM); c) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp); d) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide); e) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

2. Em sua minudente instrução, a Semag esclarece que as transferências constitucionais aos estados, Distrito Federal e municípios “*constituem parcela das receitas federais arrecadadas pela União e objetivam reduzir as desigualdades entre os membros da federação brasileira*”.

3. O exame efetuado pelo Tribunal de Contas da União objetivou, em síntese, acompanhar a arrecadação dos tributos vinculados, a destinação de suas parcelas, bem assim a distribuição dos recursos das mencionadas transferências.

4. Consoante descrito no Relatório, o acompanhamento realizado pela Semag teve como base o Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon), desenvolvido pelo TCU para acompanhar as transferências constitucionais e legais, cujos dados são importados dos arquivos DAF674 (Distribuição da Arrecadação Federal), enviados regularmente pelo Banco do Brasil ao Tribunal.

5. A Semag informa, ainda, no Relatório, que os dados relativos à arrecadação das receitas federais, que formam a origem dos recursos utilizados na distribuição das transferências constitucionais, foram importados dos arquivos de arrecadação L77, enviados decendialmente pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e que no presente trabalho, foram analisados os dados constantes em 576 arquivos DAF674 (18 FPM, 18 IPI, 2 CID, 531 FEB e 7 FEV) e em 18 arquivos L77 (relação completa na Peça 4).

6. Quanto aos valores totais arrecadados, de IR e IPI, bem assim a distribuição a título de FPE, FPM e IPI-Exp, a Semag assinalou não ter verificado inconsistências.

7. De igual modo, com relação à arrecadação e distribuição da Cide, também não foram anotadas inconsistências e, do valor total arrecadado, qual seja, R\$ 1.556.533.408,24, 29% foram efetivamente distribuídos para a transferência (sem incidência da DRU), totalizando R\$ 451.394.688,30; uma vez que o Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento da Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADI) 5628/DF, pela inconstitucionalidade do desconto da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre os repasses da Cide aos estados e municípios (Peça 6).

8. Relativamente ao Fundeb, a Semag destacou que a análise da consistência entre a arrecadação e a distribuição restou prejudicada, pois o referido fundo é composto também por recursos arrecadados pelos estados (ICMS, IPVA e ITCMD), cuja fiscalização refoge à competência do TCU, além de as informações detalhadas por tributo não estarem disponíveis nas bases de dados do Governo Federal.

9. A unidade técnica também anotou em seu pormenorizado relatório que os valores informados no site da Secretaria do Tesouro Nacional, provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, relativos ao FPE, ao FPM, ao IPI-Exp, à Cide e ao Fundeb, correspondem aos valores cadastrados no Transcon (Peça 14).

10. Pertinente destacar, em acréscimo, no tocante aos coeficientes publicados pelo TCU, que foram proferidas decisões que alteraram os coeficientes do FPE, já que determinou a retificação da renda domiciliar per capita do estado de Roraima – a qual foi reduzida de R\$ 983,00 para R\$ 923,00 –, resultando no aumento de seu coeficiente individual de participação de 3,687954% para 3,857479%, a partir de 28/3/2022, com a consequente redução proporcional dos coeficientes das demais unidades da federação (Ação 1000261-89.2020.4.01.4200, 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima, TC 005.348/2022-6).

11. Ao final, a Semag propôs, em síntese, considerar em conformidade com os dispositivos constantes do **caput** do art. 159 da Constituição Federal os montantes arrecadados e destinados, no primeiro semestre de 2022, à composição das transferências de que tratam os autos, concluindo, **in verbis**:

46. No tocante à consistência entre os valores totais arrecadados a título de IR, IPI e Cide e os valores distribuídos a título de FPE, FPM, IPI-Exportação e Cide, foi constatada sua regularidade no 1º semestre de 2022. Os valores de IR (R\$ 344.047.832.554,40) e IPI (R\$ 32.601.257.040,46) arrecadados totalizaram R\$ 376.649.089.594,86, tendo sido distribuídos, sem considerar a dedução de 20% para o Fundeb: R\$ 80.979.554.262,69 para o FPE (21,5% do total arrecadado); R\$ 84.746.045.159,68 para o FPM (22,5% do total); e R\$ 3.260.125.704,80 para o IPI-Exportação (10% da arrecadação desse tributo). Para a Cide, foram distribuídos R\$ 451.394.688,30, 29% do valor total arrecadado nesse tributo, de R\$ 1.556.533.408,24.

47. Em relação à consistência dos valores distribuídos por beneficiário, conforme os coeficientes calculados pelo TCU e pelo MEC, totalizando o montante de R\$ 268.540.988.488,91 no 1º semestre de 2022, já considerando a dedução para o Fundeb, bem como a complementação da União para esse fundo, foi verificada a regularidade das distribuições relativas ao FPE (R\$ 64.783.643.414,09), ao FPM (R\$ 67.796.836.958,57), ao IPI-Exportação (R\$ 2.608.100.567,72), à Cide (R\$ 451.394.688,30) e ao Fundeb (R\$ 132.901.012.860,23, somando-se todas as origens) em todo o período analisado..

12. Nesse contexto, acolho, **in totum**, a manifestação de mérito da Semag, incorporando-a como minhas razões de decidir, e parablenizo a equipe pela adequada análise empreendida nos autos.

Ante o exposto, VOTO porque o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2548/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.711/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidades: Banco do Brasil S.A., Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: Não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o Relatório de Acompanhamento referente à verificação da distribuição das transferências constitucionais no primeiro semestre do exercício de 2022;

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

9.1. considerar em conformidade com os dispositivos constantes do **caput** do art. 159 da Constituição Federal, os montantes arrecadados e destinados, no primeiro semestre de 2022, à composição das seguintes transferências:

9.1.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), consoante o inciso I da referida regra constitucional;

9.1.2. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), conforme o inciso II da referida regra constitucional;

9.1.3. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme o inciso III da referida regra constitucional;

9.2. considerar em conformidade com os coeficientes estabelecidos nos normativos que tratam a matéria os valores distribuídos por beneficiário, no primeiro semestre de 2022, para as seguintes transferências:

9.2.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme a Decisão Normativa TCU 193/2021;

9.2.2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme a Decisão Normativa TCU 196/2021;

9.2.3. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), conforme a Decisão Normativa TCU 195/2021;

9.2.4. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme os seguintes atos normativos: Decisão Normativa - TCU 191, de 10/2/2021 (repasso de janeiro de 2022); e Decisão Normativa - TCU 197, de 9/2/2022 (repasso de abril de 2022);

9.2.5. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme as Portarias Interministeriais MEC/ME 11, de 24/12/2021, e 2, de 29/4/2022;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil S.A., esclarecendo que o Relatório e o Voto podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

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

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2548-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 029.158/2020-6

Natureza: Acompanhamento.

Órgão/Entidade: Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/SEDGG/ME).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. ACÓRDÃO 2.796/2019-TCU-PLENÁRIO. DECRETO 10.035/2019. EVOLUÇÃO DA PLATAFORMA +BRASIL. AUDITORIA DE CONFORMIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NO EXERCÍCIO DE 2020. COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS EM DISCUSSÃO EM OUTROS PROCESSOS (CONSULTA E SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL). CIÊNCIA. REMESSA DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste Relatório, a instrução de lavra de auditor da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), lançada à Peça 29, cuja proposta de encaminhamento foi acompanhada pelo corpo dirigente daquela Unidade (Peças 30-31):

“INTRODUÇÃO

1. O presente processo de acompanhamento, tendo como relator o Ministro Aroldo Cedraz, foi autuado com base no item 9.2 do Acórdão 2.796/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcante, prolatado em 20/11/2019 (peça 8), originário da conversão das ações de monitoramento de que trata o item 9.5 do Acórdão 2.551/2017-TCU-Plenário, do mesmo relator, conforme transcrição a seguir:

9.2. converter as ações de monitoramento previstas para serem realizadas pela SecexAdministração, conforme determinação contida no item 9.5 do Acórdão 2551/2017-TCUPlenário, em um processo de acompanhamento, nos termos do art. 241 do RITCU c/c inciso II do art. 2º da Portaria Segecex 27, de 9/12/2016 – Manual de Acompanhamento do TCU;

2. De acordo com o art. 241, inciso II do RITCU, o acompanhamento é definido como instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Essa definição encontra-se também contemplada no item 12 da Portaria-Segecex 27/2016 (Manual de Acompanhamento).

HISTÓRICO

3. Com a evolução nos processos de controle e avaliação das transferências de recursos federais para estados, municípios e órgãos/entidades civis, após o advento da implantação da Plataforma +Brasil, nos termos do Decreto 10.035/2019, editado em 2/10/2019, o TCU entendeu oportuno passar a acompanhar as ações dos gestores no âmbito da citada Plataforma, em detrimento dos monitoramentos anteriormente realizados, voltados à implementação do Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal).

4. Segundo o Portal dos Convênios: <https://siconv.com.br/siconv-o-que-e/>, regulamentado pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, o Siconv, sistema aberto à consulta pública, disponível na internet, tem por objetivo permitir a realização dos atos e procedimentos relativos a formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pela União.

5. De acordo com o Serpro <https://serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2020/plataforma-brasil-transferencias-investimentos>, informação, datada de 8/6/2020 (peça 19), após 10 anos atuando apenas nas transferências de natureza voluntária, o Siconv, em 2019, teria dado lugar à Plataforma +Brasil, a contemplar a internalização de novos tipos de transferências. A partir de então passou a ser visto como um dos módulos da Plataforma +Brasil (Transferências Voluntárias).

6. Nesta perspectiva, em 24/9/2020, foi concluída a primeira instrução do presente processo (peça 20), tendo como tema central a implantação da Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal.



7. De acordo com a instrução, a Plataforma +Brasil consiste numa ferramenta integrada e centralizada destinada à operacionalização das transferências de recursos do orçamento federal, englobando todas as modalidades de transferências de recursos realizadas pela União para estados, municípios e organizações da sociedade civil, além de propiciar seu acompanhamento por parte dos gestores, órgãos de controle, parlamento e sociedade.

8. Ainda de acordo com a citada instrução, em 23/7/2020, o Departamento de Transferência da União da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Detru/Seges/ME), teria produzido a Nota Informativa 10292/2020/ME (peça 18), informando sobre a implantação e evolução da Plataforma +Brasil.

9. De acordo com a nota, além dos cinco instrumentos já abarcados pela plataforma (convênios, contratos de repasse, termo de parceria, termo de colaboração e termo de fomento), em novembro de 2019 passaram a integrar o escopo da referida plataforma quatro novos tipos de transferências, na modalidade fundo a fundo: Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional Antidrogas e Fundo de Amparo ao Trabalhador.

10. Encontravam-se em fase de internalização outros instrumentos: termo de compromisso, convênios de ciência, tecnologia e inovação, dentre outros. No quadro reproduzido abaixo, tem-se o cenário, à época, e o cronograma com a projeção das internalizações até 2022:

Em operação	Convênios; Contrato de Repasse; Termo de Colaboração; Termo de Fomento; Termo de Parceria; Fundo do Amparo ao Trabalhador; Fundo Nacional de Segurança Pública; Fundo Penitenciário Nacional; e Fundo Nacional Antidrogas.
1º semestre de 2020	Transferências Especiais (EC nº 105/19) e Termo de Compromisso.
2º semestre de 2020	Convênios de Ciência, Tecnologia e Inovação; Termo de Execução Descentralizada; e Leis de Incentivos à Cultura e ao Esporte.
1º semestre de 2021	Transferências Simplificadas (FDD); Fundo de Calamidades Públicas; Defesa Civil; Fundo Nacional de Assistência Social; Termo de Compromisso Cultural; e Termo de Cooperação.
2º semestre de 2021	Recursos de Prognóstico; Transferências Automáticas; Sistema Único de Saúde; e Fundo Nacional de Saúde.
2022	Plano de Ações Articuladas; Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; e Intercâmbio Cultural.

11. Em função destas considerações, a instrução formulou proposta de diligência à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/SED/ME), para que, no prazo de 30 dias, apresentasse informações a respeito dos seguintes pontos (peça 20):

- a) as recentes evoluções alcançadas pela equipe da Seges/ME, até 31/8/20, na Plataforma +Brasil;
- b) situação do módulo de transferências especiais e confirmação de que a totalidade de tais transferências já são executadas na Plataforma +Brasil;
- c) plano de ação contemplando a inserção de cada uma das trinta modalidades da plataforma e cronograma de atividades para que, ao final de 2022, se concretize a expectativa de que cerca de 80% de todas as transferências da União sejam operados por meio da Plataforma +Brasil; e
- d) metas e indicadores elaborados para acompanhar os resultados obtidos, bem como dados de planejamento e execução já obtidos até 31/8/2020.

12. Em 15/10/2020, por intermédio do Ofício 57.314/2020-TCU/Seproc (peça 23), a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Seges/ME) foi diligenciada a respeito das questões formuladas acima, tendo se manifestado em 17/11/2020, por meio do Ofício SEI nº 289804/2020/ME (peça 25), acompanhado da Nota Técnica SEI nº 49882/2020/ME (peça 26, p. 1-21).

ANÁLISE DAS RESPOSTAS DOS ITENS DILIGENCIADOS

1. item a: as recentes evoluções alcançadas pela equipe da Seges/ME, até 31/8/20, na Plataforma +Brasil

1.1 Informações apresentadas

13. A Nota Técnica traz diversas informações relacionadas à implantação e evolução da Plataforma +Brasil (peça 26, p. 3, itens 6.1 a 6.60), com foco nos seguintes temas voltados essencialmente ao trato das transferências da União: **i)** Rede +Brasil; **ii)** Indicadores de desempenho; **iii)** MEG-Tr – Modelo de Excelência



em Gestão das Transferências da União; **iv)** Capacitações; **v)** Painéis gerenciais; **vi)** Aplicativos +Brasil; **vii)** Análise automatizada de prestações de contas; **viii)** Módulo de gestão de passivo; **ix)** gestão de riscos nas transferências; **x)** Gestão de riscos na internalização das transferências na Plataforma +Brasil; **xi)** Fórum nacional das transferências da União – 5ª edição; e **xii)** Cadastro integrado de projetos de investimento (CIPI). A seguir, tem-se uma síntese ajustada dos referidos temas.

Rede +Brasil

14. Com a instituição da Plataforma +Brasil, a Rede Siconv se transformou na Rede +Brasil, uma parceria entre os diversos atores que, direta ou indiretamente, atuam no ciclo das transferências da União. Teve origem na Rede Siconv, instituída pela Portaria 161/2016, voltada para as transferências voluntárias, passando a abranger todo o público-alvo da Plataforma +Brasil.

15. Trata-se de uma rede de governança colaborativa para o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências da União. Até o momento conta com a atuação de 153 órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, além de empresas públicas e privadas e de organizações da sociedade civil. Tem como objetivo o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas à transparência, à capacitação dos usuários da Plataforma +Brasil e à melhoria da gestão das transferências, diálogo e da gestão, bem como a melhoria do gasto público e maior efetividade das políticas públicas.

Indicadores de desempenho

16. Os indicadores são ferramentas importantes para orientar a administração pública em sua melhoria de governança e gestão e se consubstanciam em ferramentas fundamentais para o fomento da gestão de riscos para as transferências da União.

17. O desempenho de estados e municípios é aferido por meio do Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União – IDTRV, tendo ainda como base as transferências voluntárias da União, cujo fluxo apresenta-se mais completo, além de contar com bases históricas. Trata-se de um indicador de acompanhamento contínuo, objetivando avaliar o desempenho de órgãos convenientes quanto à qualidade das suas propostas e processo de gestão dos instrumentos firmados com a União.

18. Esses indicadores foram construídos conjuntamente com os parceiros da Rede +Brasil, envolvendo União, estados e municípios. O IDTRV encontra-se no Painel de Transferências Abertas (www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br), desde dezembro de 2018, sendo disponibilizado mensalmente, capaz de gerar dados comparativos. Consiste numa ferramenta analítica de uso simples e intuitivo, possibilitando aos gestores e cidadãos o acesso rápido, fácil e transparente aos dados das políticas públicas realizadas por meio das transferências da União.

Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União – MEG-Tr

19. O MEG-Tr foi instituído por meio da Portaria 66, de 31 de março de 2017 e Instrução Normativa 5, de 24 de junho de 2019, alterada pela Instrução Normativa 33, de 23 de abril de 2020.

20. Possui 7 Fundamentos: Governança, Estratégias e Planos, Sustentabilidade, Compromisso com as Partes Interessadas, Capital Intelectual, Orientação por Processos e Geração de Valor Público.

21. Seu uso possibilita que órgãos e entidades públicos possam atuar na implantação de ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão, oportunizando o conhecimento das práticas, dos resultados atuais e seu alinhamento aos requisitos do MEG-Tr, o que permite agregar valor às oportunidades de melhoria identificadas, incrementar e inovar nos pontos fortes, identificados em cada processo de avaliação da gestão.

22. Além da criação do MEG-Tr para os órgãos que operam as transferências, foi disponibilizado um sistema específico, o Sistema de Melhoria da Gestão – SMEG, por meio do qual os órgãos conseguem fazer sua avaliação de forma mais automatizada. São fornecidos cursos na modalidade à distância, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), já tendo sido formados, gratuitamente, por meio da rede, 786 Multiplicadores do tema MEG.

Capacitação

23. Segundo a Nota Técnica, os servidores dos órgãos e entidades que operam transferências de recursos da União conseguem interagir e trocar conhecimentos e experiências por meio da disponibilização de cursos, nas modalidades presencial e à distância, referentes aos fundamentos das transferências de recursos da União, frutos de uma parceria entre o Ministério da Economia e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

24. A formação de multiplicadores é um dos principais focos da Rede +Brasil. Como forma de descentralizar as capacitações e ampliá-las, a pessoa capacitada pelo Ministério da Economia deve replicar esse conhecimento para os servidores a sua volta. Busca-se formar um círculo virtuoso que possibilite o

compartilhamento do aprendizado pelo multiplicador para o maior número possível de “usuários” do sistema. Dessa forma, foram criadas as trilhas de ensino, que são formadas por cursos indispensáveis à obtenção de certificação aos profissionais capacitados que atuarão como multiplicadores da Rede +Brasil.

25. Atualmente, há cerca de 1.278 multiplicadores formados na Rede +Brasil que, no ano de 2019, capacitaram 2.559 pessoas com material elaborado pelo Ministério da Economia, em ambiente de treinamento próprio. Com essa iniciativa de levar o conhecimento à ponta, de forma descentralizada, estima-se que só com as capacitações de 2019 foi gerada uma economia de R\$ 4,36 milhões em cursos e capacitações.

26. A cada nova internalização, busca-se a elaboração de tutoriais, rodas de conversa e reuniões na rede, de modo que os atores sempre levem a informação para a ponta, seja na forma de capacitação em sala de aula, seja na forma de webinar ou divulgação de material.

Painéis Gerenciais

27. Para auxiliar a gestão dos entes e fomentar o controle social, foram disponibilizados painéis gerenciais abertos ao público, conforme mencionados abaixo:

- Painel de Transferências Abertas +Brasil: permite consultar informações detalhadas sobre as Transferências da União realizadas pela Plataforma +Brasil;

- Painel de Obras +Brasil: disponibiliza acesso livre às informações sobre obras cadastradas na Plataforma +Brasil, além de dados das obras do antigo programa de aceleração do crescimento (PAC), os quais são enviados pelos órgãos com a periodicidade máxima de 6 meses;

- Painel de Indicadores +Brasil: possibilita o acesso a informações do Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União - IDTRV. Esse índice avalia o desempenho de estados e municípios quanto à qualidade das suas propostas e ao processo de gestão dos instrumentos firmados;

- Painel Parlamentar +Brasil: destina-se a informar ao parlamentar e à sociedade onde as emendas foram alocadas, em qual modalidade, objeto definido ou transferência especial.

Aplicativos +Brasil

28. Tendo por finalidade fornecer mais transparência sobre a aplicação dos recursos públicos transferidos por meio da Plataforma +Brasil, foram desenvolvidos 3 aplicativos, todos disponíveis para download na plataforma IOS e Android do celular: App Cidadão +Brasil, App Gestão +Brasil e App Fiscalização +Brasil.

29. Esses aplicativos apresentam, de maneira intuitiva, dentre outras, informações sobre os instrumentos de repasses de recursos celebrados entre o governo federal e os governos estaduais, municipais e as organizações da sociedade civil.

30. Entre os benefícios tem-se: **i)** monitoramento digital das políticas públicas; **ii)** possibilidade de denunciar irregularidades; **iii)** rastreabilidade das ações dos gestores; **iv)** otimização dos gastos de recursos públicos; **v)** integridade das informações; e **vi)** acompanhamento de resultados para a sociedade.

31. Visando ampliar a transparência e fortalecer o controle social a respeito das transferências voltadas para execução das políticas públicas, os aplicativos +Brasil, a partir de agora, possuem fóruns de debate entre os responsáveis por essas políticas: gestor e fiscal e o cidadão.

32. O cidadão pode, a partir de um mapa georreferenciado, escolher instrumentos de execução de política pública e se manifestar acerca dela fazendo elogios, reclamações, pedidos de esclarecimento aos responsáveis (gestor ou fiscal) e até mesmo denúncias à Ouvidoria-Geral da União.

Análise Automatizada de Prestação de Contas

33. Visando ao enfrentamento do passivo de prestações de contas, à redução de custos de análise das prestações de contas, à maximização da utilização dos recursos humanos dos órgãos e entidades concedentes à simplificação, à automação e à racionalização de processos, entre 2018 e 2019, foi editada, em parceria entre a Controladoria-Geral da União e o Ministério da Economia, as Instruções Normativas n. 05/2018 e 01/2019, estabelecendo parâmetros, a partir de metodologia de avaliação de riscos, para análise da prestação de contas mediante procedimentos informatizados dos convênios e contratos de repasse operacionalizados no Siconv.

34. A análise informatizada das prestações de contas (análise preditiva) tem como pilar principal a utilização da tecnologia de aprendizado de máquina (machine learning), com base nas características de cada instrumento de transferência, sendo possível prever, com elevado índice de certeza, o resultado da análise de prestação de contas, caso fosse realizada de forma detalhada, ou seja, a aprovação ou rejeição das contas.

Módulo Gestão de Passivo

35. Buscando a simplificação, a automação e a racionalização de processos, tomando por base a análise informatizada para instrumentos da Plataforma +Brasil, foi desenvolvido, em parceria entre a Controladoria-



Geral da União e o Ministério da Economia, o módulo de gestão de passivo da Plataforma +Brasil, alcançando os instrumentos que foram celebrados fora do sistema, ainda em papel. Foram estipulados parâmetros mínimos a serem alimentados, que permitem o uso da inteligência artificial para que o algoritmo rode e atribua uma nota de risco para o instrumento analisado.

36. Assim como a análise informatizada das prestações de contas de instrumentos assinados já na era digital, com auxílio de sistema, o módulo de gestão de passivo buscou o enfrentamento do passivo de prestações de contas, a redução dos custos de análise das prestações de contas e a maximização da utilização dos recursos humanos dos órgãos e entidades concedentes.

37. Ainda de acordo com a Nota Técnica, a partir do desenvolvimento do referido módulo, já foram cadastrados instrumentos do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Ministério da Cidadania e Departamento de Órgãos Extintos/ME. Além disso, já estão em tratativas negociação com os seguintes órgãos para a utilização do módulo: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Fundação Nacional de Saúde, Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério do Turismo.

Gestão de Riscos nas Transferências

38. Segundo a Nota Técnica, os riscos na gestão das transferências voluntárias foram mapeados e encontram-se em fase de ampliação da Portaria 67, de 31 de março de 2017, para abranger todas as transferências da Plataforma +Brasil. Encontra-se também em fase desenvolvimento um módulo específico, visando auxiliar os gestores na avaliação das propostas. Com a alteração da Portaria 67/2017, terá início o processo de validação dos riscos mapeados junto aos parceiros da Rede +Brasil, para uma atualização do módulo de gestão de riscos e a proposição de Instrução Normativa regulamentadora.

Gestão de Riscos na Internalização das Transferências na Plataforma +Brasil

39. A Nota Técnica informa o mapeamento de 9 riscos e respectivas medidas mitigadoras que impactam diretamente a internalização das transferências na Plataforma +Brasil: **i)** risco Serpro (falta de capacidade operacional); **ii)** risco mandatária (desinteresse da CEF, atualmente a única mandatária da União credenciada); **iii)** risco concedente (pela mudança de cultura e de processo de trabalho, há o risco de não adesão à solução por partes dos concedentes que já possuem algum controle ou sistema próprio para o acompanhamento); **iv)** risco Siafi (a cada alteração no SIAFI, a Plataforma +Brasil é diretamente impactada devido à alta integração entre esses sistemas); **v)** risco instituições financeiras (atualmente apenas instituições financeiras oficiais operam as contas dos instrumentos de repasse, o que gera uma dependência muito grande no desenvolvimento de novas funcionalidades e integrações); **vi)** riscos decorrentes de falta de pessoal, equipe reduzida, rotatividade, capacitação inadequada ou baixa; **vii)** risco de mudanças na estrutura de órgãos da Administração Pública Federal, visto que essas mudanças não são gerenciáveis pelo Departamento, desde a estrutura em si, a criação e extinção de órgãos/setores, bem como redistribuição de pontos focais do assunto; **viii)** risco de alterações legislativas (parte das alterações normativas das transferências não estão sob gestão do ME e sempre que ocorre há uma repriorização da fila de projetos em desenvolvimento; e **ix)** risco de recursos insuficientes, uma realidade na administração como um todo.

Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)

40. Com a criação do Ministério da Economia e com o advento do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019, o desenvolvimento do Cadastro-Geral de Obras do Governo Federal (CIPI), que estava sob o escopo das competências da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI), do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, passou a ser conduzido pela Secretaria de Gestão (Seges), por meio do Departamento de Transferências da União, em parceria com a Secretaria de Gestão Corporativa (SGC).

41. A Emenda Constitucional 102, publicada em 26 de setembro de 2019, também trata deste tema, ao estabelecer em seu art. 2º, que a União deverá organizar e manter registro centralizado de projetos de investimento contendo análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. Dessa forma, decidiu-se que esse escopo também seria objeto do então cadastro de obras, transformando-o em Cadastro Integrado de Projetos de Investimento do Governo Federal (CIPI), cujo desenvolvimento teve início em 2020.

42. Considerado como solução tecnológica tendo por objetivo possibilitar o acompanhamento e o monitoramento da execução dos investimentos em projetos de infraestrutura da administração pública federal, foi instituído em 28/9/2020, por meio do Decreto 10.496/2020, fruto de uma parceria entre o Ministério da Economia (ME), Controladoria-Geral da União (CGU) e o Serviço Federal de Processamento de Dados



(Serpro). Encontra-se sob gestão do Ministério da Economia (ME), tendo como gestor o Departamento de Transferências da União (Detru).

43. O cadastro permitirá a coleta de informações precisas e atualizadas sobre a situação das obras em curso no país. Assim, será possível ter, de forma mais acessível, uma visão sistêmica das obras do Governo Federal e, conseqüentemente, dos recursos ali empreendidos, trazendo mais efetividade à tomada de decisão acerca dos investimentos em infraestrutura.

44. De acordo com a Nota Técnica, os próximos passos do CIPI seriam a edição de portaria regulamentadora e manual técnico, ambos com previsão de lançamento no sistema, em janeiro de 2021, o que teria ocorrido, em 23/12/2020, com a publicação da Portaria SEGES/ME nº 25.405/2020 e do manual técnico em comento, como se verifica por meio dos links: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/noticias/portaria-do-cipi>, e [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/manuais/Manual do UsuC3%A1rio CIPI 2021.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/manuais/Manual_do_UsuC3%A1rio_CIPi_2021.pdf)

Fórum Nacional das Transferências da União – 5º Edição

45. A Nota Técnica também noticia a realização do 5º Fórum Nacional das Transferências da União realizado, no ano de 2020, em parceria entre o Ministério da Economia, Tribunal de Contas da União e a Escola Nacional de Administração Pública, tendo por objetivo promover o fortalecimento da governança, da melhoria da gestão e do controle, bem como apresentar e discutir inovações empreendidas, experiências e boas práticas no âmbito das transferências da União.

46. Com a parceria dos órgãos da Rede, teria sido realizada uma semana de evento, contando com 38 palestras e oficinas disponibilizadas a gestores, servidores, colaboradores e membros de órgãos e entidades públicas e privadas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, envolvendo gestão e controle, organizações da sociedade civil, entidades municipalistas e demais interessados no tema. Na oportunidade, foram abordados assuntos de extrema relevância para a melhoria dos processos de gestão de recursos públicos, proporcionando o enriquecimento dos participantes para o dia a dia de trabalho.

1.2 Análise

47. As informações apresentadas na Nota Técnica indicam até aqui o empenho da Seges/ME na implantação e evolução da Plataforma +Brasil como ferramenta integrada e centralizada, destinada à operacionalização de todas as modalidades de transferências de recursos realizadas pela União para estados, municípios e organizações da sociedade civil, além de propiciar seu acompanhamento por parte dos gestores, órgãos de controle, parlamento e sociedade, e promover a participação dos cidadãos na aferição de resultados das políticas públicas implementadas por intermédio de recursos operados pela referida Plataforma. Foi estabelecida como meta a internalização, até junho de 2022, de 80% das 31 transferências mapeadas. Sendo que até 31/12/2020 já foram internalizadas 12 modalidades de transferências, gerando uma economia de R\$ 21.781.814,37, conforme mencionado no item 72 desta instrução.

48. Enfim, restou comprovada a execução de diversas ações por parte do Detru desde o estabelecimento de modelos de gestão (MEG), passando por capacitação profissional dos atores envolvidos até o lançamento de novas ferramentas tecnológicas (CIPI), tudo com o devido amparo em normatização adequada.

2. Item b: situação do módulo de transferências especiais e confirmação de que a totalidade de tais transferências já são executadas na Plataforma +Brasil.

2.1. Informações apresentadas.

49. De acordo com a Nota Técnica (peça 26, p. 10; itens 6.61 a 6.65), todas as transferências especiais realizadas por força da Emenda Constitucional 105/2019 estão sendo operacionalizadas por meio da Plataforma +Brasil.

50. Foi informado também que dada a natureza dessa nova transferência, sem especificação de finalidade, havendo apenas a indução de programas finalísticos, foram disponibilizadas todas as indicações na Plataforma e os entes beneficiários das emendas deram ciência nas indicações.

51. Com essa ciência, a Plataforma +Brasil procedeu à abertura das contas, a STN processou o empenho, e, após a disponibilização do financeiro pela Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov/PR) realizou-se a liquidação e o pagamento dessas emendas.

52. Até 26/6/2020, como consta do sítio <https://serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2020/plataforma-brasil-transferencias-investimentos>, o Serpro, responsável pela evolução e manutenção da Plataforma, comunicou que até aquela data o Governo Federal teria finalizado o pagamento integral de R\$ 592,4 milhões a título de transferências especiais a estados e municípios, contemplando 1.555 entes beneficiados. De acordo com estudo técnico nº 21/2020, de julho de 2020, publicado no sítio <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/et-21-2020-minuta-estudo-tecnico-transferencias-especiais-em-periodo-eleitoral-20-jula>,

esse valor representou 96% do orçamento previsto, sendo que 91% dos recursos se destinaram a Despesas de Capital -Investimento, basicamente obras voltadas para os Municípios.

53. Ainda de acordo com a Nota Técnica, os gastos realizados com esses recursos seriam cadastrados manualmente na Plataforma, com a respectiva categorização finalística (saúde, educação, segurança, etc.). Contudo, visando prover maior integridade aos dados, e menor trabalho às partes, foi iniciada uma integração com os bancos para refletir o extrato bancário e, a partir dessa informação fornecida pelo próprio banco, os entes beneficiários farão a categorização. Essa funcionalidade estaria em fase de finalização para ser disponibilizada no ano de 2020 com todas as movimentações financeiras.

54. Por último, no que diz respeito à questão das primeiras transferências especiais realizadas no exercício de 2020, a Nota Técnica menciona a edição da Portaria Interministerial ME/SGPR nº 252/2020, que regulamentou a execução destas transferências especiais prevista no art. 166-A da CF, para o exercício de 2020, estabelecendo regras mínimas de operacionalização, tais como: datas limites, regra de distribuição de recursos, entre outros. Consigna que há lacunas nessa nova transferência e, buscando dar maior apoio aos estados e municípios, foram realizados diversos eventos de esclarecimentos, elaboração de manuais (<http://plataformamaisbrasil.gov.br/transferencias-especiais/manual>), lista de perguntas frequentes (<http://plataformamaisbrasil.gov.br/transferencias-especiais/perguntas-frequentes>), além de todos canais de atendimento disponíveis na Plataforma +Brasil.

2.2. Análise

55. Como mencionado, o Módulo de Transferências Especiais, integrante da Plataforma +Brasil, viabiliza os mecanismos de rastreabilidade e integridade das transferências operadas na plataforma, originárias de emendas parlamentárias individuais, sem destinação definida. O que significa dizer que tais recursos são liberados a Estados, Distrito Federal e Municípios sem prévia definição de como serão gastos. Não dependem de identificação de programação específica e de celebração de convênio ou de instrumento congênere, tampouco estão sujeitos ao cumprimento de obrigação formal preexistente, nem cronograma prefixado. Não havendo, por fim, previsão de comprovação de início de execução de obras ou serviços custeados com estes tipos de recursos.

56. Todavia, de acordo com o art. 166-A Constituição Federal, tais recursos, passam a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, tendo natureza jurídica de doação (sem contrapartida), condicionado a que sejam empregados em programas finalísticos, que atendam diretamente o cidadão, com ações voltadas para infraestrutura, saúde, educação, dentre outras, não podendo custear despesas com pessoal e encargos sociais relativas a servidores ativos, inativos e pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida. Além do mais, pelo menos 70% desses recursos deverão ser aplicados em despesas de capital, deste que não se trate de encargos referentes ao serviço da dívida. Há, portanto, critérios constitucionais que regem tais transferências.

57. Dessa forma, dadas as peculiaridades características das Transferências Especiais, que no exercício de 2020 atingiu a cifra de R\$ 592,4 milhões, contemplando 1.555 entes beneficiados conforme mencionado anteriormente, entende-se conveniente e oportuno a realização de auditoria de conformidade a fim de verificar se os recursos de tais transferências estão sendo empregados em conformidade com o preconizado no art.166-A da CF, o que significa dizer: a) que estão sendo aplicados em programas finalísticos, que atendam diretamente o cidadão, com ações voltadas para infraestrutura, saúde, educação, dentre outras; b) que tais recursos não estão sendo aplicados no custeio de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a servidores ativos, inativos e pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida; e c) que, no mínimo, 70% desses recursos estão sendo aplicados em despesas de capital, com exceção de serviços da dívida.

58. Ressalta-se que, para desempenhar tal atividade, a Secex Administração planeja obter informações exclusivamente da Plataforma+Brasil, considerando que, como já dito nessa instrução, todos os valores transferidos no exercício de 2020 a título de transferência especial transitaram por tal ferramenta. Além disso, o desenvolvimento de uma metodologia própria para fiscalizar essa nova forma de descentralização permitirá ao TCU, desde o primeiro ano, certificar-se de que a finalidade almejada pelo texto constitucional será alcançada.

3. Item c: plano de ação contemplando a inserção de cada uma das trinta e uma modalidades da plataforma e cronograma de atividades para que, ao final de 2022, se concretize a expectativa de que cerca de 80% de todas as transferências da União sejam operados por meio da Plataforma +Brasil

3.1. Informações apresentadas.

59. Inicialmente, a Nota Técnica (peça 26, p. 12) informa que com a edição do Decreto 10.035, de 1º de outubro de 2019, que institui a Plataforma +Brasil como ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos do Orçamento Fiscal e

da Seguridade Social da União, foram ampliadas as competências refletidas também no Decreto 10.072/2019 (altera o Decreto 9.745/2019), passando de transferências voluntárias para transferências da União.

60. O Decreto teria proporcionado a aproximação do Detru junto aos órgãos setoriais e, com base nas transferências da União mapeadas no censo anual, obteve-se o universo de internalizações para a Plataforma. Atualmente estão identificadas 31 formas diferentes de transferências mapeadas e, baseando-se nesses dados e nas informações obtidas junto aos órgãos, foi realizado um planejamento de internalizações até 2022.

61. Ressalte-se que o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, denominado Transforma.gov, tem sido fundamental para essa aproximação com os órgãos. Esse programa, capitaneado pelo gabinete da Secretaria de Gestão, vem pactuando planos de gestão estratégica e transformação institucional - PGT com cada órgão, estabelecendo-se como metas para os órgãos a internalização de suas transferências na Plataforma +Brasil.

62. Ao comentar sobre o cenário de atuação da Plataforma +Brasil, tem-se a ênfase nas transferências que buscam descentralizar as atividades da União, implementar políticas públicas de forma descentralizada, cumprindo suas competências constitucionais e entregando valor ao cidadão. Para essas, os entes subnacionais buscam a União, celebram instrumentos e atendem requisitos ou simplesmente consentem com certas diretrizes (adesão, ciência, padrão dentre outros) para o recebimento do recurso, ficando obrigados a induzir uma política, seja com objeto determinado ou não.

63. Contraponto ao caso de repartição de receitas, onde não existe qualquer indução de política pública finalística, não havendo, portanto, o interesse da União em monitorar as entregas e nem competência normativa para tanto. Diferentemente, no caso de indução de políticas, há, em maior ou menor grau, a depender do tipo de transferência, uma entrega a ser averiguada, seja pela União diretamente, seja por conselhos representativos, pelo parlamentar e, em todos os casos, pela própria sociedade.

64. Ainda segundo a citada nota, atualmente o cronograma de internalizações considera não apenas as transferências, mas todas as formas de indução ou fomento de políticas da União com os estados, municípios e organizações da sociedade civil, buscando sempre a transparência dos dados para o cidadão. As internalizações das transferências na Plataforma +Brasil tiveram como base 31 modalidades de transferências mapeadas, dentre aquelas mapeadas no censo anterior, acrescida de 2 novas formas de transferências criadas em 2020.

65. Com base nesse cenário, foi montado o primeiro cronograma de internalização até junho de 2022, segundo consta do quadro a seguir. Ressalte-se que como mencionado no item 10 desta instrução, *convênios, contratos de repasse, termo de parceria, termo de colaboração e termo de fomento* já se encontravam internalizados na Plataforma +Brasil, em novembro de 2019, quando passaram a integrar o escopo da referida plataforma quatro novos tipos de transferências, na modalidade fundo a fundo: *Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional Antidrogas e Fundo de Amparo ao Trabalhador*.

Fase I – até novembro de 2019	Convênios; Contrato de Repasse; Termo de Colaboração; Termo de Fomento; Termo de Parceria; Fundo do Amparo ao Trabalhador; Fundo Nacional de Segurança Pública; Fundo Penitenciário Nacional; e Fundo Nacional Antidrogas.
Fase II – até junho de 2020	Termo de Compromisso; Lei de Incentivo ao Esporte; e Lei de Incentivo à Cultura
Fase III – até dezembro de 2020	Proteção à Pessoas Ameaçadas; Convênios de Ciência, Tecnologia e Inovação; e Termo de Execução Descentralizada
Fase IV – até junho de 2021	Fundo de Calamidades Públicas; Defesa Civil; Fundo Nacional de Assistência Social; Termo de Compromisso Cultural; e Termo de Cooperação
Fase V – até dezembro de 2021	Recursos de Prognóstico; Transferências Automáticas; Sistema Único de Saúde; e Fundo Nacional de Saúde
Fase VI – até junho de 2022	Termo de Adesão; Plano de Ações Articuladas – PAR; Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB; e Intercâmbio Cultural.

66. Foi mencionado que cada internalização realizada depende de procedimentos desenvolvidos com regras a padrões próprios, de um mapeamento, e imersão nas normas existentes, tentativa de simplificação e padronização, enfim, de praticamente uma consultoria para cada transferência.

67. Como principais entraves para a internalização das transferências na Plataforma +Brasil foram mencionados: **a)** limitação da capacidade de desenvolvimento do Serpro; **b)** incompatibilidade da tecnologia



entre os módulos; **c)** falta de recurso para o desenvolvimento; **d)** mudança de cultura da equipe técnica dos órgãos; **e)** falta de reaproveitamento do desenvolvimento, e **f)** repriorização de desenvolvimento devido à alteração de serviços dos parceiros.

68. Assim, o cronograma foi readequado com a seguinte perspectiva de execução, até junho de 2022, 26 internalizações na Plataforma +Brasil, correspondentes a 83% de um total de 31 formas de transferências mapeadas:

Fase I – até novembro de 2019 (concluída)	Convênios; Contrato de Repasse; Termo de Colaboração; Termo de Fomento; Termo de Parceria; Fundo do Amparo ao Trabalhador; Fundo Nacional de Segurança Pública; Fundo Penitenciário Nacional; e Fundo Nacional Antidrogas.
Fase II – até junho de 2020 (concluída)	Transferências Especiais; e Fundo Cultural - Lei Emergencial Aldir Blanc
Fase III – até dezembro de 2020 (concluída)	Termo de Compromisso
Fase IV – até junho de 2021	Proteção à Pessoas Ameaçadas; Plano de Ações Articuladas - PAR. Convênios de Ciência, Tecnologia e Inovação; Termo de Execução Descentralizada; Fundo de Calamidades Públicas; Defesa Civil; Fundo Nacional de Assistência Social; Termo de Compromisso Cultural; Lei de Incentivo ao Esporte; Lei de Incentivo à Cultura
Fase V – até dezembro de 2021	Recursos de Prognóstico; Transferências Automáticas (FNDE e MEC); Sistema Único de Saúde; e Fundo Nacional de Saúde
Fase VI – até junho de 2022	Termo de Adesão; Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB; Intercâmbio Cultural; e Termo de Cooperação.

69. Ao concluir sobre os desafios e entraves para a consolidação da Plataforma +Brasil, enquanto ferramenta integradas e centralizada, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, a Nota Técnica enfatiza que as internalizações são resultantes de inúmeras variáveis e o cronograma é um planejamento a longo prazo; que se está em busca de constante melhoria, seja de metodologia ou buscando novas soluções com o fito de cumprir esse desafio e que para tanto tem contado com apoio do centro de governo, por ser a Plataforma +Brasil um dos projetos prioritários de governo, tendo acompanhamento da Casa Civil, além de todo o apoio que o próprio Tribunal de Contas da União vem prestando.

3.2. Análise

70. De acordo com as informações extraídas da referida Nota Técnica (peça 26, p. 19, itens 6.90 e 6.115), havia, em 31/12/2020, 12 instrumentos de transferências federais internalizadas na Plataforma +Brasil: *Convênios; Contrato de Repasse; Termo de Colaboração; Termo de Fomento; Termo de Parceria; Fundo do Amparo ao Trabalhador; Fundo Nacional de Segurança Pública; Fundo Penitenciário Nacional; Fundo Nacional Antidrogas; Transferências Especiais; Fundo Cultural - Lei Emergencial Aldir Blanc; e Termo de Compromisso.*

71. Não obstante os entraves diagnosticados para internalização das transferências na Plataforma, como comentado anteriormente, esses dados indicam o cumprimento aproximado de 50% da meta a ser alcançada, em junho de 2022, consistente na internalização de 80% das 31 modalidades de transferências da União.

72. Nesse sentido, considera-se um bom desempenho do gestor no cumprimento dos dispositivos estabelecidos no Decreto 10.035/2019, ao instituir a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal como ferramenta integrada e centralizada, destinada à operacionalização de todas as modalidades de transferências de recursos realizadas pela União para estados, municípios e organizações da sociedade civil, além de propiciar seu acompanhamento por parte dos gestores, órgãos de controle, parlamento e sociedade.

4. item d: metas e indicadores elaborados para acompanhar os resultados obtidos, bem como dados de planejamento e execução já obtidos até 31/8/2020

4.1. Informações apresentadas

73. De acordo com informações da Nota Técnica (peça 26, p. 19), o projeto prioritário do Departamento de Transferência da União (Detru), consiste na internalização de todas as 31 transferências da União atualmente mapeadas. Para acompanhar os resultados obtidos, foram estipulados os seguintes indicadores: **i)** economia gerada pela Secretaria de Gestão/ME a cada nova internalização, resultante da expectativa de que toda ferramenta disponibilizada pela Plataforma resultaria em economia de gastos por parte do órgão, envolvendo sustentação anual de sistema, licença para painel, desenvolvimento de painel, evolução dos aplicativos voltados para gestores, fiscais e cidadão, desenvolvimento de EAD e capacitações, dentre outros custos; **ii)** quantitativo de transferências internalizadas na Plataforma +Brasil; e **iii)** volume de recursos financeiros operacionalizado pela Plataforma +Brasil, comparativamente ao volume total anual de transferências da União.

74. Ainda de acordo a citada nota, foram alcançados os seguintes resultados para os mencionados indicadores em 31/8/2020 e 31/12/2020: a) economia gerada pela Seges/ME: R\$ 14.521.209,58 e R\$ 21.781.814,37, respectivamente; b) instrumentos operacionalizados na Plataforma +Brasil: 11 e 12, respectivamente; e b) volume financeiro operacionalizado na Plataforma +Brasil: 4,2% e 7,4%, respectivamente.

3.2. Análise

75. De acordo com a Nota Técnica em comento e a Nota Informativa 10292/2020/ME produzida pelo Departamento de Transferência da União/ Secretaria de Gestão/ME (peça 18) e informe publicitário do Serpro (peça 19), a meta estabelecida até junho/2022 consiste na internalização de 80% das transferências da União mapeadas (aproximadamente 25 modalidades das 31 identificadas) na Plataforma +Brasil, representando um volume financeiro em torno de R\$ 380 bilhões ao ano.

76. Assim, os indicadores apontam que aproximadamente 50% da meta física já foi atingida, enquanto apenas 7,4% do volume financeiro anual das transferências encontra-se operacionalizado na Plataforma. Verifica-se também que os 12 instrumentos internalizados, até dezembro/2020, proporcionaram uma economia gerada pela Seges/ME da ordem de R\$ 21,8 milhões, equivalente à economia média de R\$ 1,8 milhões por instrumento internalizado no período considerado.

CONCLUSÃO

77. A questão central de que trata o presente processo de acompanhamento está relacionada à evolução da Plataforma +Brasil, como instrumento de controle e transparência dos gastos públicos, contemplando a inclusão das 31 modalidades mapeadas de transferências da União. Para tanto, foi estipulada como meta a internalização de 80% destas transferências, até junho/2022, o que representará um volume financeiro em torno de R\$ 380 bilhões por ano operacionalizados por tal ferramenta de gestão.

78. A análise das respostas aos itens diligenciados sinalizam que a despeito dos entraves e desafios enfrentados para consolidação da Plataforma +Brasil, enquanto ferramenta integrada e centralizada, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, com destaque para os inúmeros riscos mapeados (item 39 desta instrução), com impactos diretos na internalização das transferências, ainda assim, os resultados dos indicadores apontam para um bom desempenho obtido pelos gestores no tocante à implantação e evolução da Plataforma, na linha do que dispõe o Decreto 10.035/2019.

79. No tocante às Transferências Especiais, mencionadas nos itens 48 a 57 desta instrução, (valor integral pago, a até junho de 2020, R\$ 592,4 milhões, contemplando 1.555 entes beneficiados), estas se revestem de características singulares frente às demais modalidade de transferências de recursos da União, pois sem especificação de finalidade, havendo apenas a indução de programas finalísticos. O que significa dizer que tais recursos passam a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, tendo natureza jurídica de doação (sem contrapartida), sem definição de como serão gastos.

80. Entretanto, de acordo com o art. 166-A Constituição Federal, tais recursos devem ser empregados em programas finalísticos, que atendam diretamente o cidadão, com ações voltadas para infraestrutura, saúde, educação, dentre outras, não podendo custear despesas com pessoal e encargos sociais relativas a servidores ativos, inativos e pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida. Além do mais, pelo menos 70% desses recursos deverão ser aplicados em despesas de capital, deste que não se trate de encargos referentes ao serviço da dívida.

81. Dadas estas considerações, faremos proposta para que seja autorizada à SecexAdmin: **a)** dar continuidade às ações de acompanhamento em curso no presente processo; e **b)** realizar auditoria de conformidade nos recursos destinados às transferências especiais no exercício de 2020.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos a consideração superior propondo, com fundamento nos artigos 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, e itens 54, 58,60 e 65 e 66 do Manual de Acompanhamento, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016:

a) autorizar à SecexAdmin a realizar auditoria de conformidade nos recursos destinados às transferências especiais no exercício de 2020; e

b) retornar os autos à SecexAdmin, após apreciação do relator, para prosseguimento desse Acompanhamento.”

2. Por meio do despacho de Peça 32, solicitei manifestação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) acerca da jurisdição e dos limites de atuação do TCU para fiscalizar as transferências especiais e as transferências com finalidade definida de que tratam os incisos I e II do art. 166-A, da Constituição Federal.

3. Assim se manifestou o *Parquet* de Contas (peça 33):

“Em atenção à solicitação de audiência com que nos distingue o eminente Ministro Aroldo Cedraz (Peça 32), sobre a jurisdição e os limites de atuação do Tribunal para fiscalizar as transferências especiais e as transferências com finalidade definida de que tratam os incisos I e II do art. 166-A, da Constituição Federal, e sobre a possibilidade de o Tribunal acompanhar a proposta de auditoria formulada pela SecexAdmin (Peças 29 a 31), manifestamo-nos nos termos abaixo delineados.

2. A Emenda Constitucional n.º 105/2019 acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar que as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual possam alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial (inciso I) **ou transferência com finalidade definida** (inciso II).

3. O voto do Relator da Proposta de Emenda à Constituição n.º 48/2019 (que resultou na Emenda Constitucional n.º 105/2019) na Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves, revela a distinção entre essas duas modalidades:

‘(...) Há um consenso entre os que se debruçaram no exame da proposta do Senado Federal que ela pode ser aperfeiçoada em relação ao que ali foi estabelecido sobre as transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de emendas parlamentares individuais impositivas, em especial no caso das emendas sob o título de doação, sem a celebração de convênios ou instrumentos congêneres.

Desse modo, nosso substitutivo estabelece uma nova sistemática para que as emendas parlamentares individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária passem a alocar recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios sem a necessidade de realização de convênios ou instrumentos congêneres, na forma que passamos a denominar transferência especial, sem prejuízo de opção pela forma como atualmente ocorre, ou seja, mediante transferência com finalidade definida, ambas espécies de transferências obrigatórias já definidas no § 16 do art. 166 da Constituição Federal.(...)’

4. A primeira modalidade – **transferência especial** – tem suas características previstas no § 2.º do art. 166-A da Lei Maior, cujo teor é reproduzido a seguir:

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

5. Uma vez que os recursos repassados por meio da transferência especial passam a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, por expressa disposição constitucional (art. 166-A, § 2.º, II), esses valores, a partir desse momento, não podem ser considerados recursos federais mas sim recursos estaduais, distritais ou municipais, a depender da unidade federativa beneficiada, o que por si só afasta a competência do TCU para fiscalizar sua aplicação, restando ao Tribunal tão-somente a competência para fiscalizar a entrega dos recursos pela União aos entes subnacionais.

6. Corroborando esse entendimento o fato de esses recursos terem previsão de aplicação obrigatória em programações finalísticas da área de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado (art. 166-A, § 2.º, III), pois, ausente o emprego de recursos federais, em princípio não cabe aos órgãos federais de controle o acompanhamento e fiscalização das ações governamentais de competência dos entes subnacionais, sob pena de violação do pacto federativo.



7. Nesse contexto, incorporado o recurso ao patrimônio do ente beneficiado desde o ato da transferência especial, a competência de fiscalização da aplicação do montante repassado deve ficar a cargo dos órgãos estaduais, distritais ou municipais de controle, sem prejuízo de que o ente subnacional possa firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos, nos termos do § 3.º do art. 166-A da Constituição Federal.

8. No que toca à segunda modalidade prevista pelo art. 166-A da Constituição Federal – **transferência com finalidade definida**, os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União (§ 4.º do art. 166-A).

9. Nesse caso, a aplicação dos recursos transferidos aos entes federados subnacionais deve ser fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União, especialmente porque os recursos permanecem federais, sem alienação de sua titularidade aos entes beneficiados por ocasião da transferência financeira.

10. Importante registrar aqui que a redação da PEC n.º 48/2019 (que resultou na Emenda Constitucional n.º 105/2019), aprovada pela Câmara dos Deputados em 19/11/2019, continha dois parágrafos que tratavam especificamente sobre a fiscalização da aplicação dos recursos, cujo teor constava da PEC desde a sua propositura, nos seguintes termos:

§ 5º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos: I – órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e II – tribunais de contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos entes federados sob suas respectivas jurisdições.

§ 6º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos órgãos de controle interno federal e pelo Tribunal de Contas da União.

11. No entanto, por ocasião da tramitação final da PEC no Senado Federal, em 11/12/2019, houve supressão desses parágrafos. O Relator da PEC no Senado, o então Senador Antônio Anastasia, manifestou-se em seu Parecer da seguinte forma:

‘Entretanto, a partir da análise das emendas apresentadas e dos debates nesta Comissão, vislumbramos a necessidade de promover a supressão do §5º e do §6º do art. 166-A, que tratam da fiscalização dos recursos das emendas. Isso porque, a presente Proposta de Emenda à Constituição não parece ser o melhor instrumento para inovar nas normas de controle e de fiscalização da execução orçamentária. Ademais, a supressão dos dispositivos não afeta o mérito da proposta que tem por escopo principal autorizar a transferência de recursos federais a Estados, a Municípios e ao Distrito Federal por emendas ao projeto de lei orçamentária anual.’

12. Nesse contexto, embora não tenha sido incorporada à Constituição Federal a parte da redação da proposta de emenda constitucional que disciplinava expressamente a competência para a fiscalização da aplicação dos recursos provenientes das emendas individuais impositivas, entendemos, pelas razões já expostas, que a interpretação teleológica do art. 166-A aponta no seguinte sentido:

i) os recursos repassados aos entes subnacionais por meio de transferência especial (inciso I) devem ter sua aplicação fiscalizada pelos órgãos de controle interno estaduais, distritais e municipais, bem como pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes públicos sob suas jurisdições, e

ii) os recursos transferidos aos entes federados por meio de emendas parlamentares individuais impositivas com finalidade de despesa definida (inciso II) devem ter sua aplicação fiscalizada pelos órgãos de controle interno federais e pelo Tribunal de Contas da União.

13. Ante todo o exposto, considerando que falece competência ao Tribunal de Contas da União para a fiscalização da aplicação dos recursos repassados aos entes subnacionais por meio de transferência especial (Art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal), esta representante do Ministério Público de Contas sugere que seja deferida a auditoria de conformidade proposta pela SecexAdmin nos recursos destinados às transferências especiais no exercício de 2020 (Peças 29 a 31), desde que limitado o escopo da fiscalização à entrega dos recursos orçamentários pela União aos entes federados beneficiados (Peças 29 a 31).’

É o Relatório.

VOTO



Cuidam os autos de fiscalização, na modalidade Acompanhamento, autuado com base no item 9.2 do Acórdão 2.796/2019-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Sherman), originário da conversão das ações de monitoramento de que trata o item 9.5 do Acórdão 2.551/2017-TCU-Plenário.

2. Trata-se, especificamente, de análise da evolução da Plataforma +Brasil, que consiste em uma ferramenta integrada e centralizada destinada à operacionalização das transferências de recursos do orçamento federal, englobando todas as modalidades de repasses da União para estados, municípios e organizações da sociedade civil, além de propiciar a visualização por parte dos gestores, órgãos de controle, parlamento e sociedade.

3. Em face das informações prestadas pelo Departamento de Transferência da União da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Detru/Seges/ME) em relação à implantação daquela plataforma, a SecexAdmin diligenciou a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/SED/ME), para que se manifestasse a respeito dos seguintes pontos:

a) as recentes evoluções alcançadas pela equipe da Seges/ME, até 31/8/2020, na Plataforma +Brasil;

b) situação do módulo de transferências especiais e confirmação de que a totalidade de tais transferências já são executadas na Plataforma +Brasil;

c) plano de ação contemplando a inserção de cada uma das trinta modalidades da plataforma e cronograma de atividades para que, ao final de 2022, se concretize a expectativa de que cerca de 80% de todas as transferências da União sejam operadas por meio da Plataforma +Brasil; e

d) metas e indicadores elaborados para acompanhar os resultados obtidos, bem como dados de planejamento e execução já obtidos até 31/8/2020.

4. Em resposta à diligência realizada, foram apresentadas diversas informações, as quais estão detalhadamente expostas na instrução transcrita no Relatório que precede este Voto. De todo modo, gostaria de tecer comentários a respeito de alguns pontos.

5. A transformação da “Rede Siconv” na “Rede +Brasil” promoveu uma rede de governança colaborativa para o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências da União, contando, até o momento, com a atuação de 153 órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, além de empresas públicas e privadas e de organizações da sociedade civil.

6. Somam-se a isso iniciativas de capacitação para formação de multiplicadores da Rede +Brasil, por meio da troca de conhecimentos e experiências entre os servidores que operam transferências de recursos da União, viabilizada pela disponibilização de cursos, nas modalidades presencial e à distância, referentes aos fundamentos das transferências de recursos da União, frutos de uma parceria entre o Ministério da Economia e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Além disso, têm sido promovidos cursos para disseminação do Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-Tr).

7. Destaco, também, a criação do Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União (IDTRV), um indicador de acompanhamento contínuo que objetiva avaliar o desempenho de órgãos convenientes quanto à qualidade das suas propostas e do processo de gestão dos instrumentos firmados com a União.

8. Outra iniciativa deveras interessante, a fim de fomentar o controle social e auxiliar a gestão dos entes beneficiados com recursos federais, é a disponibilização de painéis gerenciais abertos ao público em geral (Transferências Abertas, Obras, Indicadores, Parlamentar) e a criação dos Aplicativos +Brasil (Cidadão, Gestão e Fiscalização).

9. Os supramencionados aplicativos apresentam, de maneira intuitiva, informações sobre os instrumentos de repasses de recursos celebrados entre o governo federal e os governos estaduais, municipais e as organizações da sociedade civil, possuindo, inclusive, fóruns de debates entre o gestor, o fiscal e o cidadão. Este último, a partir de um mapa georreferenciado, pode escolher instrumentos de execução de política pública e se manifestar sobre a mesma fazendo elogios,

reclamações, pedidos de esclarecimento aos responsáveis (gestor ou fiscal) e até mesmo denúncias à Ouvidoria-Geral da União.

10. Por fim, não posso deixar de dar o merecido destaque à criação do Módulo de Gestão do Passivo e à análise automatizada das prestações de contas. O primeiro visa permitir a incorporação, pela Plataforma +Brasil, daqueles instrumentos de transferência de recursos antigos, com os dados mínimos necessários para que a análise automatizada de prestação de contas possa ser utilizada.

11. Por sua vez, a análise preditiva das prestações de contas tem como pilar principal a utilização da tecnologia de aprendizado de máquina (*machine learning*), com base nas características de cada instrumento de transferência, sendo possível prever, com razoável índice de certeza, o resultado da análise de prestação de contas, caso fosse realizada de forma detalhada, ou seja, a aprovação ou rejeição das contas. Esses modelos também podem ser adaptados para a classificação dos Planos de Trabalho apresentados pelos proponentes, servindo como uma forma de promover o aumento da qualidade daqueles planos e constituindo-se como um critério adicional para aprová-los, mirando sempre a busca da efetividade das transferências de recursos federais.

12. Ainda que questões relacionadas à acurácia dos resultados devam ser sempre levadas em conta, por meio de métricas que considerem os falsos positivos e falsos negativos na classificação das prestações de contas entre as classes “aprovada” e “rejeitada”, bem como o custo desses erros, a iniciativa é fundamental para agilizar o exame da regularidade de execução das despesas associadas às transferências de recursos federais. Ademais, a própria utilização contínua de tal ferramenta irá causar o aumento progressivo da base de dados, o que contribui sobremaneira com as taxas de acerto do modelo preditivo.

13. Necessário ressaltar, porém, que o uso de algoritmos de inteligência artificial não pode ficar limitado apenas à análise das prestações de contas, por um motivo simples: nesse momento, os recursos públicos já terão sido gastos – ou, eventualmente, desviados – e a única alternativa será rejeitar as contas e buscar o ressarcimento dos danos ao erário. Em outras palavras, trata-se de prever o resultado de um jogo que já terminou.

14. Reitero que tal iniciativa é louvável enquanto providência para resolver um problema crônico de atrasos na análise da regularidade da aplicação dos recursos, de competência do poder concedente, o que tem forçado este Tribunal a julgar processos de Tomadas de Contas Especiais iniciados, por vezes, há mais de uma década. Porém, melhor do que punir mais rapidamente os responsáveis, seria atuar de forma tempestiva para detectar as irregularidades de forma concomitante, ou mesmo, para evitar sua ocorrência.

15. Por esse motivo, faço incluir na proposta de Acórdão **recomendação ao Ministério da Economia para que lidere ou coordene os esforços de utilização dos dados disponíveis na Plataforma +Brasil, com a participação dos órgãos concedentes, quando for o caso, na construção de modelos preditivos que avaliem, continuamente, os riscos de falhas na aplicação de recursos transferidos pela União, ao longo do prazo de execução dos instrumentos, de modo a viabilizar a detecção e a correção tempestiva de eventuais falhas, desvios e fraudes.**

16. Vale lembrar que, a fim de operacionalizar tal implementação, o órgão ministerial poderá, inclusive, buscar a cooperação das equipes de cientistas de dados do TCU que implementaram, ainda em 2015, algoritmos preditivos para avaliação de transferências voluntárias, os quais vêm sendo validados e refinados por meio de auditorias desta casa desde então.

17. Por fim, faz-se digna de menção a criação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), que pretende permitir a coleta de informações precisas e atualizadas sobre a situação das obras em curso no país. Assim, pretende-se ter, de forma mais acessível, uma visão sistêmica das obras do Governo Federal e, conseqüentemente, dos recursos ali empreendidos, trazendo mais efetividade à tomada de decisão acerca dos investimentos em infraestrutura.

18. A respeito do plano de ação para a inserção das modalidades de transferência até então identificadas na Plataforma +Brasil, até 31/12/2020 já haviam sido incorporados 12 instrumentos: Convênios; Contrato de Repasse; Termo de Colaboração; Termo de Fomento; Termo de Parceria;

Fundo do Amparo ao Trabalhador; Fundo Nacional de Segurança Pública; Fundo Penitenciário Nacional; Fundo Nacional Antidrogas; Transferências Especiais; Fundo Cultural - Lei Emergencial Aldir Blanc; e Termo de Compromisso.

19. Não obstante alguns entraves diagnosticados para tal internalização, esses dados indicam o cumprimento aproximado de 50% da meta a ser alcançada em junho de 2022: 80% das 31 modalidades de transferências da União, com volume financeiro em torno de R\$ 380 bilhões ao ano. Atualmente, apenas 7,4% do montante anual encontra-se operacionalizado na Plataforma +Brasil, tendo havido, segundo a Seges/ME, uma economia gerada da ordem de R\$ 21,8 milhões até dezembro/2020.

20. Como apresentou a SecexAdmin, estão previstas, até 2022, as internalizações das seguintes modalidades:

Fase/Data	Modalidades
Fase IV – até junho de 2021	Proteção à Pessoas Ameaçadas; Plano de Ações Articuladas – PAR; Convênios de Ciência, Tecnologia e Inovação; Termo de Execução Descentralizada; Fundo de Calamidades Públicas; Defesa Civil; Fundo Nacional de Assistência Social; Termo de Compromisso Cultural; Lei de Incentivo ao Esporte; Lei de Incentivo à Cultura.
Fase V – até dezembro de 2021	Recursos de Prognóstico; Transferências Automáticas (FNDE e MEC); Sistema Único de Saúde; e Fundo Nacional de Saúde.
Fase VI – até junho de 2022	Termo de Adesão; Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB; Intercâmbio Cultural; e Termo de Cooperação.

21. Em relação à proposta da SecexAdmin de realizar auditoria de conformidade acerca da aplicação dos recursos destinados às transferências especiais no exercício de 2020, a fim de avaliar o atendimento aos requisitos constitucionais aplicáveis àquelas transferências, deixo de acolhê-la neste momento.

22. Apesar de ter solicitado parecer do *Parquet* de Contas acerca da jurisdição e dos limites de atuação do TCU para fiscalizar as transferências especiais e as transferências com finalidade definida de que tratam os incisos I e II do art. 166-A, da Constituição Federal, devo reconhecer que tal matéria já se encontra em discussão em sede de Solicitação do Congresso Nacional (TC 045.470/2021-9) e de Consulta (TC 032.080/2021-2), ambos de relatoria do eminente Ministro Antônio Anastasia, ressaltando que a resposta à consulta, nos termos do Regimento Interno, tem caráter normativo e constitui pré-julgamento da tese. Portanto, é prudente aguardar as discussões que serão travadas naqueles autos antes de autorizar qualquer ação fiscalizatória.

23. De todo modo, ainda que não autorizada ação de controle específica a ser empreendida, com olhar para o passado, entendo pertinente **recomendar ao Ministério da Economia, o qual exerce o papel de apoio aos estados e municípios a respeito da operacionalização das transferências especiais, que incentive os entes beneficiados a utilizarem as informações sobre as transferências especiais disponíveis na Plataforma +Brasil para a construção de modelos preditivos que avaliem continuamente os riscos de que tais recursos sejam utilizados em desacordo com o disposto no art. 166-A da CF/88, de modo a viabilizar a detecção e a correção tempestiva de eventuais falhas, desvios e fraudes.**

II – Considerações adicionais

24. Não posso deixar de destacar que os esforços desta Corte na indução da transformação digital do país têm encontrado eco no Governo Federal, em especial no Ministério da Economia, órgão que detém, atualmente, a incumbência de promover o melhoramento da gestão da Administração Pública Federal e da eficiência de sua atuação.

25. Como é de conhecimento de Vossas Excelências, tenho defendido que só alcançaremos o status de país 100% digital – com os inequívocos resultados em termos de transparência e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos brasileiros – quando formos capazes de promover a digitalização de serviços e de processos/procedimentos, a disponibilização ampla de dados e o uso da inteligência artificial e de outras tecnologias como o *blockchain* para melhoria da gestão e do controle dos recursos do erário. Essas tecnologias estão amplamente disponíveis, não havendo razão para que não as adotemos com a finalidade de modernizar os processos de trabalho da Administração Pública e prover serviços públicos de qualidade aos cidadãos.

26. A implantação da Plataforma +Brasil é um exemplo claro da importância desses conceitos. A centralização de dados de todas as transferências de recursos federais do país e o uso de técnicas de inteligência computacional são capazes de promover maior transparência, rastreabilidade das informações a respeito da execução das despesas, otimização de recursos humanos, redução dos prazos para o exame das prestações de contas, aumento da capacidade gerencial para promover ajustes em relação às políticas públicas, redução de custos de transação, entre outros. Na era digital, essa não é mais uma possibilidade, mas uma necessidade, em face da crescente demanda de *accountability* pela sociedade, a qual, inclusive, aguarda a contínua disponibilização de dados críveis para que possa retroalimentar as decisões acerca das alocações de recursos públicos.

27. Por sua importância, esse foi objeto de críticas da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), as quais foram tratadas no Voto que embasou o Parecer Prévio das Contas apresentadas pelo Presidente de República no ano de 2021, do qual transcrevo o seguinte excerto:

“210. O relatório também trouxe à lume o volume expressivo de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais na forma prevista na Lei Complementar 141/2012. Entretanto, o Ministério da Saúde e demais órgãos federais não se valeram das ferramentas tecnológicas disponíveis – a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) – para realizar o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa dos recursos de natureza federal aplicados de forma descentralizada.

211. O tema da necessidade de se estender o uso das ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar e avaliar a eficiência alocativa dos recursos federais destinados à saúde já tinha sido apontado no Parecer Prévio sobre as Contas de 2020, inclusive com a expedição de recomendação, que ainda não foi implementada.

212. Nesse contexto, rememoro que, por meio da Instrução Normativa Seges/Ministério da Economia 206/2019, foi promovida restrição quanto ao uso obrigatório da Plataforma + Brasil, reservada apenas para as transferências voluntárias federais, tipo de repasse intergovernamental residual na área de saúde, sem alcançar a maior parte dos repasses, realizados na modalidade transferência obrigatória.

213. Assim, como destacado no relatório, a despeito de se manter a natureza federal do recurso e a competência dos órgãos da União para realizar a fiscalização e controle, a aplicação de mais de R\$ 103 bilhões permanece à margem de qualquer controle de forma sistematizada e racional.

214. Referido quadro torna por deveras pertinente a proposta de se expedir nova recomendação, bem assim alertas, conforme registrado pela unidade instrutiva, contemplando os avanços legislativos inaugurados pela Emenda Constitucional 109/2021 e as previsões dos arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021, cujo monitoramento futuro deverá ser realizado em substituição ao anterior, presente na recomendação relativa às Contas de 2020.

215. A recomendação, endereçada aos Ministérios da Economia e da Saúde, e à Casa Civil da Presidência da República, no sentido de que adotem as **plataformas digitais** já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo Federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham a substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados, nas modalidades **transferência obrigatória ou transferência voluntária**, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos.

216. E os pertinentes alertas, dos quais destaco o que deve ser dirigido à Presidência da República, no sentido de que a omissão quanto à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, visando à identificação do credor final do recurso de natureza federal, quando aplicado diretamente pelos entes



subnacionais ou por sub-repasse a entidades do terceiro setor, compromete o monitoramento e a avaliação da política nacional de saúde assim como o controle da eficiência na alocação dos recursos de natureza federal.”

28. As reiteradas críticas do TCU demonstram que há desafios associados à ampla utilização da Plataforma +Brasil para acompanhamento de todas as transferências de recursos de origem federal, os quais se relacionam aos riscos levantados pelo próprio Ministério da Economia na resposta à diligência que lhe foi feita nestes autos.

29. Diante do cenário fiscal desafiador, com recursos escassos e déficit crescente, impõe-se ao Estado urgência na busca por maior eficiência alocativa, além de tempestividade na fiscalização da correta aplicação dos valores destinados tanto a órgãos e entidades na esfera federal como aos demais entes da Federação.

30. O acompanhamento do repasse de recursos federais se torna ainda mais importante diante do aparecimento de novas modalidades de transferência, a exemplo das recentes alocações ao Projeto de Lei Orçamentária por meio de emendas individuais impositivas (art. 166-A da CF/88, adicionado pela EC 105/2019).

31. Nessa toada, ressalto a previsão introduzida na Constituição Federal por força da Emenda Constitucional 108/2020, que instituiu obrigatoriedade do uso de bases de dados centralizadas sobre a execução orçamentária de União, Estados e Municípios.

32. A materialidade dos recursos envolvidos, para citar somente a área de saúde, é gigantesca. Por ocasião da elaboração do parecer sobre as Contas de Governo de 2020, constatou-se que 70% dos R\$ 161 bilhões do orçamento federal da Saúde foram aplicados de forma descentralizada, além de outros R\$ 79 bilhões de créditos para enfrentamento da Covid-19, sem que se disponha, ainda, de mecanismos suficientes para assegurar o controle tempestivo de tais montantes.

33. O assunto foi revisitado por esta Corte por meio do Acórdão 2.179/2021- Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), em resposta a consulta da Procuradoria-Geral da República a respeito do regime jurídico aplicável à transparência dos recursos vinculados à União e sub-repassados pelos demais entes às Organizações Sociais e entidades congêneres. Em síntese, tal deliberação reafirmou a responsabilidade dos órgãos estatais de saúde em manter o registro centralizado dos dados detalhados relativos à destinação de tais recursos.

34. A transparência da alocação e execução de recursos orçamentários se reveste de tamanha relevância, que o Supremo Tribunal Federal (STF), em caráter liminar, no julgamento da ADPF 854-DF (rel. min. Rosa Weber), tratou dessa matéria quando decidiu acerca das emendas de relator, conhecidas como RP-9. Peço licença para colacionar excerto da ementa de decisão monocrática naquela ação, acompanhada pelo Pleno da Corte Constitucional, *in verbis*:

“4. O Congresso Nacional institucionalizou uma **duplicidade de regimes** de execução das emendas parlamentares: o regime **transparente** próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema **anônimo** de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada **vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas**, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da **ocultação dos efetivos requerentes da despesa**, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares **incógnitos** e o orçamento público federal.

5. Enquanto a disciplina normativa da execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) orienta-se pelos postulados da **transparência** e da **impessoalidade**, o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, **tornando imperscrutável** a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério.

6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o **segredo injustificado** sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das

entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado.”

35. A decisão da Suprema Corte, aliás, faz menção ao uso de uma plataforma centralizada, no conjunto de determinações cautelares:

“(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), implementação de medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em **plataforma** eletrônica **centralizada**, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência (CF, arts. 37, caput, e 163-A);” (com grifos acrescidos)

36. Reforço, portanto, que o adequado registro das transferências de recursos federais, como o realizado por meio da Plataforma +Brasil, é mecanismo fundamental para garantir a adequada transparência e rastreabilidade da aplicação de recursos oriundos de transferências em todas as áreas de atuação governamental, inclusive com a identificação dos eventuais parlamentares beneficiados e dos credores finais de cada parcela. A existência, a centralização e a disponibilidade de tais informações torna possível, como já mencionei, o uso de algoritmos preditivos para identificar riscos de desvios e, assim, direcionar ações corretivas de forma tempestiva.

37. Dotar essa plataforma da retromencionada centralização e do uso de tecnologias atuais e emergentes, é, na era digital, uma necessidade, em face da crescente demanda da sociedade por *accountability*, a qual espera pela disponibilização contínua de dados críveis, para que possa retroalimentar as decisões acerca das alocações de recursos públicos.

38. Nesse sentido, creio que o Governo Federal deve ser mais ousado, razão por que entendo oportuno **recomendar ao Ministério da Economia que, caso ainda não o tenha feito, altere a meta de internalização para abarcar todas as modalidades de transferências de recursos federais na Plataforma +Brasil, no prazo mais curto possível, de modo a avançar na transparência ativa, na comparabilidade, na rastreabilidade e na avaliação da aplicação dos recursos de natureza federal.**

39. De todo modo, é notório o esforço que tem sido empreendido pelo Ministério da Economia a fim de atingir suas metas em relação à implantação da Plataforma +Brasil e outras iniciativas de digitalização no âmbito do Governo Federal. Tal fato é digno de menção por parte desta Corte, ainda que estejamos sempre atentos aos aperfeiçoamentos que devam ser promovidos. Por essa razão, acolho também a proposta da SecexAdmin de dar continuidade às ações de acompanhamento em curso no presente processo.

40. Por fim, vale ressaltar que os avanços da transformação digital não admitem retrocessos! Uma vez que um serviço é digitalizado, com maior eficiência, segurança e auditabilidade, é imperativo que sejam providas as condições técnicas, orçamentárias e institucionais para que os cidadãos e o Estado não se vejam forçados a retornar às eras pré-históricas dos papéis e carimbos. A manutenção do atraso ou, pior, o retorno a ele, só interessam àqueles que amam a burocracia ou preferem a maior facilidade que o mundo analógico oferece para a perpetração de fraudes.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2549/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.158/2020-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/SEDGG/ME).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam Relatório de Acompanhamento acerca da evolução da Plataforma +Brasil, originário da conversão das ações de monitoramento de que trata o item 9.5 do Acórdão 2.551/2017–TCU-Plenário;

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

9.1. recomendar à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia que:

9.1.1. lidere ou coordene os esforços de utilização dos dados disponíveis na Plataforma +Brasil, com a participação dos órgãos concedentes, quando for o caso, na construção de modelos preditivos que avaliem, continuamente, os riscos de falhas na aplicação de recursos transferidos pela União, ao longo do prazo de execução dos instrumentos, de modo a viabilizar a detecção e a correção tempestiva de eventuais falhas, desvios e fraudes;

9.1.2. incentive os entes beneficiados a utilizar as informações sobre as Transferências Especiais disponíveis na Plataforma +Brasil para a construção de modelos preditivos que avaliem continuamente os riscos de que tais recursos sejam utilizados em desacordo com o disposto no art. 166-A da CF/88, de modo a viabilizar a detecção e a correção tempestiva de eventuais falhas, desvios e fraudes;

9.1.3. estabeleça, como meta, a internalização de todas as modalidades de transferências de recursos federais na Plataforma +Brasil, de modo a avançar na transparência ativa, na comparabilidade, na rastreabilidade e na avaliação da aplicação dos recursos de natureza federal;

9.2. encaminhar os autos à SecexAdmin para prosseguimento deste Acompanhamento, inclusive quanto à implementação das recomendações contidas no item 9.1.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2549-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VI – Plenário

TC 006.724/2020-5.

Natureza: Representação.

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsável: Construtora Norberto Odebrecht S.A. (15.102.288/0001-82).

Representação legal: Nayron Sousa Russo (OAB/DF 35.147) e outros.

SUMÁRIO: COMPERJ. FRAUDES NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS. PROVAS COMPARTILHADAS. OPERAÇÃO LAVA-JATO. CONJUNTO DE INDÍCIOS. FORMAÇÃO DE CONVICÇÃO. SOBRESTAMENTO DO MÉRITO. SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. DETERMINAÇÃO. NOTIFICAÇÃO.



RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução do Auditor Federal de Controle Externo da SeinfraOperações (peça 96), cujo encaminhamento foi endossado pelo escalão dirigente da unidade (peças 97 e 98):

I - INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de processo apartado de Representação formulada com fundamento nos arts. 46 e 86, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 237, inciso VI, do RITCU, em face da constatação de ocorrência de fraude em licitações conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) relacionadas às obras de construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), de Hidrocraqueamento Catalítico (UHCC), de Coqueamento Retardado (UCR) e de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), todas do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

2. Com base no subitem 9.2.11 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, proferido no processo TC 009.834/2010-9 (peça 3), foi constituído o processo TC 010.816/2017-8, no qual foi determinada a realização da oitiva das empresas e a audiência dos responsáveis, as quais foram realizadas no âmbito desse novo TC.

3. Concluídas as oitivas, e mediante proposição da unidade técnica, por meio de Despacho do Exmo. Relator Vital do Rêgo, prolatado em 7/2/2020 nos autos do TC 010.816/2017-8 à peça 284, foi autorizada a autuação deste processo, juntando-se cópia do antecitado despacho como peça 1, bem como promovendo-se a extração e juntada das respostas e demais peças correlatas, relativas à manifestação da CNO S/A, ex-Constructora Norberto Odebrecht S/A.

II – JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

4. Cumpre destacar, preliminarmente, na forma do art. 103, § 1º da Resolução 259/2014, que a presente representação atende os requisitos de admissibilidade.

5. Em relação ao objeto, verifica-se que se trata de irregularidade inserida nas competências do TCU: fraude em licitação.

6. Quanto à autoria, trata-se de representação de unidade técnica, que detém legitimidade para representar ao TCU, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU),

7. Os indícios juntados aos autos são fartos no sentido de que as empresas contratadas para as obras do Comperj estavam organizadas em cartel visando fraudar as licitações da Petrobras, estatal sob controle da União, o que atrai o interesse público no trato da matéria.

8. Em vista do exposto, entende-se que esta representação atende os requisitos para ser conhecida pelo Tribunal.

III - HISTÓRICO

9. A concepção do Comperj remonta ao ano de 2004, quando foi inicialmente planejado como um complexo industrial para a produção de derivados de petróleo e de produtos petroquímicos de primeira e segunda gerações. A primeira etapa construtiva do empreendimento corresponderia à construção do Trem 1 da refinaria. A segunda etapa, que não chegou a ser iniciada, corresponderia à construção de parte das unidades petroquímicas (1ª geração) e, a terceira corresponderia o restante das unidades petroquímicas (2ª geração) e o Trem 2 da refinaria.

10. O Comperj está localizado no município de Itaboraí/RJ e, desde sua concepção, foi divulgado como sendo um dos principais empreendimentos recentes da Petrobras. O investimento previsto inicialmente era da ordem de US\$ 26,6 bilhões. Ao final, se concluído conforme projeto, a refinaria do Complexo teria a capacidade para processar 465 mil barris de petróleo por dia (kbpd), produzindo óleo diesel, nafta petroquímica, querosene de aviação, coque, GLP e óleo combustível (Acórdão 3.343/2015 - Plenário, Fiscobras 2015, Importância socioeconômica; Reavaliação de preços - Fiscobras 2010, peça 8, p. 5-6 e 34).

11. Em razão de sua materialidade e relevância, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui um histórico de fiscalizações nas obras do Comperj que remonta desde 2008 e, a partir de então, contou com diversas auditorias anuais. Dentre essas fiscalizações, destaca-se a auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2010 (TC 009.834/2010-9) nas obras de implantação da UDAV, UHCC e UCR, todas do Comperj.

12. A referida auditoria resultou na prolação do Acórdão 2.537/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Jorge, por meio do qual determinou-se realização de oitivas das empresas e audiências dos responsáveis pelos seguintes indícios de irregularidade: (i) sobrepreço; (ii) contratação direta irregular; e (iii) adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico. No entanto, o TC 009.834/2010-9 foi sobrestado até o julgamento do mérito das conclusões do TC 006.810/2011-0, no qual foi examinada a

regularidade do critério de aceitabilidade de preços adotados nas contratações da Petrobras (Relatório de Fiscalização, peça 8, p. 2).

13. Os efeitos do sobrestamento foram cessados com a prolação do Acórdão 571/2013-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), após o que a unidade técnica avaliou ser necessária a realização de nova inspeção nas obras do Comperj a fim de (Relatório de Fiscalização, peça 8, p. 6):

reavaliar as análises de preços empreendidas inicialmente na auditoria efetuada em 2010, em virtude de novas informações reveladas pela Operação Lava-Jato, (...). Além disso, havia informações de que os contratos em tela estavam sendo rescindidos, o que motivou a verificação do andamento das negociações das rescisões. Por fim, também se objetivou coligar informações atualizadas sobre o empreendimento, (...).

14. Com base nas conclusões dos trabalhos executados na esfera daquela inspeção, o Plenário desta Corte prolatou o Acórdão 632/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), determinando no subitem 9.2.11 a conversão do processo TC 009.834/2010-9 em tomadas de contas especial (TCE) para cada contrato analisado, para fins de apuração dos indícios de prejuízos preliminarmente quantificados (peça 3), que totalizavam, até aquele momento, R\$ 544 milhões (valores históricos), conforme a tabela a seguir:

Tabela33 - Indícios de sobrepreço apontados no relatório de auditoria

0800.0056801.10.2	UDAV - Unidade de Destilação Atmosférica e a Vácuo	79.769.676,96
0800.0057282.10.2	UCR - Unidade de Coqueamento Retardado	260.536.618,39
0800.0060702.10.2	UHDT - Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios	99.311.296,73
0800.0056936.10.2	UHCC - Unidade de Hidrocrackeamento Catalítico	104.388.883,35

Fonte: Relatório de Fiscalização 387/2015 (peça 8, p. 10-11 destes autos).

15. Além disso, o item 9.1 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário decretou cautelarmente, com fundamento no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c arts. 273 e 274 do RI/TCU, pelo prazo de um ano, a indisponibilidade de bens das empresas e dos consórcios envolvidos nas contratações em que se constataram os indícios de superfaturamento.

16. Em adição, considerando que as novas análises da unidade técnica contemplaram dados preliminares trazidos pela Operação Lava Jato, com fortes indícios de cartelização das contratadas e de conluio destas com dirigentes da Petrobras, para fins de frustrar o caráter competitivo dos procedimentos licitatórios do Comperj e de obter vantagens indevidas (voto que fundamentou o Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, peça 6, parágrafo 5), por intermédio do subitem 9.2.11 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, este Tribunal determinou a autuação de processo apartado para apuração das fraudes cometidas nas licitações dessas obras do Comperj, para fins de eventual aplicação de sanção de declaração de inidoneidade, amparado pelo artigo 46 da Lei 8.433/1992 (Lei Orgânica do TCU).

17. Após análise realizada em processo de Relatório de Auditoria, TC 010.816/2017-8, que trata de apartado autuado para verificar a ocorrência de fraude à licitação nos Contratos UCR, UDAV, UHDT e UHCC do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e em atendimento ao subitem 9.2.11 do Acórdão 632/2017-Plenário (proferido no processo TC-009.834/2010-9), foi determinada, no âmbito do TC 010.816/2017-8, a oitiva das empresas envolvidas.

18. A oitiva da empresa CNO foi realizada por meio do Ofício de Oitiva 0975/2019-TCU/SeinfraOperações, de 2/9/2019 (peças 79 e 112 do TC 010.816/2017-8, juntadas nestes autos como peças 69 e 70), cujo prazo para atendimento foi prorrogado por meio do Ofício 1035/2019-TCU-Seinfraoperações (peças 182 e 195 do TC 010.816/2017-8, juntadas nestes autos como peças 75 e 76).

19. No ofício, a empresa foi notificada para que se pronunciasse quanto às seguintes ocorrências:

a) conluio entre as empresas e fraude às licitações do Comperj que precederam a contratação da execução das obras de construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), de Hidrocrackeamento Catalítico (UHCC), de Coqueamento Retardado (UCR) e de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), no bojo de esquema criminoso conduzido, pelo menos, de 2003 a 2014, a partir das seguintes irregularidades:

- a.1) combinação de preços;
- a.2) quebra de sigilo das propostas;



- a.3) divisão de mercado;
- a.4) oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado;
- a.5) combinação prévia dos resultados com o consequente direcionamento das licitações; e
- a.6) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

20. A resposta da oitiva da empresa consta às peças 241 a 254 do TC 010.816/2017-8, juntadas nestes autos como peças 77 a 90.

21. A presente instrução analisa os argumentos apresentados pela CNO e avalia sua participação no esquema de fraude às licitações do Comperj com vistas à possível aplicação da pena de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, com fulcro no art. 46 da lei 8.443/1992.

IV - EXAME TÉCNICO

IV.1 Da tempestividade

22. O recebimento da manifestação da CNO no protocolo eletrônico do TCU ocorreu em 25/11/2019 e foi juntada aos autos 26/11/2019 (TC 010.816/2017-8, peças 241 a 254 (peças 77 a 90 destes autos)), desse modo dentro do prazo concedido pelo Relator em 2/10/2019, conforme Despacho de peça 163 (peça 74 destes autos).

23. Considera-se, portanto, tempestiva a manifestação da empresa.

IV.2 Das alegações contidas na manifestação da CNO

24. A empresa inicia sua manifestação com uma breve síntese, onde destaca que não é responsável por nenhum dos contratos que são objeto do processo, pugnando que haveria equívoco na presunção da unidade técnica de que a simples falta de apresentação de proposta, ou de propostas não vencedoras nas licitações seria indicativo de fraude.

25. Menciona os documentos em que se assentam as imputações da unidade técnica (documentos compartilhados do CADE, depoimentos de colaboradores, documentos internos da Petrobras e ações penais e de improbidade ajuizadas pelo MPF), mas protesta quanto à ausência de citação da sua condição de colaboradora, reconhecida pelo Tribunal em outros processos, e que a aventada possibilidade de declaração de inidoneidade da empresa para licitar junto à Administração Pública Federal, deve levar em conta essa situação..

26. No tópico subsequente, a CNO discorre sobre os acordos firmados pela empresa, destacando que o realizado com o Ministério Público Federal foi reconhecido como de “extraordinária relevância pública”, baseado em condições que garantem os interesses da sociedade brasileira e permitem a continuidade das atividades empresariais sobre novas bases.

27. De acordo com a empresa, tais acordos, à época da celebração, previram o maior valor já cominado até então em toda a história mundial de combate à corrupção, com valor projetado de pagamentos de mais de 8 bilhões de reais.

28. Em decorrência desses acordos, a empresa teria implantado medidas para o aprimoramento de seus controles internos e mecanismos de conformidade, devidamente adequados ao disposto nos artigos 41 e 42 do Decreto n. 8.420/2015 e às melhores práticas nacionais e internacionais, permitindo assim que um dos mais relevantes agentes privados do país seja indutor e fiscal de boas práticas empresariais no Brasil e no exterior, o que levou a empresa a ser listada entre as 9 empresas que obtiveram nota máxima na divulgação do seu Programa Anticorrupção em estudo da Transparência Internacional.

29. Menciona o acordo de leniência firmado com a CGU, que, além das cláusulas pecuniárias, contém, entre outras, vedação à aplicação ao signatário, de sanção que implique em restrição de participar de licitação ou de celebrar contratos com a administração pública de qualquer esfera fundados na lei 8.666/1993, e que a aplicação de tal sanção pelo TCU estaria em conflito com decisões proferidas pelo judiciário e pela própria Corte de Contas.

30. Acrescenta que também celebrou Termo de Compromisso de Cessação de Prática com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, onde a CNO teria trazido informações imprescindíveis acerca de condutas econômicas e acertado o pagamento de R\$ 338 milhões para fazer frente aos atos ilícitos praticados nas operações com a Petrobras.

31. Em razão dos acordos celebrados com o Estado brasileiro, defende que o Tribunal atue para preservar a segurança jurídica e o respeito aos acordos, observando o disposto no art. 30 do DL 4.657/1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

32. Por fim, destaca que os acordos firmados contemplam não só o ressarcimento pecuniário dos danos causados, como também cooperação plena e permanente da empresa, considerando que não seria razoável ou cabível a declaração de inidoneidade, e se mostraria em dissonância com a condição de colaboradora.

33. No próximo tópico, a empresa traz a lume a jurisprudência do judiciário e do TCU no que trata da utilização das informações obtidas em colaboração premiada por órgãos de fiscalização com vistas à aplicação de penalidades.

34. Menciona deliberação do STF na qual se assegura a possibilidade de utilização das informações compartilhadas, desde que isso não acarrete eventual prejuízo aos aderentes do instrumento de colaboração.

35. Cita ofício do MPF – Força-Tarefa da Lava jato, em documento enviado ao TCU e juntado ao TC 016.991/2015-0 como peça 637 (peça 84 destes autos), onde o Parquet sustenta a impossibilidade de aplicação de sanções aos colaboradores com base nas provas derivadas, direta ou indiretamente, das leniências, considerando inaceitável que a ética que limita o agir estatal seja ferida, sancionando-se colaboradores por fatos que são objeto dessa leniência, descumprindo compromissos assumidos pelo Estado em troca dos benefícios.

36. Nessa mesma linha, em outra deliberação, o STF se manifesta sobre a necessária lealdade do estado no sentido de se preservar efetividade dos acordos firmados, caracterizando essa atitude como dever de moralidade.

37. Outras deliberações mencionadas também convergem para o mesmo entendimento, de que as provas obtidas ou ratificadas por acordos de colaboração ou leniência, não podem ser utilizadas contra os colaboradores em razão dos mesmos fatos para a aplicação de sanções além daquelas pactuadas no acordo.

38. No que trata da jurisprudência do TCU acerca do tema, menciona diversos acórdãos (483, 632 e 2014, de 2017, e 1221 e 2446, de 2018, todos do Plenário), em que esta Corte de Contas deixou de aplicar penas acessórias aos colaboradores, como multas, indisponibilidade de bens e inidoneidade para licitar.

39. No quarto tópico, a empresa aborda a suposta desproporcionalidade da aplicação da sanção de inidoneidade, alegando tratar-se de medida contrária à colaboração que vem sendo promovida, extremamente gravosa e com diversos desdobramentos prejudiciais ao próprio interesse público, podendo comprometer a capacidade da empresa de gerar as receitas necessárias ao cumprimento do acordo celebrado e de dar continuidade às suas operações, arcando com o pagamento de salários, tributos e com o adimplemento de outras obrigações.

40. No quinto tópico, insurge-se contra a interpretação dada pelo Tribunal na questão da prescrição da pretensão punitiva, que adota o prazo do art. 205 do Código Civil, referindo-se a deliberações do STF que postulam pela aplicação integral dos termos da Lei 9.873/1999 pelo TCU no exercício de sua competência sancionadora.

41. A empresa destaca que em deliberações recentes o STF tem se manifestado pela integral aplicação da Lei 9.873/1999 aos processos do TCU, entendendo que o acolhimento dessa posição seria a medida mais apropriada, já que a Suprema Corte detém a competência para a revisão das decisões proferidas pelos órgãos judiciais e administrativos

42. Invoca, ainda, a questão da necessidade de que as decisões proferidas pelas cortes brasileiras apresentem consonância, não apenas quanto à celeridade e efetividade do judiciário, mas também à observância na hierarquia das decisões definida pela própria Constituição Federal, no tocante aos poderes conferidos a cada órgão e suas competências.

43. Para a empresa, com fundamento na aplicação do prazo previsto na lei 9.873/1999, os fatos que deram origem ao presente processo já estariam prescritos, conforme tabela temporal que apresenta:

Tabela 2 – Prazos de prescrição por contrato

CONTRATO	DATA CELEBRAÇÃO	PRESCRIÇÃO	NOTIFICAÇÃO DA CNO
0800.0056801.10.2 (UDAV)	08/03/2010	08/03/2015	11/9/2019
0858.0056936.10.2 (UHCC)	08/03/2010	08/03/2015	
0800.057282.10.2 (UCR)	01/04/2010	01/04/2015	
0800.0060702.10.2 (UHDT)	10/09/2010	10/09/2015	

44. Considera que, ainda que o TCU não adote a deliberação do STF, tomando por base a data da celebração dos contratos e notificações recebidas pela CNO, **já teria ocorrido a prescrição decenal.**



45. Na conclusão, pugna pela não aplicação da sanção de inidoneidade, em vista dos acordos de colaboração celebrados pela empresa, que representariam solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais.

46. Adicionalmente pede o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, seja em decorrência das deliberações do STF, seja por conta do prazo decenal adotado pelo TCU.

47. Em relação à confidencialidade da sua manifestação, requer ao Tribunal seja dado tratamento sigiloso aos seus termos e demais documentos apresentados, com acesso apenas às autoridades públicas diretamente responsáveis pela análise.

IV.3 – Análise das alegações

IV.3.1 – Do suposto equívoco na imputação da responsabilidade a quem não é responsável por nenhum dos contratos

48. A alegação da empresa contida na síntese inicial afirma que haveria equívoco na presunção da unidade técnica de que a simples falta de apresentação de proposta, ou de propostas não vencedoras nas licitações seria indicativo de fraude, e que por ser colaboradora, reconhecida pelo Tribunal em outros processos, a possibilidade de declaração de inidoneidade da empresa para licitar junto à Administração Pública Federal, deveria levar em conta essa situação.

49. Inicialmente, reforça-se que não se tem reconhecida a condição de colaboradora da defendente, no âmbito deste Tribunal, estando a matéria ainda em análise no contexto de processo sigiloso, cujos efeitos nestes autos serão tratados mais adiante nesta instrução.

50. Quanto à declaração de inidoneidade de empresa colaboradora em outras instâncias de controle, esse tópico será também tratado mais adiante nesta instrução, por ser argumento que se repete em várias oportunidades.

51. No que trata da imputação da responsabilidade sobre a fraude nas licitações, a própria empresa aponta os elementos em que se lastrearam (documentos compartilhados do CADE, depoimentos de colaboradores, documentos internos da Petrobras e ações penais e de improbidade ajuizadas pelo MPF), os quais foram submetidos ao contraditório da empresa responsável.

52. Esses elementos, quando analisados em conjunto, retiram qualquer dúvida sobre a atuação da CNO no cartel e nas fraudes cometidas nas licitações em comento, e poderiam ser contraditados pela empresa, que limitou-se a arguir suposto equívoco, mas sem apresentar qualquer elemento que conteste as fontes da imputação.

53. Ao não apresentar proposta, ou propor preços acima dos demais, a chamada “proposta de cobertura”, as empresas integrantes do cartel seguiam um roteiro pré-estabelecido e acordado entre todos, conforme descrição detalhada, constante em item específico da instrução de peça 64, páginas 4- 30, do TC 010.816/2017-8: Item I-Contextualização, II-Das Ilícitudes nas Licitações da Petrobras e III. Das Ilícitudes nas Licitações do Comperj (peça 66 destes autos).

54. Conforme detalhado na antecitada instrução, e sintetizado nos itens a seguir, com a eclosão da Operação Lava Jato foi revelada a existência de um sofisticado esquema criminoso praticado pelas maiores empreiteiras do país, em conluio com agentes públicos e partidos políticos.

55. O esquema foi inicialmente identificado na Petrobras e, posteriormente, em outros órgãos/entidades da Administração Pública Federal (p.ex.: Eletronuclear e Valec), que envolvia a prática de crimes contra a ordem pública, corrupção e lavagem de dinheiro, com a formação de um poderoso cartel, autodenominado de “Clube”, do qual participaram grandes construtoras nacionais e internacionais, tais como: Odebrecht, Engevix, OAS, UTC, Camargo Correa, Techint, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, Promon, MPE, Skanska, Queiroz Galvão, Iesa, Galvão Engenharia, GDK, Setal, dentre outras.

56. O esquema, organizado em cartel, pagava propina para altos executivos da Petrobras, agentes públicos e partidos políticos, para obter facilidades na obtenção de contratos com a Petrobras, maximizando os lucros devido à ausência de concorrência.

57. Os preços oferecidos à Petrobras nessas licitações eram calculados e ajustados em reuniões secretas promovidas pelas empresas integrantes desse cartel, nas quais se definia quem ganharia determinado contrato, e os valores contratados eram quase sempre próximos ao limite superior de 20% do preço estimado pela Petrobras, demonstrando a agressividade do cartel em maximizar a lucratividade dessas contratações.

58. O cartel teve composição variável ao longo do tempo, tendo começado como o “Clube das 9”, passando posteriormente a ter 16 empresas, além de outras que participavam de forma esporádica, chegando a atingir pelo menos 23 participantes.

59. Para operacionalizar o funcionamento, o cartel detinha, inclusive, um regulamento que simulava regras, como de um campeonato de futebol, para definir como as obras seriam distribuídas entre as empresas, contando ainda com “Clube VIP”, formado por empresas que, ao tempo que participavam e atuavam ativamente nas reuniões do “Clube das 16”, exigiam primazia, considerando o seu grande porte para as grandes obras realizadas pela Petrobras, sendo a CNO S/A, ex-Contrutora Norberto Odebrecht S/A, uma das integrantes dessa “elite”.

60. A tabela a seguir resume bem o ocorrido nas licitações das unidades UDAV, UCR, UHDT e UHCC do Comperj, no qual demonstra a perfeita correlação entre as empresas convidadas e as participantes do cartel de empreiteiras que fraudava as licitações de obras da Petrobras.

Tabela 3 – Empresas convidadas x integrantes do cartel de empreiteiras da Petrobras

			UDAV	UHCC	UCR	UHDT		
Convidadas	Proponentes	Vencedoras	Engenix Skanska Promon	Alusa*	A.Gutierrez Techint	Queiroz Galvão Iesa Galvão Eng	C.Correa A.Gutierrez Odebrecht Mendes Jr MPE Promon Setal/SOG Techint UTC	“CLUBE 9”
			Odebrecht UTC Mendes Jr Techint A.Gutierrez Queiroz Galvão Galvão Eng Engenharia	C.Correa Schahin OAS SOG Queiroz Galvão Galvão Eng Iesa Carioca GDK EBE	Odebrecht UTC Mendes Jr Engenix Queiroz Galvão Galvão Eng Iesa	UTC Mendes Júnior Carioca GDK EBE OAS SOG Camargo Correa	OAS Engenix Galvão Engenharia GDK Iesa Queiroz Galvão Skanska	
	Não deram proposta		Camargo Correa OAS Iesa MPE Setal GDK Schahin SOG	A.Gutierrez Engenix Mendes Jr Odebrecht Promon Skanska Techint UTC	C.Correa OAS GDK Promon SOG Schahin Skanska	Andrade Gutierrez Odebrecht Engenix Promon Skanska Techint	Alusa Carioca Schahin EBE	ESPORÁDICAS

61. O *modus operandi* da prática dos ilícitos está descrito nas denúncias formuladas pelo MPF junto à 13ª Vara Federal de Curitiba-PR, bem como na instrução que fundamentou a oitiva (peça 66, p. 6-19), contendo provas e demonstração de condutas ilícitas, em diversas ações penais em face dos executivos das empreiteiras que praticavam essas fraudes às licitações mediante a formação de cartel, em detrimento da Petrobras, além de ações de improbidade administrativa que cobram centenas de milhões de reais em ressarcimentos ao erário pelos desvios de recursos públicos da estatal, pagamento de multa civil e indenização por danos morais coletivos, além de demandar a proibição de contratarem com o poder público e de receberem benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

62. Nessa linha, ressaltam-se a seguir as principais provas que corroboram a efetiva participação da CNO nas fraudes perpetradas nas licitações do Comperj e detalhes da atuação do cartel, conforme já descrito na instrução de peças 66:

Tabela 4 – Provas e indícios colacionados nos autos, devidamente submetidos ao contraditório da empresa

Peça	Objeto	Descrição
10, p. 3	Auto de apreensão PF 1117-2014 – Sede da Engevix “Reunião do Bingo” 14/8/2009 Participantes Comperj	Comprovação do envolvimento da CNO em fraudes de diversos empreendimentos da Petrobras, incluindo o Comperj, mediante o ajuste entre os integrantes do “Clube”, para a apresentação de proposta de cobertura pela empresa nas licitações das unidades do Comperj
26, p. 2-3	Relatório da Comissão de Licitação BID – UDAV	Efetiva apresentação de proposta de cobertura pela empresa na licitação da unidade UDAV
27, p. 2-3	Relatório da Comissão de Licitação REBID - UDAV	
29, p. 2-3	Relatório da Comissão de Licitação BID – UHCC	Convidada duas vezes na licitação da unidade UHCC, não apresentou propostas
30, p. 2-3	Relatório da Comissão de Licitação REBID - UHCC	
32, p. 2-3	Relatório da Comissão de Licitação BID – UCR	Efetiva apresentação de proposta de cobertura pela empresa na licitação da unidade UCR
33, p. 2-3	Relatório da Comissão de Licitação REBID - UCR	
35, p. 2-3	Relatório da Comissão de Licitação BID – UHDT	Efetiva apresentação de proposta de cobertura pela empresa na licitação da unidade UHDT
36, p. 2-3	Relatório da Comissão de Licitação REBID - UHDT	
37, p. 21	Ação de Improbidade Administrativa	Ação do cartel nas obras do Comperj e outras
59	Denúncia MPF - 5036528-23.2015.404.7000	Denúncia da organização criminosa criada para fraudar as licitações do Comperj e outras
60, p. 4-5	Sentença - Ação Penal 5036528-23.2015.4.04.7000	Condenação de membros do cartel
16, p. 3-4	Termo de Colaboração 1, Paulo Roberto Costa	Atuação do cartel de empreiteiras no cometimento de fraudes a licitações do Comperj, em geral, nele incluída a responsável
18, p. 5-6; e19, p. 2	Termos de Colaboração 2 e 5, Pedro Barusco	
20, p. 3	Termo de Colaboração Dalton Avancini	
23, p. 37 e 38, linhas 37-49	Termos de Interrogatórios - Paulo Roberto e Alberto Youssef	
24, p. 2-3 e 6	Termo de Colaboração Augusto Mendonça	

63. Verifica-se, assim, que a responsabilização da empresa pelas fraudes nesses contratos não se trata de mera ilação do TCU, e consta nos autos das ações penais farto material probatório acerca do funcionamento do cartel das empreiteiras, onde cabia papel de destaque à CNO.

64. Dessa forma, não merece prosperar tal alegação.

IV.3.2 Da impossibilidade de aplicação da sanção de inidoneidade a empresa colaboradora



65. Continuando as alegações, a empresa destaca os acordos firmados, que contemplam não só o ressarcimento pecuniário dos danos causados, como também cooperação plena e permanente da empresa, bem como vedação à aplicação de sanções administrativas que inibam a sua participação em licitações, ou a declaração de inidoneidade e postula que não seria razoável ou cabível a declaração de inidoneidade, pois seria medida em dissonância com a sua condição de colaboradora.

66. Protesta quanto ao uso das provas obtidas ou ratificadas por acordos de colaboração ou leniência, argumentando que não poderiam ser utilizadas contra os colaboradores em razão dos mesmos fatos, para a aplicação de sanções além daquelas pactuadas no acordo, trazendo a lume, para amparar sua alegação, julgados do STF e do TCU acerca do tema.

67. Ainda nessa linha, insurge-se contra a possível aplicação da pena de inidoneidade, por ser medida contrária à colaboração e que pode comprometer a capacidade da empresa de gerar receitas e assim cumprir com os acordos firmados.

68. No que trata das deliberações do STF acerca do tema, em que houve a sustação de atos do TCU, verifica-se que foram adotadas no caso concreto de cada processo, sem efeitos *erga omnes* (repercussão geral).

69. Quanto ao possível obstáculo à apenação de empresas colaboradoras, verifica-se que a assinatura de acordos de colaboração premiada e de leniência não implica qualquer restrição à atividade de controle externo, que é livre para exercer a sua competência fiscalizatória, que decorre dos artigos 70 a 74 da Constituição Federal e da sua lei orgânica.

70. Cabe mencionar que a cláusula 17ª do acordo de leniência celebrado entre a CGU e a CNO (peça 81, p. 21), preserva as atribuições constitucionais do TCU, ao dispor que:

17.1. As **PARTES** reconhecem que, de acordo com as vontades aqui livremente expressas, a assinatura do presente Acordo não afasta as competências do **TCU** fixadas no artigo 71 da Constituição Federal, ...

71. É certo, também, que os órgãos legitimados a celebrar acordos de leniência e de colaboração premiada somente podem oferecer como contrapartida a redução ou mitigação das sanções de sua respectiva competência, não podendo, portanto, dispor sobre o poder sancionatório do TCU.

72. No exercício de sua missão constitucional, o Tribunal pode colher provas e aplicar as sanções estabelecidas nas leis de regência, além de imputar débitos, independentemente da atuação de outros órgãos de controle.

73. No entanto, verifica-se que, no exercício dessas prerrogativas, e em sintonia com o Acordo de Cooperação Técnica celebrado com o MPF, AGU, CGU e Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Tribunal tem deixado em parte de aplicar o seu poder sancionador, em respeito ao microssistema de combate à corrupção, suspendendo a eficácia de parte da possível sanção a ser aplicada aos responsáveis colaboradores, condicionada ao cumprimento das penas ou das medidas substitutivas imputadas pelos outros órgãos do Estado.

74. Assim, entende-se que a lógica que deve prevalecer na leniência estatal deve ser a de que o colaborador não pode estar nas mesmas condições do não colaborador, mas também não pode equiparar-se àquele que, desde o início, optou por não delinquir.

75. Nessa linha, verifica-se que a CNO, na condição de colaboradora do Estado brasileiro, pode se beneficiar dessa condição, mediante o abrandamento ou suspensão das sanções do TCU.

76. Entretanto, entende-se que para obter tal benefício, é necessário, entre outros requisitos, que a empresa venha aos autos reconhecer a sua conduta irregular e colabore com os processos de controle externo em andamento nesta Corte de Contas.

77. Trata-se de uma via de mão dupla: de um lado o particular usufrui dos atenuantes das sanções por conta da colaboração, e de outro, fornece ao Estado brasileiro elementos úteis à apuração dos danos.

78. Verifica-se, porém, que a CNO, ao ser compelida a se manifestar sobre a cartelização nos contratos do Comperj, adotou uma postura de negar os fatos, postulando, nas alegações iniciais, que haveria **equivoco** na presunção da unidade técnica de que a simples falta de apresentação de proposta, ou de propostas não vencedoras nas licitações seria indicativo de fraude.

79. Tendo a oportunidade de adotar postura colaborativa mediante o reconhecimento da sua conduta irregular, a empresa decidiu trilhar pelo caminho da negação, sem apresentar, porém, contestação a qualquer das peças que subsidiaram as conclusões do exame técnico.

80. Não é demais mencionar que o acordo de leniência celebrado pela CNO com o MPF contém, no item III – Das obrigações da Colaboradora, cláusula em que a empresa se compromete a portar-se com **honestidade, lealdade e boa-fé** durante o cumprimento das obrigações pactuadas (peça 78, p.7).



81. A propósito dos acordos celebrados, verifica-se que as informações prestadas pela CNO aos órgãos signatários (MPF, CADE, CGU), não integram estes autos, logo não foram utilizados na formação de juízo para a responsabilização.

82. Noutra linha, conforme apontado pela instrução da unidade técnica nos autos do TC 010.816/2017-8, peça 64 (juntada às peças 66 destes autos), o exame técnico empreendido levou em conta o acervo probatório colhido pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, e compartilhado com o TCU com autorização da 13ª Vara Criminal de Curitiba da Justiça Federal, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, bem assim a documentação administrativa recolhida em processos pretéritos que tramitam nesta Corte, e que convergiram para as conclusões apresentadas na instrução.

83. Os elementos utilizados decorrem de depoimentos, tais como o do ex-diretor Paulo Roberto da Costa e do doleiro Alberto Youssef, documentos apreendidos na sede da empresa Engevix e Histórico de Conduta da empresa Setal/Sog, junto ao CADE, não tendo sido utilizados os elementos de colaboração dos executivos da CNO.

84. **Conforme evidências acima indicadas, nenhum elemento probante utilizado pelo TCU foi oriundo de acordo de leniência da empresa (§ 62).**

85. Dessa forma, é plenamente admitida a utilização dessas informações nos processos de controle externo do TCU, sendo incabível, portanto, a alegação de uso de provas fornecidas pela empresa contra si (autoincriminação).

86. As provas oriundas de **fontes independentes**, por meio da atuação dos órgãos de controle e investigação do Estado, podem ser utilizadas sem restrição, e já foram suficientes para evidenciar a fraude à licitação.

87. Nesse diapasão, a Consultoria Jurídica junto a Controladoria-Geral da União, órgão ligado à Advocacia-Geral da União, tem entendido como cabível a classificação como prova obtida de fonte independente para aquela informação prestada por terceiro colaborador em desfavor de outro colaborador (fontes: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45978> e https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45978/11/Relatorio_Final_SOG.pdf).

88. O acordo de colaboração “nada mais significa do que uma transação do acusado em torno do princípio da não autoincriminação”, e “se deve, portanto, a uma interpretação do texto constitucional, em uma acepção interligada tão somente com o direito sancionador” (Declaração de Voto, Min. Bruno Dantas, Acórdão 2.677/2018 - TCU - Plenário).

89. No entanto, “não impede que outras autoridades não aderentes ao acordo”, como o TCU, “realizem investigações e perseguições distintas”, tão somente “veda a utilização para esses casos, de elementos probatórios produzidos pelos próprios colaboradores em razão do negócio firmado”, conforme tem encaminhado jurisprudência vigente no Supremo Tribunal Federal (Inq 4420 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/08/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-1 92 DIVULG 12-09-2018 PUBLIC 13-09-2018) - peça 83, p. 5.

90. A propósito, cabe mencionar que a cláusula 13 do acordo firmado com o MPF (peça 78, p. 16-17, grifos acrescidos), estabelece:

Cláusula 13. Ao aderir ao Acordo de Leniência, os Aderentes, na presença de seus advogados, estão cientes do direito constitucional ao silêncio e da **garantia contra a autoincriminação**, a cujo exercício, nos termos do ar. 4, § 14 da lei 12.850, **RENUNCIAM**, nos depoimentos que prestarem, reconhecendo e conferindo validade plena a qualquer declaração ou depoimento realizado em data anterior à adesão.

91. Com relação à inviabilidade de cumprimento dos acordos pela empresa, em face da possível apenação com a inidoneidade, não há elementos que comprovem tal situação, uma vez que os efeitos da sanção são *ex-nunc*, não impactando os contratos administrativos em andamento, bem como a atuação da empresa no segmento privado.

92. Ademais, conforme postulado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 587/2022-TCU-Plenário, de 23/3/2022, eventuais efeitos econômicos decorrentes da decretação de inidoneidade são circunstâncias que extrapolam o juízo emitido pelo Tribunal ao proceder, no exercício da função sancionadora, à subsunção dos fatos à norma.

93. De todo modo, há que se considerar os efeitos da celebração do Acordo de Cooperação Técnica, firmado entre o TCU, o MPF, a AGU, a CGU e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, assinado em 6/8/2020, que traz, entre outras, diretrizes sobre a aplicação, pelos órgãos signatários, de sanções adicionais às empresas aderentes a acordos de leniência com base na lei 12.846/2013.



94. O acordo, ao tempo em que prevê o benefício da não-aplicação de sanções adicionais, condiciona que deve haver efetiva colaboração do envolvido na apuração dos ilícitos, permitindo efetividade, eficiência e celeridade na obtenção de informações e provas, bem como a identificação dos demais envolvidos na infração administrativa, de modo que, em troca de informações que deem impulso às investigações, se deixa de exercer o poder sancionatório contra o responsável.

95. Verifica-se, no caso concreto, que a CNO não colaborou, em nada, com a investigação em andamento, bem como o TCU não utilizou nenhuma informação fornecida por essa empresa para responsabilizá-la.

96. Nesses termos, não há, em princípio, razão para se valer do ACT apenas para impor uma restrição à competência desta Corte de firmar o seu entendimento e aplicar a sanção de inidoneidade à empresa, pois, conforme mencionado anteriormente, por se tratar de um acordo, deve haver obrigações e benefícios para ambas as partes, para que o pleito por uma eventual redução ou não aplicação da sanção seja atendido.

97. No caso presente, como já ressaltado em diversas passagens acima, não houve nenhum benefício para a investigação do TCU, visto que nos processos conexos, de Tomada de Contas Especial, não há nenhuma colaboração no sentido da identificação e ressarcimento do dano.

98. Registre-se que tramita nesta Corte de Contas processo sigiloso em que se avalia possível colaboração da CNO ao TCU.

99. Desta forma, decorrente da análise do referido processo é que se saberá se o Acordo de Leniência é ou não prestável ao TCU, e mais, se as informações nele constantes poderão de alguma forma auxiliar o TCU em sua missão constitucional de busca do ressarcimento integral do dano causado pelos atos fraudulentos promovidos pela empresa Engevix às licitações da Petrobras.

100. Assim, sobrestar, no presente processo, a apreciação da participação da empresa ...nos atos de fraudes às licitações do Comperj, até que as análises decorrentes do processo sigiloso em que se avalia possível colaboração da CNO ao TCU sejam concluídas é o caminho mais prudente no presente caso. E, caso se conclua pela sua validade, o sobrestamento deverá permanecer até que o Acordo de Leniência seja integralmente cumprido.

IV.3.3 Da prescrição

101. Nesse tópico de suas alegações, a empresa pugna pela **prescrição** dos atos apurados neste processo, mencionando deliberações do STF, que tem decidido que ser aplicável aos processos do TCU o prazo de 5 anos, previsto na lei 9.873/1999 e que, ainda que se considere o prazo decenal do artigo 205 do Código Civil, já teria ocorrido a prescrição.

102. De plano, verifica-se que as deliberações do STF em relação à legislação aplicável à prescrição da constituição dos processos do TCU têm sido proferidas em processos singulares, sem efeitos *erga omnes*, e a única deliberação com repercussão geral diz respeito à fase de execução das dívidas, tratada no RE 636.886.

103. Nessa deliberação de 20/4/2020, o STF decidiu que a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em acórdãos do TCU prescreve na forma da lei 6.830/1980.

104. Ante a ausência de manifestação em relação à **fase constitutiva do título**, a AGU apresentou embargos de declaração, julgados em 23/8/2021, oportunidade em que o STF deixou assente que o tema tratado na repercussão geral do RE 636.886 diz respeito somente à fase posterior da formação do título, e que **nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo**.

105. A questão da prescrição da pretensão punitiva no âmbito dos processos do TCU está definida no **Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário**, que a fixou em 10 anos a contar da data da ocorrência da irregularidade, e estabeleceu também as causas interruptivas, tais como: os atos que ordenarem a citação, audiência e oitiva da parte, bem como a apresentação de elementos adicionais de defesa pelo responsável.

106. No momento, esse assunto está sendo reexaminado por grupo de trabalho constituído a partir de deliberação contida no Acórdão 459/2022-TCU-Plenário, de 9/3/2022, de relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, exarado nos autos do TC 000.006/2017-3.

107. Referido acórdão determinou:

9.8. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente a este Plenário projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, 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, devendo incluir, no estudo que



fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade.

108. O grupo de trabalho foi constituído em 30/3/2022, com prazo de 45 dias para apresentar seus resultados, mantendo-se, dessa forma, a aplicação das disposições do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário até que seja exarada nova orientação.

109. A tabela elaborada pela empresa, constante do item 43 desta instrução, que traz a data da celebração dos contratos, deve ser complementada com o ato que determinou a oitiva da CNO S/A, no caso, o **Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, de 5/4/2017**, por ser evento que interrompe a prescrição da pretensão punitiva, conforme previsto no item 9.1.3 do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

110. Neste caso, o prazo de prescrição teria sido interrompido cerca de 7 anos depois da celebração dos contratos, passando a correr novamente até a data da apresentação da manifestação em resposta à oitiva, em **25/11/2019**, nova causa interruptiva.

111. Assim, com base nos critérios estabelecidos no Acórdão 1441/2016-Plenário, verifica-se que não transcorreu o prazo prescricional de 10 anos a partir da celebração dos contratos, em razão da ocorrência de causa interruptiva.

112. Se considerarmos a aplicação dos prazos da **lei 9.873/1999**, adotado nos julgados do STF, temos que levar em conta as causas interruptivas da prescrição, previstas no art. 2º dessa lei:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

113. Conforme já mencionado no Histórico desta instrução, em face da materialidade e relevância das obras do Comperj, o Tribunal realizou fiscalizações desde 2008, adotando sempre as medidas necessárias para efetiva apuração dos fatos.

114. A seguir, elencamos os principais eventos que caracterizam atos que importaram na apuração das irregularidades ocorridas nas obras do Comperj.

115. Na auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2010, que compreendeu as obras de implantação da UDAV, UHCC e UCR, foram identificadas diversas irregularidades, apontadas no Relatório de Fiscalização 215/2010, relativas a trabalho realizado entre 12/4 e 11/6/2010 (TC 009.834/2010-9, peça 2, p. 6-39).

116. Como fruto desse trabalho, foi exarado o Acórdão 2.537/2010-TCU-Plenário, de 22/9/2010, onde determinou-se realização de oitivas das empresas e audiências dos responsáveis por: (i) sobrepreço; (ii) contratação direta irregular; e (iii) adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico.

117. Em 23/5/2011, o Relator determina a análise de novos elementos ingressos no TCU, apresentados por responsáveis (TC 009.834/2010-9, peça 2, p. 179).

118. Em 2013, foi realizado levantamento cujo objeto era o mapeamento da evolução dos gastos do Comperj (TC 028.462/2013-0).

119. Em 2014, foi realizada nova auditoria, no âmbito do Fiscobras, para exame dos atos de gestão das obras do Comperj (TC 006.981/2014-3), sendo exarado o Acórdão 3090/2014-TCU-Plenário, de 12/11/2014, no qual foi determinada a oitiva da Petrobras para manifestação acerca de diversos pontos tidos como irregulares pela equipe.

120. Em março de 2016, foi concluído o relatório de fiscalização 387/2015, peça 112 do TC 009.834/2010-9, juntado nestes autos como peça 8, cujas conclusões foram consolidadas no Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, de 5/4/2017, que determinou a instauração dos processos de tomada de contas especial e a realização das oitivas/audiências dos responsáveis e resultaram na notificação da CNO no dia 11/9/2019 (peça 70).

121. Pelo exposto, constata-se que são fartos os elementos que atestam a **ausência de inércia do TCU** em relação à fiscalização das obras do Comperj, não havendo como se alegar prescrição quinquenal da lei 9.873/1999, em face da reiterada ocorrência de fatos inequívocos que importaram em apuração dos fatos.

122. Ainda em relação à aplicação das regras da lei 9.873/1999 aos fatos, verifica-se que o § 2º do art. 1º dessa lei estabelece que quando o fato objeto da ação punitiva também constituir **crime**, a prescrição será regida pelo prazo previsto na lei penal.

123. No caso concreto, as ações da CNO estão tipificadas como crimes de formação de cartel, fraude à licitação, corrupção ativa e lavagem de dinheiro, e se considerarmos os prazos prescricionais previstos nos artigos 109 do Código Penal (DL 2.848/1940), verifica-se que a prescrição dos crimes cominados ocorreria entre **8 e 16 anos**, conforme tabela a seguir.

Tabela 5 – Dos crimes e prazos de prescrição

Crime	Fundamento legal	Pena máxima	Prescrição art. 109 do CP
Cartel	Lei 8.137/1990, art. 4º, inc. II	5 anos	12 anos
Fraude à licitação	Lei 8.666/1993, art. 90	4 anos	8 anos
Corrupção	CP, art. 333	12 anos	16 anos
Lavagem de dinheiro	Lei 9.613/1998, art. 1º	10 anos	16 anos

124. Ademais, o art. 16, § 9º da **lei 12.846/2013**, que rege a celebração dos acordos de leniência, dispõe que a celebração do acordo **interrompe** o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos na referida lei.

125. Nesse caso, teria havido a interrupção da prescrição por ocasião da celebração do acordo de leniência da CNO com o MPF, que ocorreu em **1/12/2016** (peça 78), e com a CGU, em **9/7/2018** (peça 81).

126. Assim, mediante a aplicação das regras contidas no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, ou se considerada a aplicação dos requisitos estabelecidos pela lei 9.873/1999, seja em relação às causas interruptivas, seja em relação à tipificação como crime, concomitantemente com as disposições da lei 12.846/2013, verifica-se a **não-ocorrência da prescrição da pretensão punitiva** do TCU para os fatos tratados nestes autos.

127. Por fim, examina-se o pedido formulado pela empresa responsável, de que seja dado tratamento sigiloso à manifestação e seus anexos (peças 77-90), com fundamento no art. 6º, inciso III, da lei 12.527/2011:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

...

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso

128. A esse respeito, listamos na tabela a seguir as peças encaminhadas pela CNO e os seus conteúdos:

Tabela 6 – Composição das peças da manifestação da CNO

PEÇA	CONTEÚDO	OBSERVAÇÃO
77	Manifestação CNO	Não contém informações confidenciais da empresa
78	Termo de Acordo de Leniência MPF	
79	Ofício de encaminhamento da aprovação do acordo MPF	Foi classificado como sigiloso, mas apenas encaminha o acordo aprovado, que já é público, sem os anexos
80	Relatório anual CNO	
81	Acordo leniência CGU	
82	Termo de compromisso de cessação de prática CADE	
83	Inquérito STF - compartilhamento de provas	
84	Ofício Força Tarefa ao TCU	
85	Nota técnica MPF	
86	Despacho Sérgio Moro 2/4/2018	

PEÇA	CONTEÚDO	OBSERVAÇÃO
	compartilhamento provas	
87	Despacho Sérgio Moro de 13/6/2018 levantamento sigilo provas	
88	Aviso TCU à Força Tarefa utilização provas	
89	Resposta Força Tarefa ao Aviso 864	
90	Despacho Sérgio Moro 2/10/2018 utilização provas	

129. Compulsando os documentos enviados, não detectamos entre os anexos, conteúdo que possa ser considerado sigiloso, já que a empresa enviou apenas a parte pública dos acordos, disponível em vários sítios da rede mundial de computadores, tampouco a manifestação revela dados que possam ser considerados sensíveis.

130. De igual modo, os ofícios da Força Tarefa e despachos do juiz Sérgio Moro constam de diversos processos de controle externo desta Corte, de forma pública.

131. Acrescente-se que tais documentos são cópia de peças originalmente juntadas ao TC 010.816/2017-8 (241-254), onde se encontram com grau de confidencialidade “público”.

132. Por essa razão, entendemos ser inepto o pedido de sigilo formulado pela empresa, pela ausência de causa de pedir, o qual deve ser indeferido.

V - CONCLUSÃO

133. As apurações realizadas no âmbito dos TCs 009.834/2010-9 e TC 010.816/2017-8, conduziram à constatação da ocorrência de **fraudes em licitações** mediante ajuste prévio entre as licitantes nos certames conduzidos pela Petrobras em relação às obras do Comperj, sendo então determinada a oitiva dos responsáveis e o exame das manifestações em processos individuais.

134. Foi então autuada a presente representação, que deve ser conhecida por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, no mérito, em face da comprovação dos ilícitos, assinalar a sua procedência;

135. Em suas alegações, examinadas no tópico IV.3 desta instrução, a empresa focou-se em três premissas: suposto **equivoco** na imputação da responsabilidade a quem não é responsável por nenhum dos contratos, **impossibilidade de aplicação da sanção de inidoneidade** a empresa colaboradora e **prescrição** da pretensão punitiva do TCU em relação aos fatos tratados nos autos.

136. No tocante a ocorrência de **equivoco** de imputação de responsabilidade a empresa que não celebrou nenhum dos contratos, entende-se que as apurações realizadas no âmbito da Operação Lava Jato obtiveram robusto acervo probatório acerca da participação da CNO no cartel destinado a fraudar procedimentos licitatórios da Petrobras, seja apresentando propostas de cobertura, seja obtendo contratos com preços superfaturados.

137. Nessa autêntica organização criminosa, a empresa CNO ocupava lugar de destaque, tendo o seu diretor-presidente, senhor Marcelo Bahia Odebrecht, conforme amplamente divulgado pelos meios de comunicação, recebido condenação penal superior a 19 anos de prisão em função da sua atuação nessa organização, enquanto que a empresa é signatária de acordos de leniência, a partir dos quais admitiu a prática dos ilícitos e, entre outros, assumiu o compromisso de restituir ao erário a vultosa quantia de cerca de R\$ 9 bilhões de reais.

138. Considerando que o acordo foi aprovado em dezembro de 2016 (peça 78), prevendo o pagamento em 22 parcelas anuais, espera-se que o integral cumprimento ocorra somente em 2038, não havendo, porém, informação nos autos acerca da efetivação desses pagamentos até esta data.

139. Destaca-se que, por meio de estudos econométricos, esta Corte apurou a diferença entre o valor cobrado nas licitações de obras da Petrobras em um ambiente com cartel e fraude à licitação e o respectivo valor que deveria ser cobrado em um ambiente competitivo.

140. Com base nesses estudos, apreciados no âmbito do Acórdão 3.089/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, conclui-se que a atuação do cartel reduziu em cerca de 17% o valor do desconto que seria ofertado no caso de um cenário competitivo e que o prejuízo poderia chegar a R\$ 29 bilhões com a prática criminosa da formação de cartel e fraude às licitações nas citadas obras da Petrobras.



141. No caso dos contratos tratados nestes autos, como consequência da atuação do cartel, os prejuízos preliminarmente quantificados, totalizavam, até aquele momento, **R\$ 544 milhões** (valores históricos), conforme apontado no item 14 desta instrução.

142. Em relação à **segunda premissa**, na qual a empresa alega que, por ostentar a condição de colaboradora do Estado brasileiro, não poderia ser apenada com a sanção de inidoneidade, entende-se que tais acordos não têm o condão de inibir ou cercear a competência fiscalizatória do TCU, que decorre de mandamento constitucional, situação reconhecida expressamente no acordo de leniência firmado com a CGU, conforme mencionado anteriormente nesta instrução.

143. Além disso, neste processo a empresa não mostrou postura colaborativa que seria esperado de quem busca usufruir dos benefícios da leniência, limitando-se a negar que tenha participado das ações do cartel nessas licitações.

144. Pode o TCU, no entanto, em sintonia com o Acordo de Cooperação Técnica celebrado com o MPF, AGU, CGU e Ministério da Justiça e Segurança Pública, abrir mão, do seu poder sancionador, em respeito ao microsistema de combate à corrupção, diminuindo ou suspendendo a eficácia de parte da possível sanção a ser aplicada aos responsáveis colaboradores, levando em conta aspectos como o nível de gravidade dos ilícitos, materialidade e grau de culpabilidade do agente, avaliando-se, ainda, a postura colaborativa do responsável.

145. No que trata da suposta **prescrição**, verifica-se que qualquer que seja o critério adotado (prescrição decenal do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário ou prescrição quinquenal da lei 9.873/1999), mediante a consideração das causas interruptivas previstas nesses instrumentos, concomitantemente com as disposições da lei 12.846/2013, o prazo prescricional ainda não fluiu.

146. Feitas essas considerações, entende-se que os atos ilícitos praticados pela empresa CNO afrontaram os princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput e inciso XXI, no art. 173, § 1º, inciso III, ambos da Constituição Federal (CF/1988), precipuamente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade de condições aos concorrentes em processo licitatório, bem como o item 1.2 do Decreto 2.745/1998 (Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS).

147. As condutas delituosas da empresa CNO podem ser consideradas **gravíssimas**, pois que, conforme amplamente demonstrado pelas investigações da Operação Lava Jato e apurações conduzidas pelo TCU em dezenas de obras públicas de vulto, ocorreram de forma reiterada e ampla, não se tratando de incidência isolada.

148. Além disso, os recursos subtraídos dos cofres públicos mediante fraude e corrupção foram também utilizados para financiar partidos e agentes políticos, e com repercussão direta no processo político-eleitoral.

149. Conforme mencionado na ementa do acórdão da ADI 4650, do STF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, por ocasião do julgamento acerca da legalidade do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, **essas doações, antes de refletir eventuais preferências, políticas, denotam um “agir estratégico” desses doadores, “no afã de estreitar suas relações com o poder público em pactos, muitas vezes desprovidos de espírito republicano”**.

150. Observe-se que esse julgamento, que concluiu pela **ilegalidade e consequente proibição** de tais doações, ocorreu em setembro de 2015, no auge da Operação Lava Jato, e contém a informação de que, no período de 2010 a 2014, as empresas OAS, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, UTC, Camargo Corrêa, Engevix, Norberto Odebrecht Brasil e Norberto Odebrecht doaram, apenas ao Partido dos Trabalhadores, a vultosa soma de R\$ 171.946.000,00 (cento e setenta e um milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais).

151. Conforme consignado pelo Ministro Gilmar Mendes em seu voto, “esse verdadeiro **duto de verbas públicas** não se destinava apenas ao financiamento de um projeto de poder, mas foram utilizados também para a compra de fazendas, de apartamentos, suas respectivas reformas de alto luxo, bem como para o financiamento de viagens dos líderes partidários”.

152. Conclui-se, assim, que a ação delituosa dessas empresas ia além da prática dos crimes de fraude e corrupção, afetando, em última análise, a preservação do princípio democrático e da legitimidade da escolha dos representantes políticos.

153. Ademais, nestes autos não se vislumbra postura colaborativa por parte da empresa, que nega a participação nas irregularidades que levaram à fraude nas contratações das obras do Comperj, atribuindo sua responsabilização a **equivoco da unidade técnica**, comportamento que pode ser interpretado como violação aos



termos do acordo de colaboração firmado, em que a empresa se comprometeu a agir com **honestidade, lealdade e boa-fé** durante o cumprimento dos acordos celebrados com o Estado brasileiro.

154. Nesses termos, ante a ausência da apresentação de qualquer subsídio ou informação que pudesse alterar a responsabilização, pugna-se pela **rejeição** das alegações apresentadas na manifestação, havendo nos autos elementos suficientes para, nos termos do art. 46 da lei 8.443/1992, ser declarada a inidoneidade da CNO para participar de licitações na Administração Pública Federal.

155. Entretanto, em face da celebração de acordo de cooperação técnica entre o TCU, STF, CGU, AGU e Ministério da Justiça e Segurança Pública, em agosto de 2020 (acessível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO%20DE%20COOPE%20RACAO%20TECNICA%201.pdf>, acesso em 5/5/2022), que prevê o compartilhamento de provas entre as instituições signatárias dos acordos de leniência, bem como a **inaplicabilidade de sanções adicionais ao colaborador** além daquelas constantes no acordo, verifica-se que a jurisprudência desta Corte vem se consolidando no sentido de que se determine o **sobrestamento da apreciação do mérito** de processo que envolvam signatários de tais acordos, até que se comprove o cumprimento das obrigações pactuadas (precedentes: acórdãos 2422/2021, 2818/2021, 2930/2021, 228/2022, todos do Plenário do TCU).

156. Aliado a isso, tem-se que a colaboração da empresa junto ao TCU, ainda se encontra em análise por esta Corte, em processo que tramita sob sigilo.

157. Dessa forma, em face da celebração, pela empresa CNO, de acordos de leniência com o MPF, CGU e CADE, cabe propor ao Tribunal que, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, seja determinado o sobrestamento deste processo, até que a empresa comprove o cumprimento das obrigações assumidas nos referidos acordos, suspendendo-se, adicionalmente, a prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do subitem 9.1.5 do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

158. Em relação ao pedido de sigilo formulado pela CNO, entendemos deva ser indeferido, por não haver, entre os documentos enviados, conteúdo que possa ser classificado como sigiloso, desatendendo assim o art. 6º, inciso III, da lei 12.527/2011.

VI - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

159. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;
- b) rejeitar as manifestações apresentadas pela empresa CNO S/A (ex-Construtora Norberto Odebrecht S/A) - CNPJ 15.102.288/0001-82;
- c) com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, **sobrestar** a apreciação deste feito sobre a participação da empresa CNO S/A nas fraudes aos processos licitatórios do Comperj até a demonstração do cumprimento das obrigações pactuadas no âmbito dos acordos firmados com o MPF, CGU e CADE, sem prejuízo de, nos termos do subitem 9.1.5 do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, suspender a prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às irregularidades;
- d) indeferir o pedido formulado pela empresa CNO com relação ao grau de confidencialidade das peças juntadas como resposta à oitiva, por não preencherem os requisitos do art. 6º, inciso III, da lei 12.527/2011 para que sejam consideradas sigilosas;
- e) dar ciência do Acórdão que vier a ser proferido, ao titular da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, à CNO S/A, ao Ministério Público Federal em Curitiba-PR, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC), para as medidas consideradas cabíveis, e
- f) apensar estes autos, quando do encerramento, ao TC 010.816/2017-8, com vista à consolidação das decisões proferidas.

ANEXO

Matriz de responsabilização (conforme Memorando-Circular nº 33/2014 - Segecex)

Irregularidade de	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade de	
Fraude	a	CNO S/A	Não se	a) conluio entre as	As práticas	Não se

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
licitações conduzidas pela Petrobras na realização das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj)	(ex- Construtor a Norberto Odebrecht S/A) - CNPJ 15.102.288/0001-82	aplica	empresas e fraude às licitações do Comperj que precederam a contratação da execução das obras de construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), Hidrocrackeamento Catalítico (UHCC), Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) e Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), no bojo de esquema criminoso conduzido, pelo menos, de 2003 a 2014, a partir das seguintes irregularidades: a.1) combinação de preços; a.2) quebra de sigilo das propostas; a.3) divisão de mercado; a.4) oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado; a.5) combinação prévia dos resultados com o consequente direcionamento das licitações; e a.6) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa	adotadas por esta empresa resultaram em fraudes às licitações para a contratação da execução das obras de construção e montagem das das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), de Hidrocrackeamento Catalítico (UHCC), de Coqueamento Retardado (UCR) e de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), todas do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj, mediante conluio	aplica



Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
			escolhida pelo cartel.	entre as empresas.	

2. O representante do MPTCU que atuou no feito, Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se de acordo com o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, conforme se observa de seu parecer lançado à peça 100, a seguir transcrito:

Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com o encaminhamento oferecido pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 96 a 98). A proposta sugerida pela unidade instrutora guarda aderência com os Acórdãos 2.446/2018 (Ministro Benjamin Zymler), 2.106/2021 (Ministro-Substituto André Luís de Carvalho) e 2.171/2021 (Ministro Vital do Rêgo), todos do Plenário.

2. Inobstante, consideramos pertinente tecer ponderações a respeito do termo inicial de contagem da prescrição punitiva no caso concreto.

3. Entendemos, para a irregularidade que ora se apura, que o termo inicial deve ser a data em que a Administração Pública obteve a inequívoca ciência do ato irregular, diferentemente dos termos iniciais utilizados para a contagem do prazo prescricional pela unidade técnica, quais sejam, datas de ocorrência das irregularidades.

4. Em se tratando de hipótese de fraude, dissimuladora da irregularidade e voltada a assegurar a impunidade e a retenção de eventuais vantagens ilícitas pelos agentes envolvidos, admitir-se o curso da prescrição desde a ocorrência da irregularidade implica em permitir aos responsáveis beneficiarem-se da própria conduta fraudulenta, da própria torpeza, de forma incompatível com a boa-fé objetiva.

12. Ainda que a lei seja omissa quanto a tal hipótese impeditiva da prescrição, ela decorre da própria lógica da prescrição e do ditame da boa-fé objetiva que, como princípio geral de direito, presta-se à colmatação de lacunas, nos termos do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

13. Orientações semelhantes são identificadas na jurisprudência do STJ:

(...) 5. Outro relevante e grave aspecto a ser destacado é a intenção deliberada do Sr. Hélio Viana Freitas em obstar a realização de sua citação, como atestado pelo meirinho, em 9.7.2009. **Ao argumentar a existência de prescrição, quando se escondeu intencionalmente e só compareceu aos autos em virtude da realização de penhora on-line nas suas contas correntes, denota propósito de "beneficiar-se com a própria torpeza". Tal conduta não encontra amparo jurídico** e não pode ser cancelada pelo Poder Judiciário. Precedentes: AgInt nos EDcl no AREsp 1.013.829/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, DJe 14.8.2018; REsp 1.740.260/RS, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cuevas, Terceira Turma, DJe 29.6.2018; AgRg no REsp 1.398.155/RN, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28.9.2015; REsp 1.366.694/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2013.

(...)

(REsp 1770249/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 8/11/2018, DJe 19/11/2018) (grifos nossos)

ADMINISTRATIVO. CONTRATO. INADIMPLÊNCIA. ANTECIPAÇÃO DO VENCIMENTO. PRAZO DE PRESCRIÇÃO. MANUTENÇÃO DO TERMO INICIAL.

1. Trata-se de ação monitória referente ao contrato de abertura de crédito para financiamento estudantil em que a origem afastou a prescrição reconhecida pelo juízo de primeiro grau.

2. **Esta Corte pacificou seu entendimento no sentido de que, mesmo diante do vencimento antecipado da dívida, subsiste inalterado o termo inicial do prazo de prescrição - no caso, o dia do vencimento da última parcela, 10.2.2008.** Precedentes.

3. **Note-se, ainda, que a ninguém é admitido valer-se da própria torpeza. Ora, entender em favor da antecipação do prazo em questão beneficiaria o próprio devedor que criou o óbice para o recebimento do crédito.**

4. Recurso especial não provido.



(REsp 1247168/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/5/2011, DJe 30/5/2011) (grifos nossos)

14. Registre-se que a adoção da teoria da *actio nata* em sua subjetiva acepção, é medida que, para além de juridicamente razoável – vez que permite à prescrição operar, de fato, como instrumental garantidor da ordem e segurança jurídicas, em vez de favorecer unicamente ao interesse privado do agente dissimulador – desvela-se imprescindível aos casos em que se apuram ilícitos de maior complexidade, que, pela própria natureza de que se revestem, não têm percepção prontamente evidenciadas e, portanto, são impassíveis de ciência imediata pelos órgãos de controle da gestão pública, a exemplo dos casos de fraudes, como o que se trata nestes autos.

15. Em vista dos parâmetros acima apontados, **verifica-se a não ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória no caso concreto**. Adotando o mês de março de 2014 como termo inicial para a contagem do prazo prescricional, quando a Polícia Federal e o Ministério Público Federal descortinaram a Operação Lava-Jato, e tendo a interrupção do prazo prescricional ocorrido com o Acórdão 632/2017-Plenário, por meio do qual foi determinada a oitiva das empresas, verifica-se que não se passaram dez anos desde o advento da pretensão sancionatória do TCU.

16. Sem prejuízo, registramos pontual discordância no que tange ao exame da prescrição realizado pela unidade técnica à luz da Lei 9.873/1999 (peça 96, p. 14 e 15). A divergência se restringe à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (incisos do art. 2º da referida lei), o que não vislumbramos possível, sob pena de permitir, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, o que não se coaduna com o princípio da razoabilidade.

17. Apesar desse ponto de dissonância, deixamos de empreender a reanálise da incidência da prescrição sob o regime da aludida lei, uma vez que, considerando o prazo geral de prescrição do art. 205 da Lei 10.406/2002 – que se entende aplicável ao presente caso, diante da falta de norma específica que regule o instituto da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito do Controle Externo –, **não ocorreu a prescrição**. É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo apartado do TC 010.816/2017-8, autuado para verificar a ocorrência de fraudes praticadas pela Construtora Norberto Odebrecht S.A. (atual CNO S.A.) nas licitações do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), para as obras de construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), Hidrocrackamento Catalítico (UHCC), Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) e Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT).

2. Inicialmente, relembro que a autuação deste e dos demais processos apartados foi motivada pelas auditorias que este Tribunal já vinha realizando nas contratações relativas ao Comperj desde 2008, cujos resultados, mais tarde, alinharam-se aos fatos descortinados pela Operação Lava Jato, deflagrada em 2014.

3. A Operação tornou pública a existência de um esquema criminoso que atuava na Petrobras e que envolvia a prática de crimes contra a ordem pública, corrupção e lavagem de dinheiro, com a formação de um poderoso cartel, autodenominado de “Clube”. Dele participariam as empresas **Odebrecht**, Engevix, OAS, UTC, Camargo Corrêa, Techint, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, Promon, MPE, Skanska, Queiroz Galvão, Iesa, Galvão Engenharia, GDK e Setal.

4. Em resumo, as mencionadas empresas teriam se associado para dominar o mercado de grandes obras de engenharia demandadas pela Petrobras. Nesse esquema, para cada contratação, o “Clube” definia aquela que seria a vencedora do certame e as demais que dariam cobertura, apresentando propostas de preços maiores ou até mesmo não ofertando propostas. Desse modo, impedia-se a concorrência real e os preços contratados ficavam muitas vezes acima dos referenciais de mercado, superfaturados.

5. De acordo com as apurações realizadas pelo TCU, os contratos relativos ao Comperj apresentavam os seguintes valores de sobrepreço:

Tabela 34 - Índícios de sobrepreço apontados no relatório de auditoria

Contrato	Objeto	Sobrepreço
0800.0056801.10.2	UDAV – Unidade de Destilação Atmosférica e a Vácuo	R\$ 79.769.676,969
0800.0057282.10.2	UCR – Unidade de Coqueamento Retardado	R\$ 260.536.618,39
0800.0060702.10.2	UHDT – Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios	R\$ 99.311.296,73
0800.0056936.10.2	UHCC – Unidade de Hidrocraqueamento Catalítico	R\$ 104.388.883,35

6. A confirmação ou não desses valores se dará no âmbito dos processos de tomada de contas especial que foram abertos para cada contrato (Acórdão 632/2017-TCU-Plenário).

7. De todo modo, os resultados da Operação Lava Jato confirmaram as irregularidades que vinham sendo apontadas pelos trabalhos de fiscalização do TCU nos processos licitatórios do Comperj e trouxeram uma nova perspectiva às apurações em curso.

8. Diante da complexidade dos fatos tratados e do grande número de empresas envolvidas, esta Corte de Contas decidiu então, consoante Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, subitem 9.2.11, por autuar um processo apartado para cada empresa citada, a exemplo deste. Em cada apartado, avalia-se a participação de uma empresa específica nas fraudes às licitações do Comperj, tendo sido elas instadas a se pronunciar acerca de:

- a) combinação de preços;
- b) quebra de sigilo das propostas;
- c) divisão de mercado;
- d) oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado;
- e) combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; e
- f) ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

9. O mesmo procedimento foi adotado para as apurações relativas às obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/PE, também denominada de Refinaria do Nordeste (Rnest), e da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), sendo que muitos daqueles processos apartados já foram apreciados. Desse modo, no julgamento dos presentes autos, considerarei as análises da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações) e a jurisprudência que vem se formando quanto ao tema, frente aos processos já julgados.

II

10. Como dito, este processo busca verificar a atuação da Construtora Norberto Odebrecht S.A. nas licitações do Comperj e sua eventual participação nas fraudes apuradas. Em sua defesa, a construtora apresentou razões de justificativa (peças 77 a 90), por meio da qual procurou demonstrar a regularidade de suas condutas. Em síntese, a empresa aduziu três alegações a seguir resumidas:

- a) equívoco na presunção de que a simples falta de apresentação de proposta, ou de propostas não vencedoras nas licitações seria indicativo de fraude;
- b) impossibilidade de aplicação da sanção de inidoneidade a empresa colaboradora; e
- c) prescrição da pretensão punitiva do TCU.

11. Desse modo, a responsável requereu o arquivamento dos presentes autos sem aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei n. 8.443/1992.

12. Ao analisar os elementos probatórios dos autos, a SeinfraOperações concluiu que a Construtora Norberto Odebrecht S.A. fraudou licitações da Petrobras relacionadas a obras do Comperj, mediante conluio entre as empresas para a prática das seguintes condutas: combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado (UCR, UDAV e UHDT), combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações, e ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel (UHCC).

13. Todavia, a unidade instrutiva não propôs sanção à empresa, tendo em vista o acordo de cooperação técnica firmado entre o TCU, STF, CGU, AGU e Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 6/8/2020, que prevê o compartilhamento de provas entre as instituições signatárias dos

acordos de leniência, bem como a inaplicabilidade de sanções adicionais ao colaborador além daquelas constantes no acordo. Nesse sentido, considerando outros precedentes desta Corte de Contas, propôs o sobrestamento destes autos até a demonstração do cumprimento das obrigações pactuadas no âmbito dos acordos firmados pela responsável com o MPF, CGU e Cade. Aliado a isso, a unidade ponderou a existência de processo sigiloso de colaboração da empresa junto ao TCU, ainda em análise.

14. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Exmo. Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou sua concordância com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica. Ademais, trouxe elementos que reforçam a conclusão de que não houve a prescrição da pretensão punitiva. Em seu parecer, o douto procurador aduz a tese de que, nos casos de fraudes, o termo inicial não deveria ser a data do fato, mas sim, a data em que a Administração Pública obteve a inequívoca ciência do ato irregular.

III

15. Feito este breve resgate do histórico processual, passo ao exame da matéria.

16. Inicialmente, informo que a análise dos presentes autos se concentrará nos indícios e nas provas da participação da Construtora Norberto Odebrecht S.A. nos atos ilícitos descortinados. Considero que, ao presente momento, já resta suficientemente comprovada a existência do cartel e de seu modo de atuação, inclusive nas licitações do Comperj. Somente no âmbito desta Corte de Contas, outras quinze empresas já foram tornadas inidôneas por fraude a licitação da Petrobras (Acórdãos 300/2018, 414/2018, 1.221/2018, 1.744/2018, 2.135/2018, 2.355/2018, 424/2019, 1.256/2019, 1.527/2019, 2.914/2019, 1.900/2020, 2.134/2020, 2.687/2020, 2.841/2020, 3.163/2020, 3.175/2020, 82/2021, 416/2021, 497/2021, 1.042/2021, 1.177/2021, 1.313/2021, 2.092/2021, 2.320/2021, 2.531/2021, 2.586/2021, 1.236/2022, todos do Plenário).

17. Desse modo, uma vez comprovada a existência do “Clube” e de sua atuação também nas contratações do Comperj, passo a analisar aquelas que seriam as evidências da participação da Construtora Norberto Odebrecht S.A. nas fraudes em comento. Considero aqui todo o acervo probatório compartilhado com este Tribunal pela Polícia Federal (PF), pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), além da documentação administrativa recolhida em processos pretéritos que tramitam nesta Corte.

18. Considero relevante destacar inicialmente as evidências que mostram a participação da Odebrecht no cartel chamado de “Clube das 16”. Tanto as informações trazidas pelo Cade (peça 11 a 14), em acordos de leniência, quanto as trazidas pela PF (peça 10) e pelo MPF (peças 37 a 61), em ações de improbidade, ações penais e denúncias, dão conta da atuação da empresa nas reuniões e nos acordos firmados pelo cartel.

19. Por exemplo, a participação da Odebrecht no cartel é assim resumida no acordo de leniência entre o Cade e as empresas Setal Engenharia e Construções e Sog Óleo e Gás, (peça 11, p. 7):

A Odebrecht teve participação na conduta anticompetitiva durante o “Clube das 9” e o “Clube das 16”, pelos menos entre o final de 2003/início de 2004 até o final de 2011/início de 2012. Foi implementada pelos seus funcionários (atualmente funcionários e/ou ex-funcionários), e está evidenciada, por exemplo, nos Documentos 01 a 08, li, 12, 16, 18, 19, 20, 22, 30, 32, 33, 34, e nos parágrafos 42, 43, 46, 47, 71, 72, 104, 135, 142, 143, 153, 159, 161, 164, 166, 171, 175, 177, 181, 184, 185, 187, 191, 200, 202, 223, 226, 229, 230, 233, 234, 238, 253, 268 da versão de acesso restrito do Histórico da Conduta.

20. Inclusive, a Odebrecht é apontada como integrante e líder de um subgrupo com maior força de decisão, formado pelas 6 maiores empreiteiras à época (Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão e UTC), chamado de “G6” ou “Clube VIP”.

21. Especificamente em relação ao Comperj, faço menção a uma das provas trazidas no referido acordo de leniência. Trata-se de um documento apreendido na sede da empresa Engevix no curso da Operação Lava Jato (Figura 33). Segundo as informações fornecidas no mencionado acordo, ali estariam detalhadas as preferências de cada membro do Clube quanto às licitações do Comperj, denominadas de “Novos Negócios Comperj”. O número “1” indicaria a primeira opção da empresa, o número “2”, a segunda, e assim por diante.

Figura 33 – Preferências das empresas do cartel em relação às licitações do Comperj

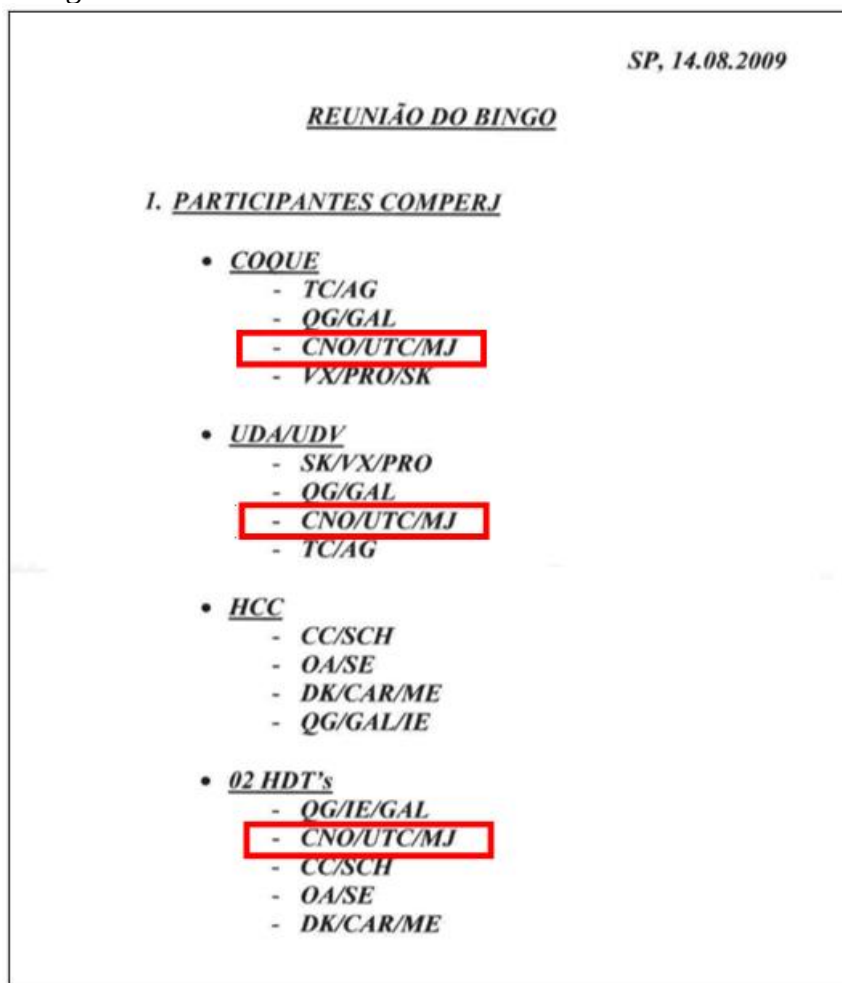
LISTA NOVOS NEGÓCIOS COMPERJ																	07.08.2008	
COMPERJ	DISCRIMINAÇÃO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	OBSERVAÇÕES	
		PRO	CN	UT	TC	MJ	AG	CC	ST	ME	GQ	EI	AO	KS	VX	DG		
	UDA + UDV + COQUE + ARMAZ. COQUE					1	1			1	1	1		3	1		OUTUBRO/2008	
	03 HDT's	1	1		1	2	2		1	2			1	1			JANEIRO/2009	
	HCC - CRAQUEAMENTO HIDRICO			3	2			3							3		C.CONVITE/2009	
	PFCC - PETROQUIMICO	2							2				2	2			C.CONVITE/2009	
	TRAT.GLP + DEA + URE + UGH	3			3												C.CONVITE/2009	
	STEAM CRACKER		2	1		3		1				3					C.CONVITE/2009	
	AROMÁTICOS + HDT NAFTA			2			3	2							2		C.CONVITE/2009	
	OFF-SITE (60TQ's + TUBOVIAS)		3						3	3	3	2	3				1	C.CONVITE/2009
	02 URE's + 03 AA's + UTGR									2							2	C.CONVITE/2009
	TERMINAIS																	C.CONVITE/2009
	ÁGUA DE RESFR. E AR COMPRIMIDO																3	C.CONVITE/2009
	ADUTORA																	C.CONVITE/2009
	ESFERAS																	C.CONVITE/2009
2ª GERAÇÃO	POLIETILENO																?????	
	POLIPROPILENO																?????	
	ETILENOGLICOL																?????	
	PTA																?????	
	PET																?????	
	ESTIRENO																?????	
		PRO	CN	UT	TC	MJ	AG	CC	ST	ME	GQ	EI	AO	KS	VX	DG		

Fonte: peça 10, p. 13

22. Como se verifica, na coluna 2 dessa planilha, é possível observar a sigla "CN", que, de acordo com as informações levantadas no acordo de leniência, faz referência justamente à Construtora Norberto Odebrecht S.A. Considero que se trata de prova substancial da participação da empresa no cartel, pois não vislumbro qualquer outra razão para que ela fosse questionada sobre suas preferências quanto às contratações inerentes ao Comperj, se dele não fizesse parte.

23. Menciono ainda outro documento, intitulado "Reunião do Bingo" e datado de 14/8/2009, contendo mais uma versão sobre a distribuição das licitações do Comperj entre os membros do Clube, incluindo a lista de quem seriam os participantes, os vencedores, bem como a ordem de classificação das propostas (Figura 34). Nele, consta que a Odebrecht ("CNO") faria uma proposta de cobertura para as licitações da UCR, UDAV e UHDT, em consórcio com as empresas UTC Engenharia S.A. e Mendes Junior Trading e Engenharia S.A., e não faria proposta para a UHCC.

Figura 34 – Divisão das obras do Comperj. Documento elaborado pela UTC e apreendido na sede da Engevix.



Fonte: peça 10, p. 3

24. Assim, todas as evidências são contundentes e demonstram a pretensão do Clube de macular o processo licitatório com o objetivo deliberado de garantir interesses escusos, contando com a atuação da Odebrecht para atingir essa perniciosa finalidade.

25. Registro que os certames licitatórios dessas unidades do Comperj (*Rebid*) ocorreram entre os meses de setembro de 2009 e junho de 2010, isto é, pouco tempo depois da referida reunião. Ao observar o deslinde desses certames, é possível perceber claramente a atuação do Clube na fraude dos processos licitatórios, mediante conluio entre seus participantes, incluindo a Odebrecht.

26. Na licitação da UCR, a abertura das propostas aconteceu em 22/9/2009, com a seguinte ordem de classificação: (1º) Techint/Andrade Gutierrez; (2º) CNO/UTC/Mendes Júnior; (3º) Queiroz Galvão/IESA (peça 33). Nota-se que esses consórcios coincidem com aqueles formados previamente nas reuniões do Clube, de modo que o consórcio do qual a Odebrecht fazia parte apresentou, de fato, proposta de cobertura, como anteriormente acertado pelo cartel.

27. Ainda na licitação da UCR, as propostas continham valores muito acima do que poderia ser aceito pela Petrobras (peça 33), de forma que todas elas foram desclassificadas. Apesar disso, entendo que o resultado final não se presta a sanear as irregularidades identificadas, de conluio e fraude à licitação. Desse modo, refuto as alegações da responsável quando afirma não haver indicativo de fraude em razão de que a Petrobras não a contratou para a execução das obras.

28. Conforme asseverado pela SeinfraOperações, ao não apresentar propostas, ou apresentar propostas de cobertura, a Construtora Norberto Odebrecht S.A. seguia o roteiro acordado entre as empresas do Clube. Assim, essas condutas também configuram conluio e fraude a licitação,

independentemente do resultado do certame licitatório. Nesse sentido é que segue a jurisprudência deste Tribunal, ao considerar o tipo administrativo previsto no art. 46 da Lei Orgânica do TCU como um ilícito formal ou de mera conduta, sem a necessidade de concretização do resultado (a exemplo dos Acórdãos 233/2021 e 2.233/2019, todos do Plenário).

29. Na licitação da UDAV, o *Rebid* ocorreu posteriormente, em 19/11/2009, com a seguinte ordem de classificação das propostas: (1º) Skanska/Promon/Engevix; (2º) Odebrecht/UTC/Mendes Junior; (3º) Queiroz Galvão/Galvão (peça 27). Aí, constato novamente uma nítida coincidência com os consórcios previamente acertados em reuniões do Clube, incluindo sua formação a ordem das propostas. Tais fatos evidenciam novamente a prática de divisão de mercado, combinação prévia de resultados, e direcionamento da licitação.

30. Nessa licitação da UDAV, o preço máximo que poderia ser aceito pela Petrobras era de R\$ 1,29 bilhão (20% acima da referência), em valores aproximados. Considerando que a proposta do consórcio Skanska/Promon/Engevix estava perto desse limite, é possível perceber que os membros do Clube buscavam contratar com o maior preço possível, de modo a extrair ao máximo os benefícios decorrentes da sua atuação cartelizada. A meu ver, esses fatos evidenciam ainda mais a conduta irregular de combinação prévia de preços.

31. Na licitação da UHCC, o *Rebid* ocorreu em 16/12/2009 (peça 30). Porém, esse certame não contou com a participação da responsável, o que denota um alinhamento da Construtora Norberto Odebrecht S.A. com os interesses do Clube, conforme a combinação prévia registrada na Figura 34.

32. Na licitação da UHDT, a abertura de propostas ocorreu em 4/6/2010, com a seguinte ordem de classificação: (1º) Queiroz Galvão/Galvão Engenharia/IESA; (2º) Odebrecht Plantas Industriais/UTC/Mendes Junior; (3º) Camargo Corrêa; (4º) OAS/Setal e (5º) Carioca/GDK/EBE (peça 36). Ou seja, a ordem de classificação se mostrou idêntica ao estabelecido previamente pelo Clube. Tais fatos evidenciam novamente as condutas irregulares de prática de divisão de mercado, combinação prévia de resultados, e direcionamento da licitação.

33. Neste caso, o preço máximo que poderia ser aceito pela Petrobras era de cerca de R\$ 1,03 bilhão (20% acima da referência). Verifico também que os preços dos membros do Clube estavam em patamares próximos a esse limite, além de serem semelhantes entre si. A meu ver, esses fatos evidenciam novamente a combinação prévia de preços.

34. Feito esse breve resumo sobre a atuação da Construtora Odebrecht junto ao Clube, e sua influência no processo licitatório do Comperj, ressalto ainda que unidade técnica elenca em sua instrução um amplo conjunto probatório do envolvimento da responsável nas fraudes às licitações na Petrobras, incluindo o Comperj. Esse rol de evidências, contendo depoimentos, informações de acordos de leniência, documentos apreendidos pela Polícia Federal, além dos indícios de irregularidade que já haviam sido identificados pelo TCU nos certames em comento, é suficiente para formar a minha convicção de que a empresa fraudou o resultado das licitações das unidades UCR, UDAV e UHDT, ao apresentar proposta de cobertura, e da unidade UHCC, ao se abster de apresentar proposta, em conluio com os participantes do Clube.

IV

35. Em relação a eventual prescrição da pretensão punitiva desta Corte, a matéria é disciplinada pela Resolução-TCU 344/2022.

36. No caso em concreto, aplica-se o art. 3º da referida norma: “quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”. Conforme asseverou a SeinfraOperações, as ações da Construtora Odebrecht estão tipificadas como crimes de formação de cartel, fraude à licitação, corrupção ativa e lavagem de dinheiro, cujos prazos prescricionais são os seguintes:

Tabela 35 – Prazos de prescrição segundo a lei penal.

Crime	Fundamento legal	Pena máxima	Prescrição art. 109 do CP
Cartel	Lei 8.137/1990, art. 4º, inc. II	5 anos	12 anos



Fraude à licitação	Lei 8.666/1993, art. 90	4 anos	8 anos
Corrupção	CP, art. 333	12 anos	16 anos
Lavagem de dinheiro	Lei 9.613/1998, art. 1º	10 anos	16 anos

Fonte: peça 96, p. 15

37. A denúncia recebida pelo Poder Judiciário e respectiva sentença proferida constam nos autos (peças 59-60), razão pela qual os prazos acima devem ser levados em conta para fins de prescrição, conforme o art. 3º da Resolução-TCU 344/2022.

38. Quanto ao termo inicial, a mencionada norma entrou em vigor posteriormente à fase instrutória do processo, razão pela qual considero prejudicadas as sugestões trazidas nos autos pelo representante do MPTCU.

39. No caso em concreto, o termo inicial consiste na data do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal (art. 4º, inciso IV), em 4/4/2016. Trata-se da data em que o relatório de auditoria foi oficializado pela SeinfraOperações (peça 8) nos autos do TC 009.834/2010-9.

40. Ademais, a prescrição foi interrompida por ações inequívocas de apuração dos fatos, como a determinação deste Tribunal para a unidade técnica averiguar a ocorrência de fraudes nas licitações mediante ajuste prévio entre as licitantes (item 9.2.11 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário), a instrução elaborada em 28/8/2019 (peças 66 a 68), a oitiva da empresa responsável, em 2/9/2019 (peças 69-70), e a instrução de mérito (peça 96 a 98), de 16/5/2022. Também não verifiquei a ocorrência da prescrição intercorrente.

41. Sendo assim, concluo que não se operou a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal para nenhuma das irregularidades constatadas nas licitações do Comperj, ora em exame.

V

42. A Construtora Norberto Odebrecht S.A. alega que não poderia sofrer a sanção de inidoneidade, em razão dos acordos por ela firmados com o MPF (acordo de leniência - peça 78), com a AGU e CGU (acordo de leniência - peça 81) e com o Cade (Termo de Compromisso de Cessão de Conduta - peça 82).

43. Em linha com a manifestação da SeinfraOperações, ressalto que as informações prestadas em tais acordos não integram este processo, logo, não foram utilizadas durante a sua fase instrutória ou decisória. Conforme esclareci anteriormente, as irregularidades apontadas se fundamentaram em outras informações contidas em conjunto probatório compartilhado por outros órgãos da rede de controle, além da documentação administrativa recolhida em processos pretéritos que tramitam nesta Corte.

44. Ademais, registro que a empresa não adotou uma postura colaborativa com este Tribunal, se limitando a negar a ocorrência dos fatos a ela imputados.

45. Contudo, a sanção de inidoneidade deve ser ponderada nestes autos à luz do entendimento expressado no voto condutor do Acórdão 1.310/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamim Zymler), e de acordo com outros julgados semelhantes, como os Acórdãos 2.422/2021 e 228/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, e os Acórdãos 2.818/2021 (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) e 2.930/2021 (Relator Ministro Bruno Dantas), também do Plenário.

46. Nessas decisões, este Tribunal privilegiou a postura colaborativa dos responsáveis perante os demais órgãos do Estado, sobrestando a apreciação das irregularidades, até a demonstração de cumprimento de todas as obrigações assumidas pelas empresas perante esses órgãos. Portanto, voto no sentido de não aplicar, pelo menos no presente momento, sanção à Construtora Norberto Odebrecht S.A., em razão de fatos abrangidos no escopo de seus acordos.

VI

47. Quanto à dosimetria da pena, deixo de trazer maiores considerações, em razão da proposta de sobrestamento, sem prejuízo de manifestar minha posição de alinhamento com os últimos precedentes desta Corte envolvendo casos semelhantes.



48. Cito, por ser bastante esclarecedor, trecho do parecer do Ministério Público junto ao TCU, acolhido parcialmente no voto que fundamentou o Acórdão 414/2018-TCU-Plenário, em que se discutiu a matéria:

Contudo, a pena máxima não deve recair igualmente sobre todas as empreiteiras, mas somente sobre as que praticaram as condutas mais graves em cada fraude.

Proponho, então, os critérios seguintes para que se possa sopesar o grau de culpabilidade em função das condutas empregadas.

A conduta mais gravosa corresponde à apresentação de proposta próxima ao limite admitido pela Petrobras, a fim de vencer o certame e celebrar contrato com preços excessivos. Às empresas que praticaram essa conduta, ou seja, às vencedoras dos certames, seriam aplicados cinco anos como prazo de inidoneidade para licitar perante a Administração Pública Federal.

Às licitantes que apresentaram proposta de cobertura para conferir uma aparência de regularidade ao certame seria imputado prazo menor, que se propõe no montante de três anos de inidoneidade.

Sanção menor ainda seria imposta às empresas que adotaram conduta comissiva dolosa, que foram convidadas para o certame, mas se abstiveram de oferecer proposta. Propõe-se, neste caso, a imposição de um ano de inidoneidade. (grifos acrescentados)

49. A sugestão do MPTCU, encapada naqueles autos, resume-se em aplicar as maiores penas às empresas que foram vencedoras dos certames (cinco anos como inidôneas), pois teriam recebido as maiores vantagens. Penas médias às empresas que apresentaram proposta de cobertura (três anos como inidôneas), por ser considerada conduta menos gravosa que a primeira. E penas menores para as empresas que apenas se abstiveram de oferecer proposta (um ano como inidôneas).

50. Desse modo, sem avaliar eventuais atenuantes ou agravantes de aplicação da pena, entendo cabível a aplicação da sanção de inidoneidade pelo prazo de três anos à Construtora Norberto Odebrecht S.A. (atual CNO S.A), em razão da prática de condutas fraudulentas aos processos licitatórios das unidades UCR, UDAV, UHCC e UHDT do Comperj. Entretanto, como esclarecido anteriormente, voto por sobrestar o julgamento destes autos, até que a responsável demonstre o cumprimento das obrigações pactuadas nos acordos firmados com o MPF, Cade, e AGU/CGU.

51. Para tal, com fulcro no art. 7º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, é necessário suspender a prescrição da pretensão punitiva até a demonstração de cumprimento desses acordos.

VII

52. Por fim, quanto ao pedido da Construtora Odebrecht S.A. relacionado ao grau de confidencialidade das peças juntadas como resposta à oitiva, acompanho o entendimento da SeinfraOperações, adotando seus fundamentos como minhas razões de decidir, no sentido de considerar que tais peças não preenchem os requisitos do art. 6º, inciso III, da lei 12.527/2011 para que sejam consideradas sigilosas.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2550/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.724/2020-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsável: Construtora Norberto Odebrecht S.A. (15.102.288/0001-82).
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações).
8. Representação legal: Nayron Sousa Russo (OAB/DF 35.147) e outros.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada, de forma apartada do processo TC 010.816/2017-8, para apurar a ocorrência de fraudes praticadas pela Construtora Norberto Odebrecht S.A. (atual CNO S.A.) nas licitações do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras),

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

9.1. sobrestar, com fundamento no art. 157, *caput*, do Regimento Interno do TCU, a apreciação da participação da Construtora Norberto Odebrecht S.A. nas fraudes ocorridas nas licitações do Comperj para a construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), de Hidrocraqueamento Catalítico (UHCC), de Coqueamento Retardado (UCR) e de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), até a demonstração de que a sociedade empresarial cumpriu suas obrigações no Acordo de Leniência firmado com o Ministério Público Federal (MPF), no Acordo de Leniência firmado conjuntamente com a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), e no Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) firmado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);

9.2. suspender a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, com relação aos fatos designados em análise neste processo, até que haja manifestação dos órgãos signatários dos acordos de colaboração especificados no item anterior quanto ao cumprimento ou descumprimento das obrigações pactuadas pela Construtora Norberto Odebrecht S.A., com fulcro no art. 7º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022;

9.3. determinar à Seinfra Operações que:

9.3.1. promova o acompanhamento periódico dos atos processuais relativos aos compromissos designados no subitem 9.1, realizando as diligências que entender cabíveis junto aos órgãos competentes;

9.3.2. promova a imediata instrução da matéria, caso não mais subsistam as condições para o sobrestamento do presente processo;

9.4. indeferir o pedido de sigilo formulado pela CNO S.A. com relação ao grau de confidencialidade das peças juntadas como resposta à oitiva, por não preencherem os requisitos do art. 6º, inciso III, da lei 12.527/2011;

9.5. notificar a CNO S.A., a Petrobras, o sucessor da Força Tarefa da Operação Lava-Jato do MPF no Paraná, o juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, o Cade, a CGU, e a AGU sobre esta deliberação.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2550-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.802/2022-6 [Aposos: TC 022.202/2019-6, TC 016.176/2022-7].

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Agência Espacial Brasileira; 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; 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 Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; 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 Pará; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Companhia Docas do Rio Grande do Norte; 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 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, ES); Conselho Regional de Biologia - 3ª Região (RS, 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, 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 Rondônia; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Roraima; 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 Maranhão; 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 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 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 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 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 Paraná; 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 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 Tocantins; 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 de Goiás; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Mato Grosso do Sul; 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 Maranhão; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Mato Grosso; 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 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; 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 da Paraíba; 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; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Pesca e Aquicultura (extinta); Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações (extinto); Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinta); Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Turismo; 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 Transporte S.A. - MME; Petróleo Brasileiro S.A.; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Distrito Federal; Presidência da República; Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital; 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.; 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.; Vice-Presidência da República.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: 8º CICLO DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DE FOLHAS DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS FEDERAIS. 1ª ETAPA DA AUDITORIA. IDENTIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES QUE DEMANDAM MEDIDAS CORRETIVAS IMEDIATAS. DISTORÇÕES NA APLICAÇÃO DO TETO CONSTITUCIONAL. UNIDADES JURISDICIONADAS QUE POSSUEM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE DETECTADOS EM CICLOS ANTERIORES PENDENTES DE SOLUÇÃO. LIMITAÇÕES DECORRENTES DA FALTA DE ACESSO A DADOS RECENTES DO E-SOCIAL. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES CORRETIVAS. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais – Sefip (peça 124), que contou com a anuência do escalão gerencial (peças 125 e 126), a seguir transcrito com os ajustes de forma pertinentes:

I. Introdução

1. A Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento é realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2015 em razão das limitações inerentes aos controles internos estabelecidos sobre as despesas com folhas de pagamento das organizações públicas federais e de outras esferas de governo, em especial, devido à precária integração de dados necessários à gestão de riscos associados ao tema.

2. Em suma, [o trabalho foca](#) no esclarecimento de indícios de irregularidades identificados mediante cruzamentos de bases de dados e na indução de melhorias na gestão das folhas de pagamento.

3. Seu objetivo é acompanhar transações relacionadas a folhas de pagamento de 839 organizações públicas federais de abr/2022 a mar/2023 com o intuito de: (i) avaliar as gestões sobre a apuração de indícios de irregularidades identificados em suas folhas de pagamento; (ii) mitigar riscos associados à ocorrência de irregularidades em folhas de pagamento; e, (iii) verificar o cumprimento de decisões do TCU com repercussão sobre folhas de pagamento.

4. Além de [normas contidas em diversas leis e decretos](#), os exames sobre a gestão das folhas de pagamento são balizados na Constituição Federal, especialmente no que tange a acumulações de cargos e de aposentadorias, ao teto remuneratório e ao cálculo dos proventos pagos.

5. Em consonância com a estratégia digital do TCU, a metodologia adotada nesta ação de controle induz as próprias unidades responsáveis pela gestão das folhas de pagamento a apurarem os fatos e, sendo o caso, a cessarem as violações às normas de regência (Figura 1).

Figura 1 – Ciclo da fiscalização contínua de Folhas de Pagamento



Fonte: Diretoria de Auditoria de Pessoal (Diaup/Sefip-TCU)

6. As análises e as conclusões do presente trabalho foram desenvolvidas conforme normas e técnicas de auditoria adotadas pelo TCU. Ademais, as evidências coletadas durante a fiscalização foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

7. Antecipou-se aos gestores da Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) e da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME), os achados sobre temas para os quais vislumbrou-se a necessidade de medidas corretivas para as situações encontradas e os [comentários](#) apresentados foram considerados.

8. Embora também haja medidas a serem adotadas por seis outras unidades, não foi solicitada manifestação de seus gestores haja vista que o encaminhamento para a situação encontrada somente define prazo razoável para que sejam apresentados esclarecimentos que já deveriam ter sido registrados no Módulo Indícios do e-Pessoal.

9. Haja vista o prosseguimento da fiscalização até março de 2023, o presente relatório, após tratar da visão geral sobre a gestão das folhas de pagamento sob a perspectiva dos resultados parciais alcançados, aborda situações que demandam medidas corretivas imediatas em três capítulos.

10. O primeiro se ocupa de distorções na aplicação de limites remuneratórios, enquanto o segundo enfoca unidades acompanhadas que não enviaram esclarecimentos em 2022 e que possuem indícios de irregularidades detectados em exercícios anteriores pendentes de resolução. No último, são tratadas limitações decorrentes da falta de acesso a dados recentes do eSocial.

11. Em seguida, são expostas as conclusões e medidas propostas para as situações encontradas, bem como informações adicionais nos apêndices. À peça [121](#), listam-se os documentos utilizados.

12. Por fim, espera-se que a adoção das medidas propostas: (i) corrija o método empregado para o cálculo dos limites remuneratórios para evitar pagamentos acima do teto, (ii) induza a apuração de indícios de irregularidades antigos e (iii) proporcione que dados recentes do eSocial sejam incorporados às bases exploradas no acompanhamento das folhas de pagamento das organizações fiscalizadas.

II. Visão Geral

13. As [839 organizações públicas acompanhadas](#) nesta fiscalização executam despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais com o objetivo de remunerar seus agentes ou pagar proventos devidos a aposentados e pensionistas por meio de suas folhas de pagamento.

14. Em que pese as atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e das pensões concedidas no Poder Executivo Federal se encontrem em processo de centralização gradual, compete a cada uma dessas organizações gerir suas folhas de pagamento conforme a legislação e diretrizes dos respectivos órgãos supervisores ou de controle (vide Quadro 1).

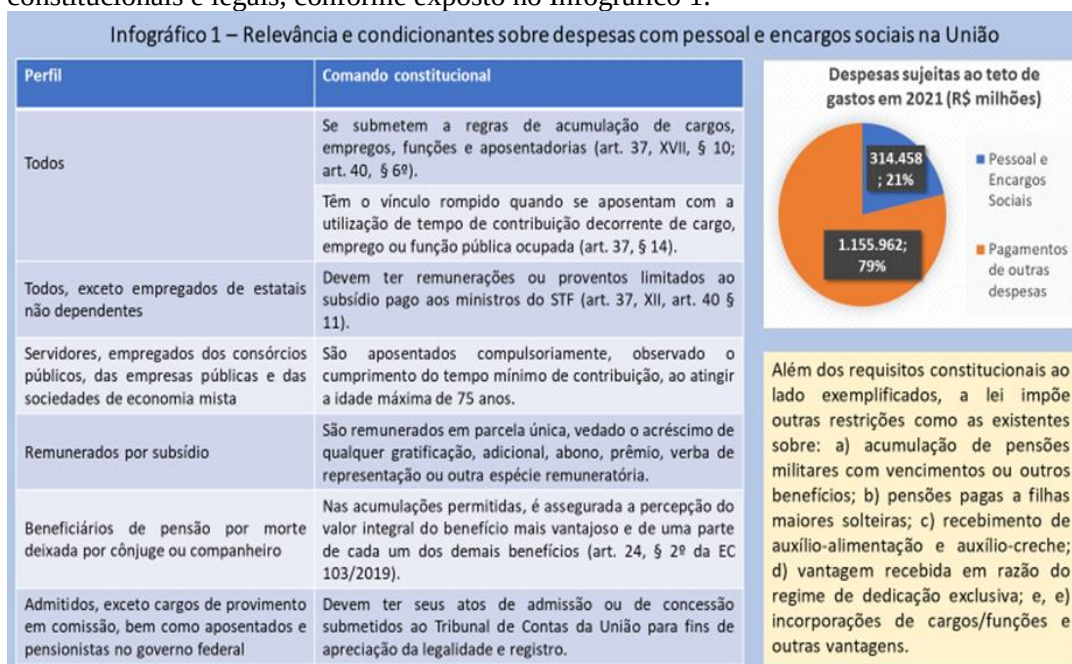
Quadro 1 – Principais órgãos com atribuições de supervisão sobre a gestão das folhas de pagamento

Órgão	Competências
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP/SEDGGD/ME)	Formulação de diretrizes, orientações normativas, coordenação, supervisão, controle e fiscalização sobre Gestão de Pessoas do Poder Executivo Federal.
Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência (SPREV/MTP)	Propor normas gerais sobre regimes próprios de previdência social dos servidores (RPPS); b) orientar, acompanhar e supervisionar os RPPS; e, c) estruturar e acompanhar o desenvolvimento do sistema previsto no art. 12 da EC 103/2019 .
Conselho Nacional de	Controle da atuação administrativa e financeira do Poder

Justiça	Judiciário, inclusive mediante a expedição de atos regulamentares ou recomendações.
Conselho Nacional do Ministério Público	Controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, inclusive mediante a expedição de regulamentos ou recomendações.
Secretaria de Coordenação e Gov. das Empresas Estatais do ME (Sest/ME)	Manifestar-se sobre os pleitos das estatais federais no que se refere à política de pessoal, bem como orientar o aperfeiçoamento da gestão administrativa.

Fonte: Elaboração própria com base em informações veiculadas nos portais eletrônicos do Governo Federal

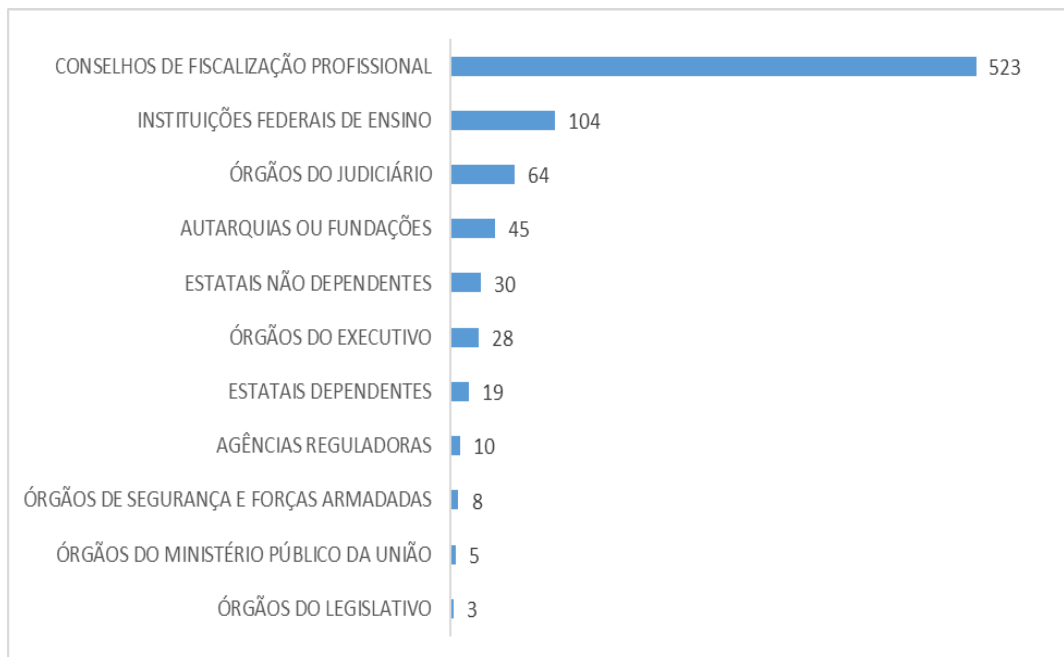
15. Vale ressaltar o fato de as despesas com folhas de pagamento serem relevantes para a promoção das políticas públicas a cargo da União, bem como que suas execuções se sujeitam a diversos preceitos constitucionais e legais, conforme exposto no Infográfico 1.



Fonte: Elaboração própria com base na Constituição, na legislação e em dados do Tesouro Nacional

16. Em razão da diversidade de disposições normativas passíveis de violação, o TCU acompanha nesta fiscalização [32 tipos de irregularidades](#) em organizações públicas federais pertencentes a todos os segmentos (Gráfico 1) por meio de cruzamentos de bases de dados. Isso porque, devido à falta de integração de bases de dados, as gestões têm dificuldades em estabelecer mecanismos de controle eficientes sobre as folhas de pagamento.

Gráfico 1– Perfil das unidades acompanhadas

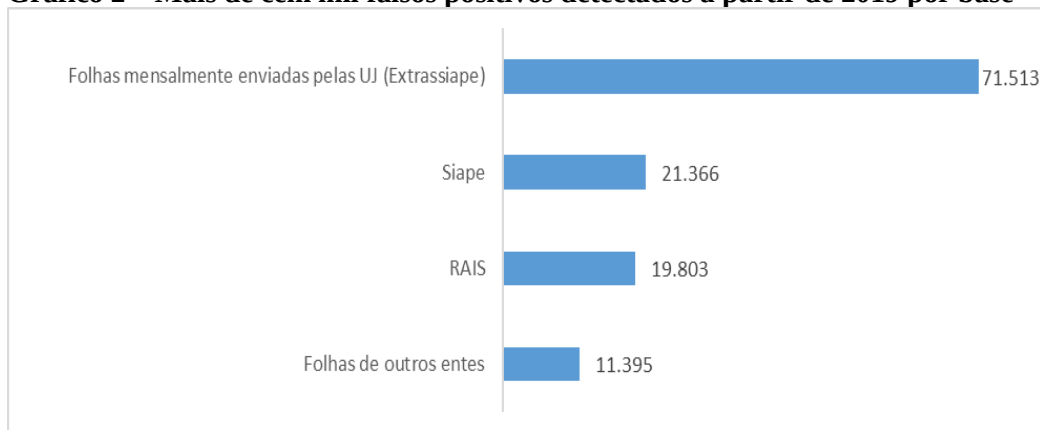


Fonte: Módulo Indícios do e-Pessoal / TCU (12/9/2022)

17. Esse acompanhamento, contudo, não é realizado na mesma extensão em todas as organizações federais haja vista que 542 delas (sendo a maioria conselhos profissionais) são fiscalizadas com base nos dados declarados na Relação Anual de Informações Social (Rais), o que prejudica a verificação de parte dos tipos de irregularidades fiscalizados por não conter informações detalhadas sobre as remunerações.

18. Outras limitações como a falta de padronização e constantes modificações nos parâmetros que identificam as verbas pagas por meio de diversos sistemas computacionais, defasagem nos dados da Rais e inconsistências nas bases de folhas obtidas de outras esferas de governo contribuem para que expressivo número de indícios não se confirme após apuração, como se pode notar no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Mais de cem mil falsos positivos detectados a partir de 2019 por base



Fonte: Módulo Indícios do e-Pessoal (31/8/2022)

19. Quanto à extensão de informações de outras esferas de governo incorporadas ao acompanhamento, vale registrar que, até setembro de 2022, seis órgãos de controle de outros entes colaboraram com esta edição da fiscalização mediante o envio de bases das folhas de organizações públicas de suas circunscrições (Apêndice D).

20. Além dessas limitações, observa-se que a apuração dos indícios de irregularidades detectados por parte das organizações federais responsáveis pela gestão das folhas demora a ser concluída, razão pela qual em 21/9/2022 mais de 78 mil ocorrências aguardavam esclarecimentos conclusivos. Destas, 48,6 mil foram detectadas em exercícios anteriores a 2022.

21. Na mesma data, verificou-se existir outros 32,7 mil indícios de irregularidades tratados no âmbito de outros processos que aguardam pronunciamento conclusivo do TCU.

22. A despeito das dificuldades enfrentadas, os dados históricos da fiscalização indicam que o saldo é positivo haja vista ter se obtido uma média de R\$ 370,75 milhões de economia ao ano com as irregularidades corrigidas em função do acompanhamento das folhas de pagamento entre 2018 e 2021.

23. Malgrado não se disponha do resultado financeiro alcançado nesta edição da fiscalização, porque o método de cálculo se encontra em revisão, o fato de, até o mês de setembro de 2022, mais de dez mil ocorrências terem sido resolvidas neste ciclo, demonstra a utilidade da permanência deste acompanhamento (peça 102).

24. É nesse contexto que o conjunto de pagamentos efetuados a mais de 12,9 milhões dos agentes públicos federais, aposentados e pensionistas, que abrangem cerca de R\$ 33,4 bilhões mensais, são acompanhados nesta fiscalização (vide Tabela 1).

Tabela 1 – Pagamentos mensalmente efetuados a 12,9 milhões de interessados

Perfil	Base	Quantidade	Montante mensal (R\$)
Ativos	Extrassiape*	4.808.610	9.467.693.352,85
Aposentados	Extrassiape*	1.133.919	3.500.377.484,50
Pensionistas	Extrassiape*	715.829	1.621.286.349,67
Ativos	Siape	3.447.084	7.690.736.493,29
Aposentados	Siape	1.852.487	4.271.724.822,75
Pensionistas	Siape	412.449	1.781.516.045,65
Ativos	Rais	620.445	5.117.396.653,15
Total		12.990.823	33.450.731.201,86

Fonte: Módulo Índícios do e-Pessoal (mar/2022)

* Folhas mensalmente enviadas pelas unidades responsáveis ao TCU

25. Como não foram identificados indicadores ou metas gerais estabelecidos pelo Governo Federal para a gestão das folhas de pagamento de seus órgãos e entidades, a presente fiscalização estabeleceu para o exercício de 2022 [variáveis e limites de tolerância](#) para o acompanhamento dos indícios de irregularidades detectados.

26. Por fim, registra-se que o objeto desta fiscalização contempla a verificação das [providências requeridas](#) pelos Acórdãos 1032/2019 e 2331/2020, ambos do Plenário do TCU e relatados pelo Min. Aroldo Cedraz, 1055/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Jorge Oliveira, e 2814/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman.

III. Distorções na aplicação de limites remuneratórios

27. Análises do conteúdo da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29/4/2021, de esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME) e revisões de cálculos de limites remuneratórios aplicados indicam que o referido órgão, por ato infralegal e ao fundamento de conferir estabilidade nos cálculos, está empregando metodologia que pode gerar distorções sobre os valores a que servidores públicos e aposentados/reformados militares fazem legalmente jus.

28. Ao disciplinar como devem ser tratados os proventos de pensões pagas a beneficiários que acumulam lícitamente mais de um cargo público, a referida norma estabeleceu que o limite remuneratório deve incidir sobre a soma da pensão com os valores percebidos no vínculo mais antigo (art. 6º).

29. Por seu turno, apesar de a Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021 não tratar expressamente dos casos que envolvem acumulações lícitas de mais de uma aposentadoria, entende-se que nessas combinações o limite remuneratório também incide sobre o somatório dos proventos da pensão com os valores recebidos na aposentadoria de vínculo mais antigo.

30. Essa opção de computar os valores recebidos no vínculo mais antigo e ignorar o outro distorce o cálculo do limite remuneratório de pensionistas que acumulam mais de um vínculo como servidor ou aposentado quando a maior remuneração (ou provento de aposentadoria) é percebida no vínculo mais recente.

31. Embora não tenha sido possível estimar o impacto financeiro total gerado pelas violações ao teto remuneratório decorrentes da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021, o dano aos cofres públicos pode ser expressivo já que foram identificados 279 casos de pensionistas que têm mais de um outro vínculo no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape).

32. A SGP, dentre outras coisas, [esclareceu](#) que “a incidência sobre o vínculo mais antigo permite maior isonomia e estabilidade a regra fixada”, bem como que a “vinculação sobre a remuneração e não ao vínculo submeteria a regra a possíveis variações, o que dificulta sua parametrização sistêmica, uma vez que a remuneração pode ser variável”.

33. Malgrado a regra contida no art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021, de fato, confira estabilidade aos cálculos dos limites remuneratórios, permite que pessoas com proventos de pensão e remuneração/proventos de aposentadoria de igual valor se sujeitem a limites remuneratórios distintos.

34. Distorções dessa ordem violam o princípio segundo o qual todos são iguais perante a lei (art. 5º, *caput*, da Constituição), bem como a exigência de que somente lei específica pode determinar o valor das remunerações dos servidores públicos (art. 37, X, da Constituição).

35. Apenas para ilustrar como as distorções geradas pela norma em exame vêm ocorrendo, analisa-se a seguir três casos em que os valores percebidos por interessados com pensão e mais de um outro vínculo pago no Siae ficaram acima do que seria efetivamente devido conforme a legislação e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

36. Tais casos foram selecionados dentre o universo de 279 situações identificadas no Siae em março de 2022 em que beneficiários de pensão acumularam lícitamente mais de um cargo ou proventos de aposentadorias.

37. Conforme descrito no Quadro 2, beneficiários de pensões instituídas após a EC 19/1998 e que acumulam duas aposentadorias, receberam integralmente todos os proventos. Nestes casos, se fossem considerados os proventos de aposentadoria recebidos no vínculo mais recente, deveria incidir abate teto em valores que variaram de R\$ 224,79 a R\$ 11.343,93.

Quadro 2 – Falhas nos limites remuneratórios para pensionistas com mais de um outro vínculo

Beneficiário de CPF ***.174.123-**					
Vínculo	Proventos (R\$)	Abate teto	Recebido (R\$)	Início	Aposentadoria
Aposentadoria UFC (médico-área)	15.424,68	0	15.424,68	13/09/1965	23/04/1992
Aposentadoria UFC (professor)	24.228,08	0	24.228,08	07/03/1970	24/08/2007
Pensão UFC	15.290,03	0	15.290,03	17/01/2000	
Combinação violadora do teto remuneratório			Sujeito ao teto	Teto (R\$)	Recebido além do teto (R\$)
Somatório (proventos de aposentadoria professor + pensão)			39.518,11	39.293,32	224,79
Beneficiário de CPF ***.420.391-**					
Vínculo	Proventos (R\$)	Abate teto	Recebido (R\$)	Início	Aposentadoria
Aposentadoria ME (técnico em assuntos educacionais)	5.711,42	0	5.711,42	03/11/1978	24/12/1991
Aposentadoria UNB (professor)	21.375,61	0	21.375,61	01/09/1968	05/12/2003
Pensão UNB	29.242,64	0	29.242,64	16/06/2000	
Combinação violadora do teto remuneratório			Sujeito ao teto	Teto (R\$)	Recebido além do teto (R\$)
Somatório (proventos de aposentadoria professor + pensão)			50.618,25	39.293,32	11.343,93
Beneficiário de CPF ***.125.237-**					
Vínculo	Proventos (R\$)	Abate teto	Recebido (R\$)	Início	Aposentadoria
Aposentadoria Colégio Pedro II (professor)	10.955,28	0	10.955,28	15/03/1960	28/5/1986
Aposentadoria UFRJ (professor)	22.045,26	0	22.045,26	10/04/1987	17/9/1991

Pensão Decipex	27.303,70	0	27.303,70	26/07/2000	
Combinação violadora do teto remuneratório			Sujeito ao teto	Teto (R\$)	Recebido além do teto (R\$)
Somatório (proventos de aposentadoria UFRJ + pensão)			49.348,96	39.293,32	10.055,64

Fonte: Elaboração própria com informações do Siape e do Portal da Transparência do Governo Federal

38. As análises do conteúdo da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021, dos esclarecimentos apresentados pela SGP/SEDGG/ME e as revisões de cálculo dos limites remuneratórios dos casos examinados demonstram que o órgão, por ato infralegal e ao fundamento de conferir estabilidade nos cálculos, está empregando metodologia que gera distorções sobre os valores que servidores públicos e aposentados/reformados militares fazem legalmente jus.

39. Por todo o exposto, em atenção às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de repercussão geral (Temas 359, 377 e 384), convém propor determinação à SGP/SEDGG/ME para que, no prazo de sessenta dias, confira nova redação ao art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021 para estabelecer que o limite remuneratório, previsto no art. 37, XI, da Constituição, deve incidir sobre a soma dos valores das pensões instituídas após a EC 19/1998 com os maiores proventos de aposentadoria ou remuneração lícitamente acumulados, sejam estes recebidos no vínculo mais antigo ou no mais recente.

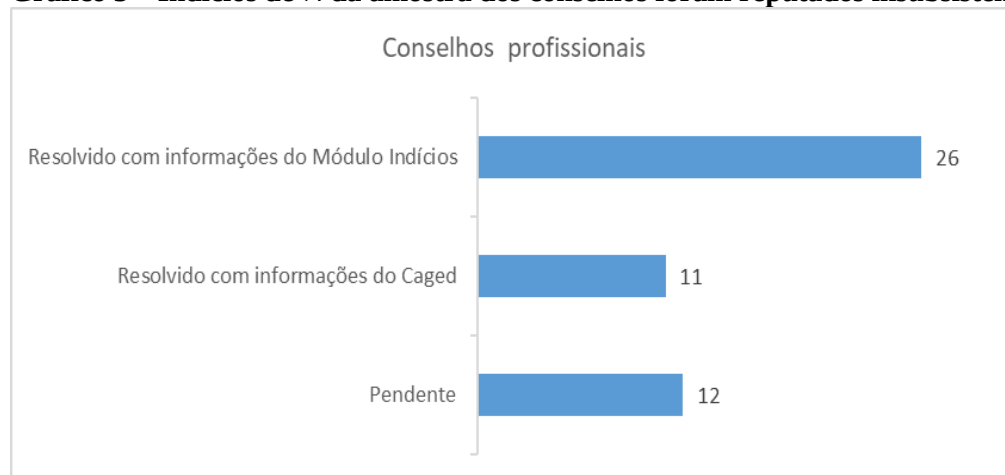
IV. Seis unidades que não enviaram esclarecimentos em 2022 detêm 51 indícios de irregularidades pendentes detectados em exercícios anteriores

40. Em 12/9/2022, seis organizações acompanhadas a partir dos dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) que não enviaram qualquer esclarecimento em 2022 por meio do Módulo Indício do e-Pessoal [mantinham](#) 51 indícios de irregularidades detectados em folhas de pagamento de exercícios anteriores pendentes de resolução.

41. Importante registrar que, ao todo, [havia](#) 66 unidades que não enviaram esclarecimentos neste exercício com indícios antigos pendentes. Sendo 56 delas conselhos profissionais com poucos indícios a serem esclarecidos e acompanhadas apenas com base nas informações declaradas na Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

42. Em relação às unidades com esse perfil, constatou-se, em uma amostra não probabilística de 49 organizações, que os indícios de responsabilidade de 37 não subsistiam, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 – Indícios de ¾ da amostra dos conselhos foram reputados insubsistentes



Fonte: Elaboração própria com informação do Módulo Indícios do ePessoal (12/9/2022) e Caged

43. Semelhante verificação, efetuada sobre os indícios de responsabilidade das organizações acompanhadas por meio do Siape, indicou subsistir 51 ocorrências, referentes a indícios detectados em exercícios anteriores, que dependem de esclarecimentos, como sumariado na Tabela 2 e descrição analítica ao Apêndice A do documento acostado à peça 114.

Tabela 2 – Indícios antigos pendentes em UJ que não prestaram esclarecimentos em 2022

Organização responsável	Indícios
FUND. JORGE DUPRAT FIG. SEG. MED. TRABALHO	30
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	8

FUND COORD APERF PESSOAL NIVEL SUPERIOR	7
INSTITUTO FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL	4
CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOB.AERONAUTICA	1
INST.NACIONAL DE EST.E PESQ.EDUCACIONAIS	1
Total Geral	51

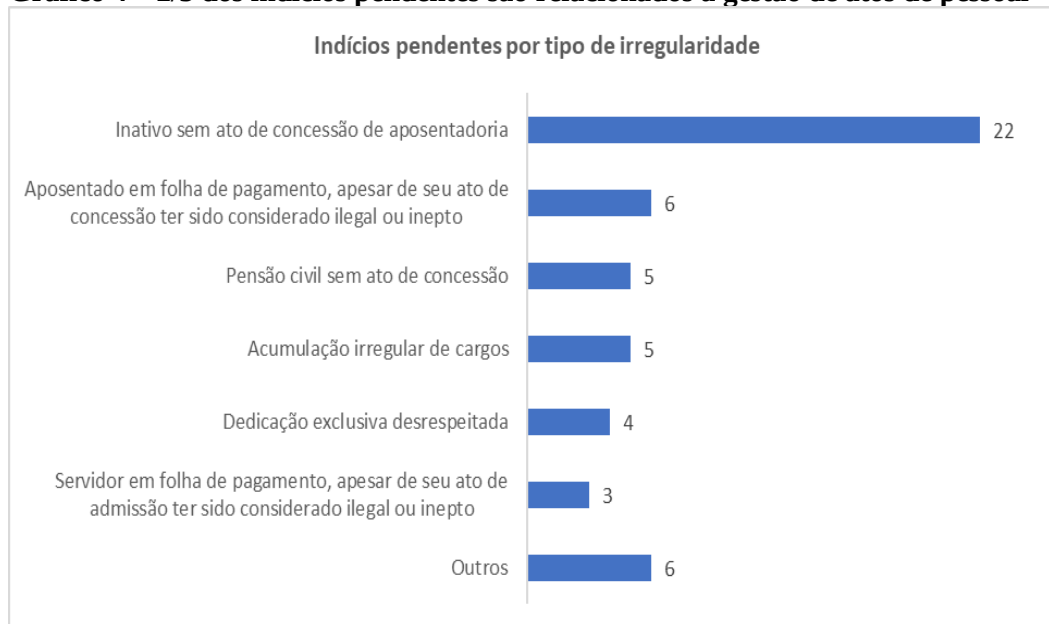
Fonte: Elaboração própria com base em informações do e-Pessoal (12/9/2022)

44. Considerando o perfil dos conselhos profissionais, bem como o fato de se ter verificado que a maior parcela das ocorrências analisadas já não subsistia, vislumbra-se suficiente, para a correção das ocorrências de exercícios anteriores sem esclarecimentos desses conselhos, a continuidade do regular acompanhamento realizado nesta fiscalização.

45. Por outro lado, em razão de as autarquias, fundações e instituições federais de ensino com pendências atuarem em outro contexto, integradas em um ambiente de controles internos bem estabelecidos (Siape), a subsistência de 51 ocorrências detectadas em exercícios anteriores demanda a adoção de providências imediatas.

46. Essas ocorrências, embora concentradas em possíveis irregularidades na gestão de atos de pessoal, contemplam diversos tipos de indícios, como se pode notar no Gráfico 4.

Gráfico 4 – 2/3 dos indícios pendentes são relacionados à gestão de atos de pessoal



Fonte: Elaboração própria com base nas informações do Módulo Indícios do e-Pessoal (12/9/2022)

47. Quanto à gravidade da situação, ressalta-se que é dever do servidor levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior para a devida apuração (art. 116, VI, e 143 da Lei 8.112/1990).

48. Sob outro prisma, não se admite que tais unidades se furtem a prestar os esclarecimentos requeridos porque nenhum processo, documento ou informação pode ser sonegado ao Tribunal de Contas da União (TCU) em suas inspeções ou auditorias (art. 42 da Lei 8.443, de 16/7/1992).

49. Além disso, de acordo com o Passo 8 dos 10 Passos para a Boa Governança preconizados pelo TCU, a liderança de cada organização pública “é responsável por garantir que a implementação do modelo de governança pública inclua mecanismos de *accountability* (prestação de contas e responsabilização), em contexto de transparência que lhes garanta a efetividade” (TCU, 2021).

50. De fato, a omissão em apresentar esclarecimentos conclusivos sobre as possíveis irregularidades notificadas privou a fiscalização de informações essenciais ao acompanhamento das folhas de pagamento e violou o dever de prestar contas dos responsáveis pela gestão dessas organizações (*accountability*).

51. Contudo, os exames realizados não permitiram identificar para cada organização os fatos ou comportamentos que levaram à falta de apresentação de qualquer resposta em 2022.

52. Por todo o exposto, considerando o descumprimento das disposições legais, propõe-se expedir determinação às seis unidades com indícios detectados em exercícios anteriores a serem esclarecidos e

que não apresentaram qualquer resposta sobre os fatos em 2022 (descritas na Tabela 2) que, no prazo de sessenta dias, enviem, por meio do Módulo Índícios do e-Pessoal, esclarecimentos sobre os fatos, conforme prerrogativa assegurada ao TCU no art. 42 da Lei 8.443, de 16/7/1992 (como detalhado à peça [122](#)).

V. Dados disponibilizados sobre informações declaradas no eSocial não permitem efetiva fiscalização das folhas de pagamento de 2022 de organizações públicas federais

53. Embora órgãos da Administração Pública Federal tenham adotado medidas para operacionalizar o acesso irrestrito do TCU às informações das folhas de pagamento de organizações públicas federais declaradas no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), como determinado no subitem 9.4 do Acórdão 2814/2021–TCU–Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, os dados disponibilizados não permitiram fiscalizar os registros do referido sistema posteriores a junho de 2021.

54. O Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), órgão ao qual dirigida a determinação, encaminhou [minuta de plano de trabalho](#) prevendo a criação de perfil no eSocial para usuários do TCU, providência que levou o Plenário da Corte a considerar a deliberação em cumprimento (subitem 9.3.4.2 do Acórdão 1015/2022–TCU–Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman).

55. Todavia, haja vista o estabelecimento de tratativas entre esta equipe de fiscalização e representantes da Receita Federal do Brasil (RFB) com vistas ao fornecimento de dados das folhas declaradas no eSocial por empresas pertencentes à União a partir do *data lake* Receita Data, alternativa reputada mais efetiva do que a planejada criação de perfil de acesso ao referido sistema, o MTP deixou de implementar as medidas previstas no plano de trabalho e postulou que a determinação contida no Subitem 9.4 do Acórdão 2814/2021–TCU–Plenário fosse considerada cumprida.

56. De fato, a RFB ofereceu ao TCU a possibilidade de dados do eSocial por ela custodiados no Receita Data serem disponibilizados para atender requisição inicialmente formulada no âmbito do 7º ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (RACOM 014.927/2021-7).

57. Após testes preliminares, nova requisição de dados do eSocial foi formalizada neste ciclo do acompanhamento por meio do Ofício Sefip [220/2022](#), de 3/6/2022.

58. A essa demanda se sucederam [reuniões para dirimir dúvidas de ordem técnica](#) e detalhar as informações requeridas, em especial, a indicação das [38 estatais fiscalizadas](#) das quais deveriam ser fornecidos os dados declarados no eSocial mais recentes disponíveis.

59. Para o atendimento desta demanda, a RFB concedeu acesso ao *data lake* Receita Data à equipe de auditoria.

60. É importante destacar que, de acordo com [inspeção realizada no Receita Data em 31/8/2022](#), os arquivos XML que contemplam os dados brutos declarados no eSocial (hospedados no Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro) são replicados para a base “eSocial” do Receita Data por meio de arquivos *parquet* gerados a partir dos arquivos XML originais (Figura 2).

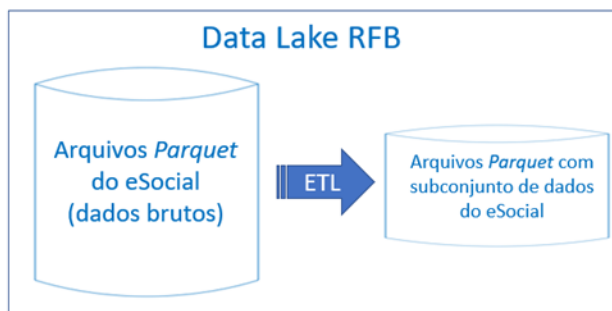
Figura 2 - Replicação de dados para o *data lake* da RFB



Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas em inspeção realizada em 31/8/2022

61. Para viabilizar a exploração desses registros, a RFB desenvolveu rotinas ETL (*Extract, Transform, Load*) capazes de extrair, transformar e carregar dados úteis à RFB e os hospedar em arquivos *parquet* num subconjunto mais estruturado de dados, passíveis de serem consultados por meio da base “contágio_esocial” do Receita Data (Figura 3).

Figura 3 - Estruturação de subconjunto de dados do eSocial



Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas em inspeção realizada em 31/8/2022

62. Todavia, em razão de mudanças no *layout* dos arquivos XML transmitidos no eSocial ainda não terem sido contempladas nas rotinas ETL desenvolvidas, os dados mais recentes disponíveis na base “contágio_esocial” de empregadores, de empregados e de rubricas de folhas das 38 empresas pertencentes à União no Receita Data referem-se a junho de 2021.

63. Diante dessa limitação, a RFB facultou à equipe de fiscalização acesso aos registros brutos do eSocial hospedados na base “eSocial” do Receita Data. Com isso, obteve-se arquivos contendo registros declarados no eSocial sobre mar/2022 que estão sendo empregados na busca de formas de promover a internalização de dados úteis à fiscalização enquanto a RFB não atualiza as rotinas ETL.

64. Nesse contexto, a alternativa de acesso aos registros do eSocial por meio do Receita Data pode vir a ser atestada como canal viável e capaz de assegurar ao TCU acesso à integralidade das informações declaradas no referido sistema.

65. Em vista das medidas em curso, em consonância com o princípio do formalismo moderado, a falta de comunicação expressa do MTP sobre a não implementação das medidas constantes do plano de ação apresentado em atendimento a determinação do TCU pode ser relevada.

66. Decerto, como órgãos (círculos de atribuições) integrantes da Administração Pública Federal, é indiferente para o TCU que o acesso às informações declaradas no eSocial seja viabilizado pela RFB em vez do MTP.

67. Por outro lado, como a necessidade de atualização dos ETL do Receita Data é uma demanda já mapeada pela RFB que se encontra pendente em razão de a equipe responsável estar dedicada a outras demandas urgentes e de limitações orçamentárias, não se vislumbra necessidade ou utilidade em determinar ou recomendar a adoção de providências para a superação do problema verificado.

68. Embora possa consumir tempo e recursos de difícil estimativa nesse momento, o franqueamento de acesso à base “esocial” do Receita Data, que contempla os registros brutos do eSocial, tem o potencial de permitir o desenvolvimento de ETL pelo próprio TCU para a extração das informações.

69. Tendo isso em conta, bem assim o fato de competir à Administração decidir sobre a melhor alocação de recursos humanos e orçamentários escassos, convém que, na medida das suas possibilidades, a RFB promova as medidas necessárias à atualização dos ETL do Receita Data para permitir a exploração de dados atuais do eSocial por meio do ambiente “contágio_esocial”.

70. Por fim, cumpre propor que a determinação contida no Subitem 9.4 do Acórdão 2814/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, seja considerada em cumprimento.

VI. Conclusão

71. Os procedimentos para dar resposta às questões de auditoria permanecem em fase de execução até o fim deste acompanhamento, previsto para março de 2023. Contudo, as apurações já realizadas permitiram concluir que:

a) Questão 2 – há *distorções na aplicação de limites remuneratórios* para pensionistas com mais de um outro vínculo público (Seção III), bem como que *seis unidades que não enviaram esclarecimentos em 2022 detêm 51 indícios de irregularidades pendentes detectados em exercícios anteriores* (Seção IV);

b) Questão 5 - *dados disponibilizados sobre informações declaradas no eSocial não permitem efetiva fiscalização das folhas de pagamento de 2022 de organizações públicas federais* (Seção V).

72. Entre os benefícios proporcionados por esta fiscalização cabe destacar a correção das possíveis irregularidades refletidas nos indícios para os quais se propôs expedição de determinação, a disponibilização ao TCU de registros de informações declaradas no eSocial, bem como o benefício já efetivado, mas ainda não estimado, com as mais de dez mil situações resolvidas em 2022 (§§ 23, 39, 52 e 70).



73. Espera-se que a adoção das medidas propostas contribuam para que: i) os limites remuneratórios para pensionistas com outros vínculos públicos sejam calculados conforme a Constituição e orientações constantes das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no tema; ii) seja observado o dever de prestar contas mediante o esclarecimento dos indícios de irregularidades detectados nas folhas de pagamento das organizações públicas federais acompanhadas, e; iii) o TCU acesse informações atuais sobre vínculos públicos declarados no eSocial.

VI. Propostas de encaminhamento

74. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

74.1. com fundamento no art. 41, § 2º, da Lei 8.443, de 16/7/1992, determinar:

74.1.1. à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME) que, em atenção às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de repercussão geral (Temas 359, 377 e 384), no prazo de sessenta dias, confira nova redação ao art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021 para estabelecer que o limite remuneratório, previsto no art. 37, XI, da Constituição, deve incidir sobre a soma dos valores das pensões instituídas após a EC 19/1998 com os maiores proventos de aposentadoria ou remuneração lícitamente acumulados, sejam estes recebidos no vínculo mais antigo ou no mais recente (§ 39);

74.1.2. à Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica, à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), à Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ao Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) e à Universidade Federal de Roraima (UFRR), unidades com indícios detectados em exercícios anteriores a serem esclarecidos e que não apresentaram qualquer resposta sobre os fatos em 2022, que, no prazo de sessenta dias, enviem, por meio do Módulo Indícios do e-Pessoal, esclarecimentos sobre os fatos, conforme prerrogativa assegurada ao TCU no art. 42 da Lei 8.443, de 16/7/1992 (como detalhado à peça [122](#)) (§ 52); e,

74.2. considerar em cumprimento a determinação contida no Subitem 9.4 do Acórdão 2814/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman (§ 70).

É o Relatório.

VOTO

Em apreciação, a primeira etapa da auditoria relativa ao 8º Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento realizado por esta Corte de Contas desde 2015 nos órgãos e entidades públicos federais.

2. Em essência, a presente fiscalização, que deverá ser finalizada em meados de 2023, consiste na identificação de indícios de irregularidades obtidos mediante cruzamentos de bases de dados, para posterior envio às respectivas unidades jurisdicionadas para fins de esclarecimento e, se confirmada a irregularidade, a adoção das providências devidas, de sorte a induzir melhorias na gestão das folhas de pagamento, com a mitigação dos riscos associados.

3. Os cruzamentos de dados são realizados por meio de trilhas de auditoria, elaboradas com base na legislação de pessoal, incluindo as disposições constitucionais acerca do assunto, a exemplo da acumulação de cargos e de aposentadorias, da aplicação do teto remuneratório e do cálculo dos proventos pagos.

4. Ao final do presente ciclo de fiscalização terão sido acompanhadas as transações relacionadas a folhas de pagamento de 839 organizações públicas federais no período de abril de 2022 a março de 2023, envolvendo a apuração e a busca por solução de 32 tipos de irregularidades.

5. Nesta primeira etapa da auditoria, em essência e considerando os resultados parciais alcançados, são abordadas situações que demandam medidas corretivas imediatas. São elas: i) distorções na aplicação de limites remuneratórios; ii) unidades jurisdicionadas que possuem indícios de irregularidade detectados em ciclos anteriores pendentes de solução; iii) limitações decorrentes da falta de acesso a dados recentes do eSocial.

6. A Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais – Sefip, em uníssono (peças 124 a 126), pugna por expedir determinação à



Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME) para que confira nova redação ao art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021, para que o teto constitucional remuneratório passe a incidir sobre a soma das pensões instituídas após a EC/1998 com os maiores proventos de aposentadoria ou remuneração lícitamente acumulados.

7. Em adição, sugere que os órgãos e as entidades com indícios de irregularidade detectados em exercícios anteriores que ainda não foram esclarecidos, no prazo de sessenta dias, enviem, por meio do Módulo Indícios do e-Pessoal, os esclarecimentos sobre os fatos, conforme prerrogativa assegurada ao TCU no art. 42 da Lei 8.443/1992.

8. Por fim, propõe a unidade instrutiva considerar em cumprimento a determinação contida no Subitem 9.4 do Acórdão 2.814/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman.

9. Manifesto minha concordância parcial com as conclusões e as propostas da Sefip, sem prejuízo de adotar os fundamentos apontados em sua instrução e transcritos no relatório precedente em minhas razões de decidir, oportunidade em que trago a relevo as considerações que entendo de maior significado para a exata compreensão das questões ora debatidas.

10. Apesar da nítida evolução que se tem observado nas apurações e nos resultados obtidos nesses ciclos anuais de fiscalização de folha de pagamento, notadamente pela evolução das trilhas de auditoria elaboradas e pela economia média anual ao Erário da ordem de R\$ 370 milhões, ainda se observa limitações decorrentes da qualidade, da organização e da diversidade das bases de dados utilizadas nessas fiscalizações.

11. Exemplos de falta de padronização dessas diversas bases, constantes modificações nos parâmetros que identificam as verbas pagas por meio de diversos sistemas computacionais, desatualização nos dados da Rais e inconsistências nas bases de folhas obtidas de outras esferas de governo contribuem para que expressivo número de indícios inicialmente identificados não se confirme após apuração pelos jurisdicionados.

12. Feita essa breve introdução, passo a tratar das situações detectadas no presente trabalho que demandam providências imediatas.

II

13. A equipe de auditoria identificou que o art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021 está permitindo, em alguns casos, o pagamento acima do teto constitucional, em razão de estipular regra indevida para sua apuração, na hipótese de acumulação lícita de proventos de pensão com aqueles decorrentes de outros dois vínculos do mesmo beneficiário. Eis a redação do referido dispositivo:

Art. 6º No caso de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo. (grifo não presente no original)

14. O artigo em questão orienta que o cálculo para fins de abate teto deve considerar a soma dos valores recebidos a título de pensão com aquele percebido no vínculo mais antigo, além de não deixar claro que, para fins da soma em questão, também devem ser considerados os proventos decorrentes da inatividade.

15. A Sefip detectou a existência de 279 casos de pensionistas que possuem, além da pensão, dois outros vínculos no Sistema Integrado de Administração de Pessoal – Siape, ou seja, com potencial de se submeter à mencionada regra de cálculo de abate teto, ditada no dispositivo acima transcrito.

16. Ouvida a respeito, a SGP alega questões de ordem operacional a justificar a redação do art. 6º da citada Portaria, a exemplo do fato de a utilização do vínculo mais antigo conferir maior estabilidade no cálculo do limite remuneratório.

17. Assiste razão à Sefip, pelas razões que passo a expor.

18. A regra para aplicação do teto sugerida pela unidade técnica, na hipótese de percepção cumulativa de proventos de pensão com outros dois vínculos lícitamente acumuláveis, seja na

atividade ou na inatividade, fundou-se, como seria de se esperar, na utilização do vínculo com a maior remuneração e não daquele mais antigo.

19. Para bem exemplificar a situação encontrada, a equipe de auditoria apresentou casos concretos de três pensionistas, acerca dos quais, uma vez aplicada a regra disposta no art. 6º da Portaria em questão, não haveria rubrica de abate-teto, mas que, adotada a regra proposta, importaria em extrapolação mensal do teto constitucional em R\$ 224,79, R\$ 10.055,64 e R\$ 11.343,93.

20. A aplicação do teto remuneratório na hipótese ora tratada, por óbvio, tem por premissa básica, para fins de sua aferição, a utilização da soma dos valores da remuneração ou dos proventos percebidos, de sorte a se manter a real intenção do constituinte original e derivado, ao fixar a regra disposta no art. 37, inciso XI, da CF/1988, modificada posteriormente pelas ECs 19/1998 e 41/2003, qual seja, de limitar o ganho máximo permitido aos servidores público e agentes políticos.

21. Qualquer outra regra tendente a desvirtuar a premissa acima ou a direcionar a escolha da remuneração, dentre aquelas possíveis, que permita a extrapolação do teto constitucional, mesmo que prospere a favor de uma maior facilidade operacional, como aduz a SGP, deve ser rechaçada por afrontar o disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, com interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, conforme jurisprudência sedimentada nos Temas 359, 377 e 384, todos em sede de repercussão geral.

22. A regra para aferição do teto na hipótese declinada, conforme proposta pela Sefip, está em plena consonância com a jurisprudência da Suprema Corte. Senão, vejamos:

Tema 359

Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor

Tema 377

Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público. (A mesma tese foi fixada para o Tema 384)

23. O Tema 359 aprovado pelo STF é claro no sentido de que a aplicação do teto constitucional deve incidir sobre a soma dos proventos de pensão, cujo óbito do instituidor tenha ocorrido após a EC 19/1998, com a remuneração ou provento recebido pelo servidor.

24. O objetivo primordial da regra acima fixada é fazer com que o teto remuneratório incida sobre a soma dos valores percebidos, um decorrente da pensão e outro oriundo de cargo público, seja na atividade ou na inatividade.

25. Na hipótese de existência de outros dois vínculos do servidor, além da pensão da qual ele é o beneficiário, dada a impossibilidade de se somar as remunerações de vínculos lícitamente acumuláveis na forma da CF/1988, conforme decidido pelo STF nos Temas 377 e 384, resta a aplicação da soma dos valores percebidos a título de pensão com apenas um dos dois valores recebidos em cada vínculo.

26. Para que a regra definida pelo STF no Tema 359 tenha plena eficácia e sua essência seja respeitada, o valor dos proventos de pensão deve ser somado, dentre as possíveis remunerações ou proventos lícitamente acumuláveis, ao maior valor recebido pelo servidor, conforme proposto pela unidade instrutiva, sugestão esta que também atende ao disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, consoante já registrado neste voto.

27. A par de todo exposto, anuo à essência da proposta da Sefip de sorte que seja fixado o prazo de trinta dias para que a SGP/SEDGG/ME confira nova redação ao art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021, com vistas a adequá-la ao disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, com interpretação dada pelo STF, conforme jurisprudência fixada nos Temas 359, 377 e 384, aprovados em sede de repercussão geral.



28. A presente fiscalização também identificou a existência de seis unidades jurisdicionadas ao TCU que não enviaram esclarecimentos em 2022 e que possuem, no conjunto, 51 indícios de irregularidades que foram detectados em exercícios anteriores ainda pendentes de resolução.

29. São elas: Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica (um indício), Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (sete indícios), Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho (trinta indícios), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (um indício), Instituto Federal de Mato Grosso do Sul - IFMS (quatro indícios) e à Universidade Federal de Roraima – UFRR (oito indícios).

30. Segundo a Sefip, esses 51 indícios se referem a: i) inativo sem ato de concessão de aposentadoria (22 ocorrências); ii) aposentado em folha de pagamento apesar de seu ato de aposentadoria ter sido considerado ilegal ou inepto (seis ocorrências); iii) pensão civil sem ato de concessão (cinco ocorrências); iv) acumulação irregular de cargos (cinco ocorrências); v) regime de dedicação exclusiva desrespeitado (quatro ocorrências); vi) servidor em folha de pagamento apesar de seu ato de admissão ter sido considerado ilegal ou inepto (três ocorrências); e vii) outros (seis ocorrências).

31. Dada a necessidade de resolução das pendências apontadas em relação às seis unidades jurisdicionadas identificadas e considerando a impossibilidade de sonegação de processo, documento e informação ao TCU no curso de suas fiscalizações, anuo à proposta da Sefip no sentido de que seja expedida determinação a tais entidades para que, no prazo de sessenta dias, enviem, por meio do Módulo Indícios do e-Pessoal, esclarecimentos sobre os fatos, nos termos do art. 42 da Lei 8.443/1992.

IV

32. Por fim, a equipe de fiscalização relatou dificuldade em acessar as bases de dados do eSocial relativamente ao exercício de 2022.

33. Tais bases de dados contém informações relativas às folhas de pagamento das estatais pertencentes à União. No ano de 2022, a Sefip buscou informações de folhas de pagamento de 38 estatais a integrar a presente fiscalização e que constavam da base do eSocial.

34. O acesso irrestrito aos dados do eSocial pelo TCU foi objeto de determinação ao Ministério do Trabalho e Previdência – MTP, mediante o subitem 9.4 do Acórdão 2.814/2021-TCU-Plenário, que previa a criação de perfil no mencionado sistema para usuários desta Corte de Contas.

35. A equipe de fiscalização também manteve contato com representantes da Receita Federal do Brasil – RFB, com vistas ao fornecimento de dados de interesse da auditoria que integravam o eSocial. Tal alternativa foi considerada mais efetiva do que a planejada criação de perfil de acesso ao referido sistema, nos termos da determinação direcionada ao MTP.

36. Assim, depois de negociação com a RFB, foi garantido o acesso aos registros brutos do eSocial que integram o Receita Data, mediante o qual a Sefip obteve os arquivos contendo os dados declarados no referido sistema relativamente ao mês de março de 2022, a demonstrar que se trata de alternativa viável de acesso aos registros do eSocial, mas ainda pendentes de ajustes junto à RFB.

37. De se observar, portanto, que a solução de acesso às folhas de pagamento de estatais que integram as bases de dados do eSocial vem sendo construída de forma paralela àquela prevista no subitem 9.4 do Acórdão 2.814/2021-TCU-Plenário.

38. A par de tal situação, a Sefip entende desnecessário expedir determinação à RFB, em razão de que o atendimento à demanda desta Corte de Contas já foi mapeado por aquele Órgão e se encontra pendente em razão de limitações orçamentárias e da equipe responsável estar dedicada a outras demandas urgentes. Em adição, pugna a unidade instrutiva para que o subitem 9.4 do Acórdão 2.814/2021-TCU-Plenário, seja considerado em cumprimento.

39. Permito-me divergir das conclusões e do encaminhamento sugerido pela Sefip pelas razões que passo a expor.

40. A solução de acesso às bases do eSocial, ainda em fase de construção junto à RFB, tem se mostrado mais efetiva que aquela prevista no subitem 9.4 do Acórdão 2.814/2021-TCU-Plenário, consoante informações trazidas pela unidade técnica.



41. Considerando que a RFB já mapeou a demanda desta Corte de Contas, a indicar que ela deverá ser atendida em futuro próximo, e tendo em conta o princípio da racionalidade administrativa, de se evitar a alocação dupla de esforços para o atendimento da mesma demanda apresentada por este TCU, entendo que o subitem 9.4 do Acórdão 2.814/2021-TCU-Plenário perdeu o seu objeto.

42. Por outro lado, dado que a solução apontada pela RFB já está em fase de implementação, julgo ser despicienda a expedição de qualquer nova medida no mesmo sentido, cabendo apenas determinação à Sefip para que, quando da apresentação dos resultados finais do presente ciclo de fiscalização, informe acerca da implementação da referida solução.

Com essas considerações, voto para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2551/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.802/2022-6.

1.1. Apensos: 022.202/2019-6; 016.176/2022-7.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Agência Espacial Brasileira; 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; 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 Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Companhia de Entrepostos 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 Pará; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Companhia Docas do Rio Grande do Norte; 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 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, ES); Conselho Regional de Biologia - 3ª Região (RS, 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, 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 Rondônia; Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Roraima; 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 Maranhão; 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 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 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 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 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 Paraná; 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 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 Tocantins; 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 de Goiás; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Mato Grosso do Sul; 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 Maranhão; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Mato Grosso; 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 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; 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 Benjamin 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 da Paraíba; 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; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Pesca e Aquicultura (extinta); Ministério da Saúde; Ministério das Comunicações (extinto); Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinta); Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Turismo; 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 Transporte S.A. - MME; Petróleo Brasileiro S.A.; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Distrito Federal; Presidência da República; Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital; 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.; 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.; Vice-Presidência da República.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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 relativos à primeira etapa da auditoria concernente ao 8º Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento realizado por esta Corte de Contas desde 2015;

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

9.1. com fundamento no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, determinar:

9.1.1. à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME) que, no prazo de trinta dias, confira nova redação ao art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975/2021, com vistas a adequá-la ao disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988,



com interpretação dada pelo STF, conforme jurisprudência fixada nos Temas 359, 377 e 384, aprovados em sede de repercussão geral;

9.1.2. à Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica, à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), à Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ao Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) e à Universidade Federal de Roraima (UFRR), unidades com indícios detectados em exercícios anteriores a serem esclarecidos e que não apresentaram qualquer resposta sobre os fatos em 2022, que, no prazo de sessenta dias, enviem, por meio do Módulo Indícios do e-Pessoal, esclarecimentos sobre os fatos, conforme prerrogativa assegurada ao TCU no art. 42 da Lei 8.443, de 16/7/1992;

9.2. considerar que a determinação integrante do subitem 9.4 do Acórdão 2.814/2021-TCU-Plenário perdeu o objeto;

9.3. determinar à Sefip que, quando da apresentação dos resultados finais do presente ciclo de fiscalização, informe acerca da implementação da solução de acesso pelo TCU às bases de dados do eSocial, por parte da Receita Federal do Brasil – RFB;

9.4. notificar a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME), a Receita Federal do Brasil (RFB), o Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica, a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) e a Universidade Federal de Roraima (UFRR) da presente decisão.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2551-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 008.196/2019-2.

Natureza: Representação.

Órgão: Secretaria Especial de Comunicação Social (extinta).

Representação legal: Eduardo Luis Fernandez Moncalvo e outros, representando Artplan Comunicacao S/a; Emerson Franco de Menezes (52.306/OAB-DF) e outros, representando Calia/ Y2 Propaganda e Marketing Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL/MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. INDÍCIOS DE AUMENTO NAS DESPESAS COM PUBLICIDADE. INOCORRÊNCIA. ALTERAÇÃO NO PERFIL DE DISTRIBUIÇÃO DE VERBAS PUBLICITÁRIAS ENTRE TVS ABERTAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. NECESSIDADE DE MAIOR TRANSPARÊNCIA NO REGISTRO DOS PLANOS DE MÍDIA. PUBLICIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS TÉCNICOS E OBJETIVOS UTILIZADOS PARA A DIVISÃO DAS VERBAS ENTRE OS VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO. DETERMINAÇÃO. NECESSIDADE DE MONITORAMENTO. NOTIFICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.



RELATÓRIO

Reproduzem-se a seguir, como parte do relatório, excertos da instrução da unidade técnica lançada à peça 102:

(...)

B. HISTÓRICO

1. Trata-se de representação formulada pelo MP/TCU questionando: a) o aumento abrupto de despesas com publicidade no primeiro semestre de 2019 em relação aos períodos anteriores; e b) a alteração na distribuição das verbas publicitárias entre canais de comunicação, com crescimentos exponenciais dos gastos com a Record e com o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), o que estaria sugerindo direcionamento decorrente de preferências religiosas e ideológicas do atual Presidente da República. Referida representação esteve amparada em material jornalístico publicado no portal UOL de notícias (peça 8, item 1).

2. Após examinar os fatos acusados e à luz das manifestações tanto da Secom quanto das empresas envolvidas, esta unidade técnica chegou às seguintes conclusões: a) não houve o aumento de gastos de 63% no ano de 2019, qual acusara a reportagem; e, por outro lado, b) houve, de fato, aumento da participação das emissoras Record e SBT na divisão das campanhas. E tal mudança esteve relacionada com a ação publicitária Nova Previdência, 2º Flight, demanda 20190011, aprovada em 17/5/2019 (peça 34, p. 230-253 e 256-366 e peça 57, p. 9).

3. Identificou-se carência de critérios técnicos objetivos que justificassem a distribuição das verbas publicitárias entre as emissoras, inclusive para as ações de merchandising. Assim também se questionou a ausência de registros da fiscalização dos contratos em que constassem os apontamentos e solicitações de revisão dos planos de mídia apresentados, elementos essenciais para a avaliação da responsabilidade pelos fatos ocorridos na execução contratual. Tais falhas foram objeto de oitiva ao órgão e às empresas (peça 57, p. 12).

4. As respostas oferecidas à oitiva não modificaram as conclusões desta unidade técnica quanto às duas fragilidades supramencionadas. Nesse sentido, à peça 89 aventamos a proposição de determinação à Secom para o aprimoramento do seu Manual de Procedimento das Ações de Publicidade, incluindo as medidas descritas no item 40 daquela instrução. Todavia, a fim de reduzir os riscos da auditoria, de respeitar o contraditório e de privilegiar a construção da determinação juntamente com o jurisdicionado, avaliando os custos de implementação versus benefícios gerados, optou-se por realizar primeiramente uma diligência à Secom, para que o órgão se manifestasse especificamente sobre as determinações suscitadas.

5. Promovida a referida diligência, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

(...)

E. EXAME TÉCNICO

Item 1. diligência a Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom), para que se manifestasse acerca da proposta indicada no item 40 da instrução de peça 89, devendo, se desejasse, indicar e justificar os eventuais óbices à implementação das medidas alvitadas.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 49, 50 e 53 da Instrução Normativa 3, de 20 de abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República. Lei 8.666/1993, art. 67, §1º, c/c o art. 1º, §2º da Lei 12.232/2010. Princípios da transparência, isonomia e publicidade.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

Quanto ao registro obrigatório de todas as versões de planos de mídia propostos pelas agências contratadas e respectivas solicitações de alterações efetuadas pela fiscalização do contrato (item 40 “a”):

6. Esclarece que a elaboração de planos de mídia – atividade das agências contratadas, é um processo complexo e de certa forma artesanal. Na maioria das vezes são elaboradas diversas versões até que se chegue naquela avaliada como a mais adequada em razão das necessidades indicadas no *briefing*. Não se trata de um processo linear, e sim complexo, por reunir conhecimento técnico-científico e, às vezes, conhecimentos empíricos do profissional de mídia. É bastante dinâmico e busca atender à principal característica da comunicação: responder em tempo às necessidades de transmissão da mensagem no lugar certo para o público correto e na intensidade adequada para assimilação do conteúdo (peça 94, p. 3).

7. Nesse sentido, a proposta de juntar ao processo todas as versões de planos revela-se exagerada para atender à necessidade da demonstração efetiva da evolução dos planejamentos propostos e das sucessivas revisões solicitadas pela demandante até a sua versão final. Não se verificam ganhos na gestão dos processos, pelo contrário, oneração das atividades (peça 94, p. 3).



8. Como alternativa propõe constar como peça processual as versões inicial, intermediária e final, sendo que esta última coincide com a versão submetida no sistema Secomweb, e exigida no processo de liquidação da despesa. E, como suporte para compreensão das alterações realizadas, das versões de planejamento, devem constar a descrição dos itens alterados em relação à versão anterior, os quais devem ser documentados pelas agências e validados pela equipe técnica da Secom (peça 94, p. 3).

Quanto ao emprego e registro obrigatório dos critérios técnicos objetivos utilizados para a divisão das verbas publicitárias entre os veículos de comunicação – dentre os quais as emissoras de TV aberta, inclusive para as ações de merchandising, contemplando necessariamente o indicador eficiência (custo da ação por indivíduo do público atingido), os quais deverão ser demonstrados nos planos de mídia como condição de aprovação (item 40 “b”):

9. É sabido que a simples régua de participação de audiência espelhada para a participação de investimentos, para representar uma programação de mídia, não é o melhor caminho, e não representa condição essencial de economicidade e de efetividade na execução publicitária, por melhor que possa representar transparência e *accountability*. Retira do anunciante o poder de negociação em prol da participação de mercado. A observância exclusiva dos índices de participação de audiência tem sido utilizada como reserva de mercado e desestimula a competitividade dos entes atuantes no mercado publicitário brasileiro, diminuindo a iniciativa dos veículos na apresentação de propostas comerciais que sejam vantajosas para o anunciante de governo (peça 94, p. 3).

10. Para o planejamento de mídia a instituição considera outras variáveis, como, por exemplo, absorção de conteúdo, mudanças de percepções, mudança de atitudes, entre outros, em consonância com as diretrizes do Decreto 6.555/2008. Sempre que possível, deve ser buscado um equilíbrio entre o alcance populacional e a frequência de veiculação suficientes para proporcionar a efetividade da ação de divulgação (peça 94, p. 4).

11. O alcance populacional com frequência ideal a fim de cumprir os objetivos citados exige aplicação de recursos consideráveis. O grande desafio da atividade de elaboração do planejamento de mídia consiste, justamente, no equacionamento de verba frente às necessidades de alcance e frequência adequada da campanha, ou seja, gerar oportunidades de visualizações suficientes do conteúdo publicitário (peça 94, p. 4).

12. Alguns estudos definem a quantidade de exposição média à mensagem num curto espaço de tempo em três vezes, para que os membros do público-alvo sejam captados. A frequência é definida de acordo com os objetivos de comunicação e com a complexidade da mensagem, e repercute fortemente no custo da campanha (peça 94, p. 3).

13. A fim de demonstrar a suscetibilidade da elaboração dos planos táticos de TV Aberta e principalmente sobre os aspectos de efetividade e objetivos de comunicação, apresenta-se estudo de caso com simulação de audiência bruta (GRP), alcance e frequência a partir de uma programação hipotética, tendo como base a participação de audiência (*share*) e também uma programação considerando a frequência 3+ (possibilidade de cada membro do público-alvo ver a publicidade três vezes ou mais) (peça 94, p. 4).

14. A partir disso, propõe-se que sejam utilizados outros fatores para a decisão sobre os valores de investimentos por veículos, além da participação de audiência: a) volume de inserções a partir da simulação da frequência ideal a ser definida na estratégia de divulgação (relatório de alcance e frequência fornecido pela agência de publicidade para programação de TV); b) quantidade de inserções por veículo programado; c) cobertura geográfica; d) simulação multimeios (peça 94, p. 4).

15. Ademais, poderão ser definidos outros modelos para determinar a participação de investimentos por veículos, observando as necessidades de comunicação definidas em *briefing*, das diversas soluções apresentadas pelo mercado publicitário, que se caracteriza pela receptividade na incorporação de tecnologias para distribuição de conteúdos. Os meios tradicionais ainda são desprovidos de recursos tecnológicos que proporcionam maior grau de clareza sobre o alcance de seu trabalho de difusão/divulgação de conteúdo. Nada obstante, a avaliação da regularidade dessas contratações não pode prescindir da consideração da diversidade de meios, de veículos, de produtos consumidos e das regiões do país (peça 94, p. 5).

16. Diante das explicações, informa sobre a existência de Minuta de Revisão do Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, que, no capítulo 9, o qual trata da mídia, contempla revisão e inclusão de novos dispositivos, a fim de dar cumprimento à determinação do TCU. Ressalta, entretanto, que referido manual está em revisão e tão logo ele seja aprovado e publicado, será encaminhado ao TCU.

17. Insta registrar que, apesar de a Nota Informativa 19/2020/CGNOR/DEGEN/SGC/SECOM (peça 94) informar estar acompanhada da Minuta de Revisão do Manual de Procedimentos (1906026), não constam nos presentes autos o referido documento.



Análise:

Quanto ao registro obrigatório de todas as versões de planos de mídia propostos pelas agências contratadas e respectivas solicitações de alterações efetuadas pela fiscalização do contrato (item 40 “a”):

18. Os argumentos da Secom são no sentido da onerosidade e da burocracia geradas pelo registro de todas as versões de planos de mídia apresentados. O órgão, então, sugere, como um meio termo, o registro e a respectiva juntada das versões iniciais, intermediária e final do plano.

19. Em princípio, considerando que todos os arquivos são eletrônicos, e que não se trata de um trabalho adicional, mas sim de mero registro e armazenamento em local público dos documentos gerados, não se verifica que a medida suscitada por esta unidade seja desarrazoada. Por óbvio, não se trata de pedir que todas as sub-versões ou parciais de versões modificadas internamente nas agências constem nos registros da Secom. Apenas as versões apresentadas para essa secretaria.

20. Não obstante, é fundamental que sejam registradas e publicizadas as alterações solicitadas pela Secom, a cada nova versão. Como enfatizado em instrução anterior (peça 89), quando solicita ajustes nos planos de mídia, a Administração está definindo como o gasto público será realizado, de modo que esta decisão precisa ser pública e transparente. Nesse sentido, aliás, e no sentido de aprimorar a determinação aventada na instrução anterior, é imperioso que sejam registradas, para cada campanha publicitária, no mínimo as seguintes informações, sem prejuízo das já exigidas pelos normativos aplicáveis à matéria:

- a) versões inicial, intermediárias e final dos planos de mídia;
- b) para cada versão apresentada, ato emitido pela fiscalização do contrato (Secom) em que conste a aprovação formal da versão apresentada e/ou as alterações requisitadas para a agência;
- c) para cada nova versão apresentada, a agência elabore uma ficha resumo ou documento equivalente, no qual constem, em consonância com as solicitações da fiscalização, as alterações realizadas na estratégia de mídia e na tática de mídia. Nesse documento devem constar clara e objetivamente as ações de publicidade retiradas, reduzidas, incluídas ou aumentadas na campanha publicitária de uma versão para a outra. Assim, exemplificativamente: deve constar se a participação de TV Aberta da versão 1 para a versão 2 aumentou de 20% para 30% em relação ao montante disponível para a campanha; e ainda, se a emissora A, à qual eram direcionados 50% dos recursos da TV Aberta na versão 1, passou a receber 60% na versão 2.

21. Na realidade, como frisado nas análises pretéritas, o próprio item 3.5 do Manual (juntado na peça 53), quando trata dos processos de execução de demandas nas ações de publicidade, prevê a inclusão dos documentos comprobatórios dos atos processuais, e que tal junção respeite a ordem cronológica: “3.5 Os documentos comprobatórios dos atos processuais deverão ser juntados aos autos do processo, especialmente os formulários descritos neste Manual, e a juntada deverá respeitar, na medida do possível, a ordem cronológica de sua elaboração”.

22. O que se está a propor aqui é tornar a regra mais específica em prol da transparência. Há uma razão lógica à gestão desses contratos para se exigir o registro de tais informações. Como a fiscalização dos contratos saberá criticar versões posteriores das propostas e planos de mídia, se não houve o registro das alterações solicitadas em relação às versões iniciais? Como contará os prazos para as correções e poderá, eventualmente, sancionar as empresas por inadimplementos? Tais registros, ainda que menos formais (troca de e-mails, atas de reuniões etc.), deveriam existir e ser guardados para fins de controle da Administração e para proporcionar transparência ao processo. Para além, vale reiterar análise empreendida na instrução anterior (peça 89).

23. A Lei 8.666/1993, aplicável de forma complementar aos contratos de publicidade, por força do art. 1º, § 2º, da Lei 12.232/2010, dispõe em seu art. 67, §1º: “O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados”.

24. A respeito, a Instrução Normativa 3, de 20 de abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, que dispõe sobre as licitações e contratos prestados por intermédio de agências de propaganda, estatui:

Art. 49. O anunciante nomeará gestores e fiscais para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato e registrar em relatório todas as ocorrências, deficiências, irregularidades ou falhas porventura observadas na execução dos serviços.

Art. 50. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo aos gestores e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais.

(...)



Art. 53. Deverão ser estabelecidos desde o início da prestação dos serviços mecanismos para acompanhamento e controle da execução do contrato, para subsidiar futuras contratações e decisões relativas à aplicação de sanções administrativas, prorrogação ou rescisão contratual.

25. É fundamental para a gestão dos contratos que as análises e ponderações da Secom em relação a versões iniciais sejam documentadas. Trata-se de controle interno necessário para reduzir o risco de não atingimento dos objetivos propostos e, sobretudo, mecanismo de transparência.

26. Vale lembrar que as contratações de serviços de publicidade possuem um nível de detalhamento do objeto prévio à licitação muito menor do que os demais serviços, contratados via Lei 8.666/1993 ou 10.520/2002, por exemplo, nas quais a especificação e composição individual dos custos de todos os serviços é exigida. E o próprio contrato contém cláusulas abertas. É no desenvolvimento de cada campanha que o objeto será especificado e detalhado. Trata-se de regra própria, que não se questiona, já que o modelo é previsto em legislação específica que objetiva justamente a maior flexibilidade nesses tipos de contratações.

27. Ocorre, por outro lado, que essa carência de detalhes e de regras pré-combinadas entre as partes precisa ser balanceada com transparência e *accountability* na gestão do contrato. Não parece razoável, como no caso em tela, que campanhas multimilionárias sejam aprovadas sem que constem registros mínimos dos apontamentos da fiscalização em relação aos modelos apresentados, solicitações de alterações, entre outros.

28. Durante a execução dos contratos de publicidade, a Administração pratica atos típicos de fiscalização, como recebimento de produtos/etapas, pontuação de falhas, atestes, pagamentos etc. Mas também realiza atos de planejamento ou especificação da contratação. Assim, quando aprova um plano de mídia, está realizando atividades análogas às especificações de Estudos Preliminares e Termos de Referência, ordinariamente utilizados nas demais contratações de serviços realizadas pela Administração Pública (impostas, por exemplo, na IN 5/2017 do anterior Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), atual Ministério da Economia (ME)). E, nesse sentido, cabe aqui destacar alguns requisitos básicos de ditos artefatos de planejamento: justificativa da contratação, levantamento de mercado, estimativas de preços ou preços referenciais, demonstrativos dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, modelo de execução do objeto, critérios de medição e pagamento.

29. Um plano de mídia é o projeto do que será executado pela empresa contratada, e que deverá ser fiscalizado pela Administração. O fato de ser elaborado pela empresa contratada não afasta a necessidade de conter elementos técnicos mínimos que justifiquem com a transparência necessária as opções realizadas pelo gestor. Nesse sentido, entende-se que, à semelhança do que se exige de todos os demais gestores de contratações públicas do Executivo Federal, o processo de especificação da ação publicitária realizado na elaboração e aprovação do plano de mídia deve ser formalizado.

30. Desta sorte, além de transparentes, as observações da fiscalização e as justificativas técnicas e econômicas para as opções realizadas devem constar no processo, em respeito ao princípio da motivação. O ato do gestor ou fiscal de contrato, que aprova, reprovava ou solicita alterações em determinado plano de mídia, é de extrema relevância. É ele quem acaba decidindo quais veículos de comunicação serão selecionados e sob quais justificativas. Por isso, como controle interno mínimo para mitigar os riscos de desvios nessa etapa, é necessário que tais observações sejam registradas e que a escolha discricionária do gestor seja adequadamente fundamentada.

31. Nesse sentido, será proposta determinação à Secom para incluir no Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade a obrigatoriedade de registrar e, sempre que possível, publicar no portal eletrônico (internet) as informações/documentos elencados no item 20, alíneas a, b e c desta instrução.

Quanto ao emprego e registro obrigatório dos critérios técnicos objetivos utilizados para a divisão das verbas publicitárias entre os veículos de comunicação – dentre os quais as emissoras de TV aberta, inclusive para as ações de merchandising, contemplando necessariamente o indicador eficiência (custo da ação por indivíduo do público atingido), os quais deverão ser demonstrados nos planos de mídia como condição de aprovação (item 40 “b”):

32. Em suma, os argumentos da Secom são no sentido de que a simples divisão das verbas publicitárias com base na audiência dos canais de comunicação não representa condição essencial de economicidade e de efetividade na execução publicitária, que tal procedimento depende da avaliação de outros fatores, audiência bruta (GRP), alcance e frequência. E que a distribuição baseada tão somente no *share* de audiência reproduz reserva de mercado.

33. Anui-se com tal percepção. A complexidade e a matricialidade envolvidas na concepção das campanhas são evidentes. E qualquer medida aventada por este Tribunal no sentido de aprimorar esse processo de trabalho deve reconhecer esses fatores. Ocorre que a determinação suscitada na instrução anterior (peça 89, item 40, “b”), ora em debate, não sugeriu a mera divisão com base no *share* de audiência ou impôs determinado critério a ser utilizado pelo gestor. Essa é tarefa, aliás, do gestor, desde que objetiva e tecnicamente realizada.

34. Resumidamente, a determinação lá proposta é no sentido de que seja obrigatório registrar os critérios técnicos e objetivos utilizados para a divisão da verba publicitária entre os veículos de comunicação, inclusive os de TV aberta, contemplando necessariamente o indicador eficiência. Não se cogitou e não se cogita determinar quais sejam os critérios a utilizar, desde que a Secom demonstre e também exija das agências por ela contratadas, que as definições sejam amparadas em critérios técnicos e que seja considerada a eficiência na escolha.

35. Ademais, contemplar o indicador eficiência na distribuição das verbas publicitárias não afasta as demais variáveis técnicas envolvidas. O pressuposto básico é o de que, dentre as opções equivalentes para fins de atendimento ao interesse da Administração, se escolha aquela que representa o menor custo.

36. No estudo de caso apresentado pela Secom (peça 96), há um exemplo de indicador nesse sentido, muito comum, aliás, no mercado publicitário: investimento/GRP (*gross rating point*), ou custo por ponto. Vide: <https://fmidia.wordpress.com/dicionario-de-midia/>, acesso em 16/7/2020 e peças 100 e 101.

37. O indicador GRP reflete a audiência bruta de determinada campanha. Assim se um comercial é inserido cinco vezes e, em cada vez que é inserido, atinge vinte pontos de audiência, seu GRP será de 100 (5x20). Se para essas cinco inserções, o contratante gastou R\$ 1 milhão, resultará que o investimento/GRP, ou custo por ponto, é de R\$ 10.000,00. Com esse indicador é possível comparar diversas opções de canais de comunicação, sempre considerando o custo por inserção, o público atingido (obtido por meio das pesquisas de audiência – *share*) e a frequência mínima requerida.

38. É possível que mesmo uma opção com investimento/GRP mais vantajoso seja descartada se o custo unitário da inserção tornar inviável a divulgação do material em frequência mínima necessária para que a mensagem seja captada.

39. Outro indicador comumente utilizado é o custo por mil. É muito próximo, inclusive, do que se ventitou na instrução anterior (peça 89, p. 5):

22.4. Ademais, não é apenas o preço bruto que deve ser considerado para fins de comparação, mas sim o preço versus o público atingido. É possível que um minuto de inserção na emissora A custe o dobro do que esse mesmo minuto custaria na emissora B. Entretanto, a audiência da primeira no público intencionado é de três vezes a da segunda. Nessa hipótese, o custo por pessoa atingida da emissora B acabaria sendo maior.

40. Há, por isso, pelo menos dois indicadores já comuns no mercado publicitário que refletem a economicidade e a eficiência da escolha: o investimento/GRP ou custo por ponto, e o custo por mil, os quais podem ser utilizados em conjunto com os demais critérios defendidos pela Secom.

41. Insta assinalar que as informações constantes no estudo de caso apresentado pela Secom na peça 96 são confusas. Exemplificativamente, na tabela contida na página 2 da referida peça, em que a Secom supostamente estaria evidenciando que a emissora Globo teria um GRP por investimento maior do que o das demais concorrentes, não ficou claro se a unidade jurisdicionada estava, na realidade, tentando demonstrar o investimento/GRP e, com isso, fundamentar a tese de que a opção pela emissora Globo, naquele caso, seria menos vantajosa, segundo esse indicador; e também não ficou clara a origem dos valores contidos na tabela – as operações matemáticas efetuadas para se chegar nos valores planilhados não são inteligíveis.

42. De todo modo, resta claro que a inserção do indicador eficiência não representa exigência exorbitante, haja vista que a) são comumente utilizados no mercado publicitário os seguintes critérios dessa mesma natureza: investimento/GRP e custo por mil; b) a busca por eficiência e economia não invalida ou diminui os demais fatores intervenientes, como: público alvo desejado, frequência, amplitude, regionalização etc.

43. Não obstante, é válido considerar que na grande maioria dos planos de mídia avaliados nesse processo, a divisão das ações de publicidade entre os canais de comunicação esteve pautada no *share* de audiência, critério que a Secom vem, apenas nesse momento, criticar. Vide trecho de instrução anterior (peça 57).

Percorremos todos os planos de mídia enviados pelas empresas contratadas a fim de checar os critérios utilizados para a distribuição das ações entre as emissoras. Dessa avaliação, verificamos que os critérios normalmente são dispostos nas seções dos planos intituladas “Estratégia ou Tática de Mídia – TV aberta”. Juntamos à peça 55 uma tabela contendo as justificativas fornecidas em cada um dos planos de mídia no que diz

respeito à divisão das ações entre as emissoras de TV aberta. De maneira geral, o rateio se dá pelo “share” entre as principais emissoras, o que na maioria dos casos é aferido pelo Ibope. A exemplo, na ação Reforma da Previdência 4ª Fase (demanda 20170068, aprovada em 17/11/2017), o share apresentado foi o seguinte: Globo: 37,48%, Record: 12,92%, SBT: 12,41%, TV Band: 3,77%, Rede TV: 1,03%, TV Brasil: 0,33% (peça 26, p. 67-111).

44. Diante do exposto, por entender que a determinação suscitada na instrução anterior não constitui ônus demasiado, que se trata de apenas exigir a utilização de critérios já comumente empregados no mercado publicitário, não constituindo qualquer inovação açodada nos procedimentos de trabalho; considerando ainda que a pauta de critérios de eficiência é obrigação fundamental de qualquer órgão público, e que esse indicador deve ser utilizado em todos os atos práticos pelo gestor público, sobretudo naqueles exercidos dentro do chamado campo de discricionariedade, reputa-se necessária a determinação proposta.

Outras Considerações e Conclusão

45. Vale lembrar que a carência de transparência nos contratos de publicidade da Secom foi objeto de análise detalhada no voto do Ministro Relator, Sr. Bruno Dantas, que orientou o Parecer do TCU sobre as contas da Presidência da República do ano de 2019 (TC 018.177/2020-4, peça 19).

IV – POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

195. Por último, abordo tema que, durante a passagem do ano de 2019, me sensibilizou e preocupou sobremaneira na condição de fiscal da coisa pública: o risco de que o orçamento público e o aparato estatal possam vir a ser utilizados como instrumentos de limitação à liberdade de expressão e de imprensa, por meio da distribuição de benefícios e empecilhos a veículos de comunicação em função do grau de alinhamento político-ideológico com o Governo Federal.

196. Perpassa a análise das contas de governo o pronunciamento sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal, bem como o exame dos programas e ações sob a perspectiva dos princípios da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da eficiência (Constituição Federal, art. 70, caput, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 228).

197. Como ocorre em qualquer ação de controle externo, a atuação do Tribunal de Contas da União por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República também se pauta por critérios de materialidade, relevância e risco.

198. Sob o aspecto da materialidade, a função comunicação social não atrairia a atenção desta Corte, tendo em vista que os valores envolvidos não apresentam magnitude destacada dentro da extensão do orçamento da União. Mas é certo que sobressaem a relevância e o risco envolvidos com o bom manejo desses recursos e suas implicações para o legítimo funcionamento das instituições públicas e, em última instância, da própria democracia.

199. O Relatório das Contas de Governo apresenta destacadamente as despesas realizadas dentro da subfunção Comunicação Social. Em 2019, o Poder Executivo empenhou R\$ 524 milhões nessa subfunção, em sua maior parte (97%) distribuídos entre publicidade de utilidade pública (R\$ 283 milhões) e comunicação institucional (R\$ 226 milhões) – essa integralmente empenhada pela Presidência da República.

200. Se extrapolarmos a análise para considerar os cinco maiores contratantes públicos nessa matéria (a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – Secom, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a Petrobras e o Ministério da Saúde), as despesas ultrapassaram R\$ 935 milhões.

201. Mas as quantias envolvidas não são o fator primordial que tem demandado a atenção desta Corte. Com efeito, desde o ano passado, o Tribunal de Contas da União vem sendo instado a se manifestar em diversos processos que transpassam o mero exame da legalidade da aplicação de tais recursos em certames licitatórios e execuções contratuais.

202. No começo de 2019, apresentei comunicação ao Plenário do TCU sobre a falta de transparência dos gastos do Governo Federal com propaganda e publicidade em virtude da extinção, à época, do Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP), que fornecia a qualquer cidadão dados detalhados sobre cada gasto do governo, fundações, empresas e órgãos públicos federais com publicidade. Informava, por exemplo, cada pagamento realizado a veículos de imprensa e empresas de mídia, o que possibilitava o escrutínio, via controle social, sobre os gastos federais com propaganda, e tornava mais transparente as relações entre governantes e os grandes grupos de mídia do Brasil.

203. Desde então, outras questões vêm surgindo, com cada vez maior frequência, de modo que o Tribunal tem sido constantemente provocado a averiguar questões relacionadas à legitimidade de atos do governo que poderiam, de alguma maneira, influenciar a pauta e o tom do noticiário.

204. Considero este um tema transversal, que tem tangenciado diversos processos desta Corte desde 2019, todos eles requerendo, à sua maneira diante dos fatos concretos colocados, que Tribunal investigue possíveis usos indevidos dos recursos públicos e da força do aparato estatal para prejudicar veículos de imprensa e empresas de mídia de certa tendência ou para beneficiar outros grupos.

205. Apenas para fins didáticos, eu segmentaria os diversos casos em três grandes grupos de situações, envolvendo: (i) o poder de compra; (ii) a distribuição de verbas de propaganda e publicidade; e (iii) a força do aparato estatal.

(...)

216. Afinal, todo esse quadro pode indicar, em alguma medida, risco de desvio de finalidade dos agentes estatais na condução da coisa pública, em possível ofensa aos princípios da impessoalidade, da motivação e da moralidade, mas também da legitimidade do gasto e dos atos administrativos. Mais gravemente, vislumbro o risco de que fique vulnerável o próprio Estado Democrático de Direito, caso estejam sendo combalidos alguns de seus mais basilares e fundamentais sustentáculos: a livre manifestação do pensamento e as liberdades de expressão e de imprensa.

217. Contemporaneamente, não mais é possível cindir a concepção de Estado Democrático de Direito das noções de controle sobre o poder e de participação popular. Nesse modelo, são premissas básicas a expressão de pensamento plural e a difusão de informação livre. É por isso que qualquer ameaça às liberdades de expressão e de imprensa tem de despertar a atenção das instituições: fica em xeque a estabilidade e o bom funcionamento da democracia.

(...)

223. Diante de todo esse contexto e colocada a gravidade da questão, cumpre ao TCU, dentro do seu papel, externar essas reflexões à Administração Pública Federal, ao Congresso Nacional e à sociedade, o que fazemos nesta oportunidade. Adicionalmente, podemos atuar para induzir a transparência e o aprimoramento das regras de governança relacionadas ao tema.

224. Nesse sentido, estou adotando recomendação para que os gastos com publicidade e propaganda passem a ser objeto de detalhada transparência na internet, em sítio único, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os sites, blogs, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta.

225. Por certo, esse assunto não se esgotará aqui, devendo toda a sociedade e este Tribunal ficarem vigilantes, atentos e zelosos pela regularidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos com comunicação social do Governo Federal, visando a garantir a isonomia de tratamento entre os veículos, a imprensa livre e o compromisso com a verdade.

46. Nesse sentido, o TCU fez consignar a seguinte recomendação no Parecer sobre as contas da Presidência da República do ano de 2019 (TC 018.177/2020-4, peça 21), em decorrência da prolação do Acórdão 1.437/2020 – TCU – Plenário, Relator Bruno Dantas.

Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

3.18. Ao Poder Executivo Federal que promova detalhada transparência na internet, em sítio único e de fácil acesso aos cidadãos, de todos os gastos com publicidade e propaganda, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os sites, blogs, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta (Voto do Ministro Relator);

47. Observa-se que os aprimoramentos buscados com as determinações aventadas nos presentes autos convergem com as preocupações externadas no voto transcrito supra.

48. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem a avaliação quanto ao mérito da presente representação como parcialmente procedente.

49. Nada obstante, tendo esta unidade técnica cumprido os requisitos firmados nas orientações do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, da Portaria-Segecex 9/2020 e do Memorando-Circular 8/2020-Segecex, no que atine à construção participativa das determinações, à avaliação dos custos de implementação das medidas propostas e à redução dos riscos de auditoria, será proposto determinar à Secom o seguinte:



a) incluir no Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade a obrigatoriedade de registrar e, sempre que possível, publicar no portal eletrônico (internet), os seguintes documentos/informações relativos a todas as campanhas publicitárias que contratar:

a) versões inicial, intermediárias e final dos planos de mídia;

b) para cada versão apresentada, ato emitido pela fiscalização do contrato (Secom) em que conste a aprovação formal da versão apresentada e/ou as alterações requisitadas para a agência contratada;

c) para cada nova versão apresentada, ficha resumo ou documento equivalente elaborado pela agência contratada, na qual constem, em consonância com as solicitações da fiscalização, as alterações realizadas na estratégia de mídia e na tática de mídia. Nesse documento devem constar clara e objetivamente as ações de publicidade retiradas, reduzidas, incluídas ou aumentadas na campanha publicitária em relação à versão anterior. Assim, exemplificativamente: deve constar se a participação de TV Aberta da versão 1 para a versão 2 aumentou de 20% para 30% em relação ao montante disponível para a campanha; e ainda, se a emissora A, à qual eram direcionados 50% dos recursos da TV Aberta na versão 1, passou a receber 60% na versão 2; e

d) critérios técnicos e objetivos utilizados para a divisão das verbas publicitárias entre os veículos de comunicação – dentre os quais as emissoras de TV aberta, inclusive para as ações de merchandising, contemplando necessariamente o indicador eficiência, o qual pode ser obtido a partir da evidenciação, nos planos de mídia, de critérios comumente utilizados no mercado publicitário, como, por exemplo, investimento/GRP ou custo por ponto e/ou custo por mil.

(...)

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Em virtude do exposto, propõe-se:

a) **conhecer da representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 81, I, da Lei 8.443/1992, c/c os art. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) no mérito, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

c) **determinar** à Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso II da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no prazo de trinta dias, os encaminhamentos realizados:

51.c.1. com base no art. 49, 50 e 53 da Instrução Normativa 3, de 20 de abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, na Lei 8.666/1993, art. 67, §1º, c/c o art. 1º, §2º da Lei 12.232/2010 e nos princípios da transparência, isonomia e publicidade, incluir no Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade a obrigatoriedade registrar e, sempre que possível, dar publicidade no portal eletrônico (internet), dos seguintes documentos/informações relativos a todas as campanhas publicitárias que contratar:

a) versões inicial, intermediárias e final dos planos de mídia;

b) para cada versão apresentada, ato emitido pela fiscalização do contrato (Secom) em que conste a aprovação formal da versão apresentada e/ou as alterações requisitadas para a agência contratada;

c) para cada nova versão apresentada, ficha resumo ou documento equivalente elaborado pela agência contratada, na qual constem, em consonância com as solicitações da fiscalização, as alterações realizadas na estratégia de mídia e na tática de mídia. Nesse documento devem constar clara e objetivamente as ações de publicidade retiradas, reduzidas, incluídas ou aumentadas na campanha publicitária em relação à versão anterior; e

d) critérios técnicos e objetivos utilizados para a divisão das verbas publicitárias entre os veículos de comunicação – dentre os quais as emissoras de TV aberta, inclusive para as ações de merchandising, contemplando necessariamente o indicador eficiência, o qual pode, exemplificativamente, ser obtido a partir da evidenciação, nos planos de mídia, de critérios comumente utilizados no mercado publicitário, como: investimento/GRP ou custo por ponto e/ou custo por mil;

d) **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser prolatado à Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom) e ao representante, informando que o seu inteiro teor, incluindo o relatório e o voto que o fundamentam, poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

e) **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação supra.



2. Em razão da realização de painel de referência promovido junto a especialistas na área de comunicação, com a participação da Secom e de entidades representativas do setor, determinei o retorno dos autos para novas considerações da unidade técnica, que pudessem contemplar os debates travados na oportunidade, o que foi feito por meio da instrução à peça 107, que contou com o de acordo do escalão dirigente da unidade, peças 108 e 109, integralmente transcrita a seguir:

Análise Complementar

Trata-se de representação formulada pelo MP/TCU questionando: a) o aumento abrupto de despesas com publicidade no primeiro semestre de 2019 em relação aos períodos anteriores; e b) a alteração na distribuição das verbas publicitárias entre canais de comunicação, com crescimentos exponenciais dos gastos com a Record e com o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), o que estaria sugerindo direcionamento decorrente de preferências religiosas e ideológicas do atual Presidente da República. Referida representação esteve amparada em material jornalístico publicado no portal UOL de notícias (peça 8, item 1).

Estando os autos sujeitos à apreciação do Exmo. Ministro Relator, Sr. Vital do Rêgo, já com proposta de mérito formulada no âmbito desta unidade técnica, no dia 11/8/2020 foi promovido painel de referência com especialistas para discussão dos critérios para alocação de verbas publicitárias pelo Governo Federal.

Referida sessão (que pode ser visualizada no link: https://youtu.be/yQCxI05_rwE, acesso em 8/10/2020) contou com a presença de diversas autoridades, a destacar, por parte do TCU, do Ministro Presidente, Sr. José Múcio, além dos Ministros Vital do Rêgo e Bruno Dantas e da Procuradora Cristina Machado. Do Governo Federal destaca-se a presença do Ministro de Estado das Comunicações, Sr. Fabio Faria, do Secretário de Publicidade e Promoção, Sr. Glen Valente e do Secretário Especial Adjunto da Secom, Sr. Samy Liberman.

Em virtude da realização do painel, o Exmo. Ministro Relator decidiu por retornar os autos para a Selog (peça 105), a fim de que, se fosse o caso, esta reformulasse as conclusões e encaminhamentos propostos na instrução de peça 102. Elogiosa a iniciativa, que prima pelo aprimoramento das ações corretivas ordenadas por este Tribunal e está alinhada com a construção dialogada das determinações do TCU.

Do Painel de Referência:

Após a apresentação do resumo do TC 008.196/2019-2 realizada pela Secretária da Selog, Sra. Tânia Lopes Pimenta Chioato, localizada no vídeo a partir dos 39'40", teve a palavra o Sr. Samy Liberman, quem explicou os apontamentos desse processo. Esclareceu que a mudança do perfil de alocação dos recursos entre as emissoras de TV aberta ocorrida na campanha Nova Previdência - 2º Flight deveu-se sobretudo às ações de merchandising incluídas nessa ação, e que a Rede Globo se negou a prestar esses serviços, razão por que ficou de fora da modalidade e, portanto, foi menos acionada na campanha (56'50" do vídeo).

Falou ainda dos pilares utilizados para a alocação dos recursos nas campanhas: público-alvo, economicidade, abrangência e frequência (1h:00':28" do vídeo). E, nesse sentido, enfatizou que muitas vezes a inserção na Rede Globo em nível nacional pode inviabilizar a reprodução na frequência desejada para a ação publicitária, já que seu custo unitário é muito alto se comparado com os outros canais de TV aberta e ainda com outras plataformas de mídia.

De todo modo, por fim, o Sr. Samy Liberman reconheceu que a formulação das campanhas é um processo iterativo, que demanda revisões, e que precisa ser mais bem documentado (1h:13':00").

Análise

A complexidade e a matricialidade da composição das ações publicitárias foram reconhecidas em instruções anteriores desta unidade técnica (item 33, peça 102, por exemplo). Sabe-se que não é apenas com base no "share" de audiência que se deve decidir a alocação dos recursos da campanha. O que coincide com as explicações da unidade jurisdicionada.

De todo modo, como bem salientado pelo Sr. Secretário Adjunto, o processo decisório de alocação dos recursos carece de aprimoramento, na linha do que expusemos. É necessário tornar transparentes os pontos de mudança entre as versões subsequentes dos planos de mídia. Assim também estabelecer critérios objetivos para a escolha, incluindo, no mínimo, indicadores de eficiência. Tal como propusemos na peça 102, item 51.

Nada obstante, do evento colheu-se um ponto de aprimoramento à determinação previamente formulada. O Sr. Orlando Lopes, representante da Associação Brasileira das Agências de Publicidade (Abap), sugeriu o seguinte (a partir das 2h:06':20" do vídeo):

a) uso do Target Rating Point (TRP) no lugar do Gross Rating Point (GRP), já que constitui prática mais moderna e precisa de levantamento de audiência: segundo o representante, não se utiliza mais o GRP na iniciativa privada, e sim o TRP. "O GRP é uma audiência de domicílio e o TRP permite medir pessoas";



Com efeito, o uso do TRP é mais preciso do que o do GRP, já que se concentra no público-alvo, enquanto o GRP é uma medida bruta. Entretanto, nem sempre a sua obtenção é possível ou mais indicada do que a do GRP. Por exemplo, a) em campanhas muito genéricas, com público-alvo diversificado, o TRP não agregaria valor além do já obtido com o GRP; e b) quando há uma dificuldade muito grande em medir a audiência no público alvo o custo para a obtenção do TRP pode ser desproporcional aos benefícios gerados.

Nesse sentido, reputa-se adequado revisar a proposta de encaminhamento contida na instrução pretérita, item 51.c.1, alínea “d”, para incluir, dentre os exemplos para a demonstração de eficiência na divisão de verbas publicitárias, o indicador “investimento/TRP” em adição aos demais já registrados na referida proposta. Desta maneira aproveita-se a valiosa sugestão apresentada pelo especialista no painel de referência, sem engessar excessivamente o processo de trabalho.

É importante esclarecer que, em respeito ao contraditório e em busca da assertividade nas decisões, esta unidade realizou diversas medidas saneadoras prévias à proposta de mérito (diligência para esclarecimento dos fatos – peça 8, oitiva sobre as impropriedades verificadas – peça 57 e solicitação de informações para a construção participativa da deliberação – peça 89).

Nesses termos, **reiteramos a proposta anterior (peça 102, item 51)** cientes de terem sido cumpridas as disposições do art. 14 da Resolução TCU 315/2020, propondo apenas que o item 51.c.1, alínea “d” seja reescrito conforme segue:

d) critérios técnicos e objetivos utilizados para a divisão das verbas publicitárias entre os veículos de comunicação – dentre os quais as emissoras de TV aberta, inclusive para as ações de merchandising, contemplando necessariamente o indicador eficiência, o qual pode, exemplificativamente, ser obtido a partir da evidenciação, nos planos de mídia, de critérios comumente utilizados no mercado publicitário, como: investimento/TRP, investimento/GRP, custo por ponto e/ou custo por mil;

É o relatório.

VOTO

Examina-se representação formulada pelo Subprocurador-Geral do TCU Dr. Lucas Rocha Furtado que questiona, em síntese: a) o aumento abrupto de despesas com publicidade no primeiro semestre de 2019 em relação aos períodos anteriores; e b) a alteração na distribuição das verbas publicitárias entre canais de comunicação, com crescimentos exponenciais dos gastos com a Record e com o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), o que estaria sugerindo direcionamento decorrente de preferências religiosas e ideológicas do atual Presidente da República.

2. Em análise inicial, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) chegou às conclusões de que não se verificaram os aumentos de gastos com publicidade mencionados na representação, mas, por outro lado, constatou-se que houve, de fato, aumento na participação das emissoras Record e SBT na divisão das campanhas levadas a efeito pela Secretaria Especial de Comunicação Social – Secom/Ministério das Comunicações, e ainda que tal mudança esteve relacionada com a ação publicitária da Nova Previdência, 2º Flight, aprovada em 17/5/2019.

3. Por ter identificado carência de critérios objetivos na distribuição das verbas publicitárias entre as emissoras, bem como ausência de registros da fiscalização dos contratos em que constassem os apontamentos e solicitações de revisão dos planos de mídia apresentados, a unidade técnica promoveu a oitiva da Secom e das empresas contratadas Calia Y2 Propaganda e Marketing Ltda., PPR – Profissionais de Publicidade Reunidos Ltda. e Artplan Comunicação S/A.

4. Os elementos trazidos em sede de oitiva não modificaram as conclusões da Selog acerca das fragilidades encontradas. Ato contínuo, promoveu-se nova diligência à Secom para que se manifestasse acerca da proposta de encaminhamento de mérito da unidade, consistente em determinação para aprimoramento do Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade da Secom, notadamente no que se refere à necessidade de maior transparência nas versões dos planos de mídia das campanhas e na anotação de critérios objetivos para divisão dos valores envolvidos.

5. Após essa etapa, a unidade manteve sua proposta de encaminhamento, pela procedência parcial da presente representação, com a seguinte sugestão de determinação:



c) determinar à (...) Secom (...) que adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no prazo de trinta dias, os encaminhamentos realizados:

51.c.1. (...) incluir no Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade a obrigatoriedade registrar e, sempre que possível, dar publicidade no portal eletrônico (internet), dos seguintes documentos/informações relativos a todas as campanhas publicitárias que contratar:

- a) versões inicial, intermediárias e final dos planos de mídia;
- b) para cada versão apresentada, ato emitido pela fiscalização do contrato (Secom) em que conste a aprovação formal da versão apresentada e/ou as alterações requisitadas para a agência contratada;
- c) para cada nova versão apresentada, ficha resumo ou documento equivalente elaborado pela agência contratada, na qual constem, em consonância com as solicitações da fiscalização, as alterações realizadas na estratégia de mídia e na tática de mídia. Nesse documento devem constar clara e objetivamente as ações de publicidade retiradas, reduzidas, incluídas ou aumentadas na campanha publicitária em relação à versão anterior; e
- d) critérios técnicos e objetivos utilizados para a divisão das verbas publicitárias entre os veículos de comunicação – dentre os quais as emissoras de TV aberta, inclusive para as ações de merchandising, contemplando necessariamente o indicador eficiência, o qual pode, exemplificativamente, ser obtido a partir da evidênciação, nos planos de mídia, de critérios comumente utilizados no mercado publicitário, como: investimento/TRP, investimento/GRP, custo por ponto e/ou custo por mil; [alínea “d” retificada após instrução lançada à peça 107].

6. Feito este breve resumo, anoto, desde já, minha concordância com as análises empreendidas nos pareceres prévios, de modo que as incorporo às minhas razões de decidir.

II

7. A primeira parte da representação em exame refere-se a eventual aumento com gastos de publicidade por parte da Secom no primeiro trimestre de 2019, alcançando a cifra de R\$ 75,5 milhões, que representaria crescimento de 63% da despesa em relação ao primeiro trimestre de 2018, e de 101% em relação ao primeiro trimestre de 2017, já descontadas as inflações nesses períodos.

8. Conforme as análises da unidade técnica, “ao menos com relação às ações de TV Aberta e do que já foi veiculado e pago, não houve aumento de 63% com os gastos de publicidade no ano de 2019” (peça 57, p. 9).

9. A tabela abaixo (constante à peça 57, p. 9) ilustra os valores veiculados e pagos por emissora e por ano no período considerado, e demonstram, de forma objetiva, a conclusão de que não houve tal aumento de gastos:

Emissora	2017	2018	2019
	23.309.063,12	28.029.017,66	2.645.826,00
Globo	48,52%	39,12%	16,38%
	12.814.747,80	22.349.666,80	6.882.436,36
Record	26,68%	31,19%	42,61%
	11.916.227,86	21.271.703,60	6.622.915,79
SBT	24,80%	29,69%	41,01%
Total (R\$)	48.040.038,78	71.650.388,06	16.151.178,15

10. Contudo, essa mesma tabela, a despeito de esclarecer a diminuição nos valores repassados às TVs abertas no triênio considerado, também evidencia, de modo inequívoco, clara mudança na alocação de recursos, com diminuição da participação da emissora Globo e aumento nas emissoras Record e SBT.

III

11. A contratação de espaços publicitários nas TVs abertas não é feita diretamente pela Secom, mas sim por intermédio das empresas de publicidade contratadas pelo órgão (no caso em exame, como já mencionado: Calia Y2 Propaganda e Marketing Ltda., PPR – Profissionais de Publicidade Reunidos Ltda. e Artplan Comunicação S/A). O objeto de tais contratos com as agências de propaganda



compreende o conjunto de atividades que vão desde o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade demandada pela Secom.

12. De modo geral, as informações obtidas junto àquelas empresas contratadas e junto à própria Secom no âmbito da presente representação dão conta de que a definição de alocação de espaços publicitários em uma determinada campanha não pode se basear apenas no critério da audiência, pois não representa condição essencial de economicidade e de efetividade para os objetivos pretendidos.

13. Segundo a Secom (peça 94), a observância exclusiva dos índices de participação de audiência tem sido utilizada como reserva de mercado e desestimula a competitividade dos entes atuantes no nicho publicitário brasileiro, diminuindo a iniciativa dos veículos na apresentação de propostas comerciais que sejam vantajosas para o anunciante de governo.

14. Esclarece ainda que o planejamento de mídia deve considerar outras variáveis, como, por exemplo, absorção de conteúdo, mudanças de percepções, mudança de atitudes, entre outros, em consonância com as diretrizes do Decreto 6.555/2008 (que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal). Sempre que possível, deve ser buscado um equilíbrio entre o alcance populacional e a frequência de veiculação suficientes para proporcionar a efetividade da ação de divulgação. Em suma, aduz o órgão, o grande desafio da atividade de elaboração do planejamento de mídia consiste, justamente, no equacionamento de verba frente às necessidades de alcance e frequência adequada da campanha, ou seja, gerar oportunidades de visualizações suficientes do conteúdo publicitário para que determinada campanha seja efetiva.

15. De fato, a estratégia a ser adotada em cada ação de comunicação depende de uma miríade de fatores, entre eles o público que se deseja sensibilizar, o objetivo da mensagem, o orçamento de se dispõe, custo de mídia, entre tantos outros. Nesse contexto, a simples divisão das verbas publicitárias com base no *share* de audiência do canal/veículo de comunicação não representa, necessariamente, a melhor alocação do recurso público.

16. Se, por um lado, assiste plena razão à Secom quanto à impertinência de se perpetuar uma eventual reserva de mercado na distribuição das verbas publicitárias do governo, como afirma, por outro lado, é igualmente legítimo demandar que a aplicação de recursos públicos seja feita com base em critérios técnicos e transparentes, por mais particulares que sejam as ações de comunicação e publicidade.

17. Nesse sentido, por óbvio, não é dado ao TCU, como órgão de controle externo, interferir nos critérios de elaboração e de execução das campanhas de publicidade do Governo Federal. Contudo, e a despeito da complexidade e reconhecida especialidade desse tipo de atividade, o que se exige é que todo o processo se dê de forma técnica, impessoal e transparente.

18. Assim, a proposta de encaminhamento oferecida pela Selog, no sentido de dar mais transparência às etapas que envolvem as campanhas de comunicação do governo é absolutamente pertinente e consentânea com os princípios que regem a Administração Pública. Envolvem, essencialmente, tornar mais claras e documentadas as diversas etapas que consubstanciam a construção do plano de mídia pelas empresas contratadas pela Secom e a sua efetiva execução junto aos veículos selecionados.

19. As alegações da Secom no sentido da onerosidade e da burocratização geradas pelo registro de todas as versões de planos de mídia apresentados não se sustentam, tendo em vista que não se está a exigir nenhum trabalho adicional no processo, mas tão somente o mero registro e disponibilização na internet de documentos que, em tese, já teriam de ser gerados.

20. Quanto ao emprego e registro obrigatório dos critérios técnicos objetivos utilizados para a divisão das verbas publicitárias entre os veículos de comunicação, observo que a área de comunicação oferece indicadores que abordam a eficiência de determinada escolha de mídia numa dada campanha, como, por exemplo, investimento/TRP, investimento/GRP, custo por ponto e/ou custo por mil.



21. Acredito que as medidas ora sugeridas pelo TCU têm o condão de contribuir para uma maior transparência e *accountability* na execução das despesas de comunicação e publicidade do governo federal.

22. Faço um breve aparte para registrar um agradecimento às entidades do setor que contribuíram nos debates promovidos no âmbito da presente representação, em especial por conta de painel de referência promovido junto a especialistas na área de comunicação (disponível em https://youtu.be/yQCxIO5_rwE), as quais menciono: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – Abert, Associação Nacional de Jornais – ANJ, Interactive Advertising Bureau – IAB/Brasil, Sindicato das Agências de Propaganda de São Paulo – Sinapro/SP, Associação Brasileira de Agências de Publicidade – Abrap, Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública – Cecap e Conselho Executivo das Normas-Padrão – Cenp.

23. Por fim, acato a sugestão proposta pelo Ministro Bruno Dantas mediante declaração de voto.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão submetida ao Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2552/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.196/2019-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Secretaria Especial de Comunicação Social (extinta).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Eduardo Luis Fernandez Moncalvo (772.566.707-53) e Ricardo Willy Franco de Menezes (260.700.088-20), representando Artplan Comunicacao S/A.
 - 8.2. Emerson Franco de Menezes (52.306/OAB-DF) e outros, representando Calia/ Y2 Propaganda e Marketing Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do TCU Lucas Rocha Furtado acerca de eventuais irregularidades em gastos com campanhas de publicidade na Secretaria Especial de Comunicação Social, do Ministério das Comunicações;

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 81, I, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso II da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, os encaminhamentos realizados:

9.2.1. com base no art. 49, 50 e 53 da Instrução Normativa 3, de 20 de abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, na Lei 8.666/1993, art. 67, §1º, c/c o art. 1º, §2º da Lei 12.232/2010 e nos princípios da transparência, isonomia e publicidade, incluir no Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade a obrigatoriedade registrar e, sempre que possível, dar



publicidade no portal eletrônico (internet), dos seguintes documentos/informações relativos a todas as campanhas publicitárias que contratar:

9.2.1.1. versões inicial, intermediárias e final dos planos de mídia;

9.2.1.2. para cada versão apresentada, ato emitido pela fiscalização do contrato (Secom) em que conste a aprovação formal da versão apresentada e/ou as alterações requisitadas para a agência contratada;

9.2.1.3. para cada nova versão apresentada, ficha resumo ou documento equivalente elaborado pela agência contratada, na qual constem, em consonância com as solicitações da fiscalização, as alterações realizadas na estratégia de mídia e na tática de mídia. Nesse documento devem constar clara e objetivamente as ações de publicidade retiradas, reduzidas, incluídas ou aumentadas na campanha publicitária em relação à versão anterior; e

9.2.1.4. critérios técnicos e objetivos utilizados para a divisão das verbas publicitárias entre os veículos de comunicação – dentre os quais as emissoras de TV aberta, inclusive para as ações de merchandising, contemplando necessariamente o indicador eficiência, o qual pode, exemplificativamente, ser obtido a partir da evidenciação, nos planos de mídia, de critérios comumente utilizados no mercado publicitário, como: investimento/TRP, investimento/GRP, custo por ponto e/ou custo por mil;

9.2.2. com base no art. 8º da Lei 12.257/2011, publicar no portal eletrônico (internet) do Ministério e/ou no Portal da Transparência, no prazo de 30 (trinta) dias, os planos de mídia das campanhas publicitárias do governo federal em veiculação ou veiculadas nos últimos 24 meses, bem como os documentos que os fundamentam;

9.3. encaminhar cópia desta decisão à Secretaria Especial de Comunicação Social/Ministério das Comunicações e ao representante;

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação ora realizada.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2552-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 018.941/2020-6.

Natureza: Representação.

Órgão: Secretaria Especial de Comunicação Social.

Interessada: Secretaria Especial de Comunicação Social.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA VEICULAÇÃO DE CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS PATROCINADAS PELA UNIÃO. DIVULGAÇÃO EM SITES QUE DISSEMINAM FAKE NEWS, ASSOCIADOS A ATIVIDADES ILEGAIS, QUE PROMOVEM A IMAGEM DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, OU CUJA AUDIÊNCIA NÃO TEM RELAÇÃO COM O OBJETO DA CAMPANHA. DIVULGAÇÃO PARA PÚBLICO-ALVO ESTRANHO AO OBJETIVO DA CAMPANHA. CONCESSÃO DE CAUTELAR SUSPENSIVA DE PAGAMENTOS A SITES



INDEVIDOS. REALIZAÇÃO DE OITIVAS E DILIGÊNCIA. APRESENTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS E INFORMAÇÕES SOLICITADAS. ACOLHIMENTO PARCIAL. UTILIZAÇÃO DO SISTEMA GOOGLE ADSENSE. DIRECIONAMENTO DAS CAMPANHAS PARA DETERMINADO PÚBLICO-ALVO. POSSIBILIDADE DE PARAMETRIZAÇÃO PARA FINS DE EXCLUSÃO DE VEICULAÇÃO DA CAMPANHA EM SITES INDEVIDOS. POSSIBILIDADE DE ACOMPANHAR A VEICULAÇÃO DA CAMPANHA E ALTERAR OS PARÂMETROS INICIALMENTE FIXADOS. NÃO CONFIGURAÇÃO DE DOLO NEM DE ERRO GROSSEIRO A ENSEJAR A APLICAÇÃO DE PENALIDADES. IMPOSSIBILIDADE DA EXATA APURAÇÃO DE EVENTUAL PREJUÍZO AO ERÁRIO. REVOGAÇÃO PARCIAL DA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO PARA TORNAR A CAUTELAR DEFINITIVA NA PARTE EM QUE FOI MANTIDA. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO AO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração (peça 148), que contou com a anuência do corpo gerencial daquela unidade instrutiva (peças 149 e 150), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom), vinculada à época dos fatos à Secretaria de Governo da Presidência da República, relacionadas à aplicação de recursos públicos na veiculação de campanhas publicitárias do governo federal, em especial a da reforma da previdência social, em sites e canais que não guardam relação com as peças de divulgação, não desenvolvem atividades éticas nem legais ou se destinam à promoção pessoal do Presidente da República.

HISTÓRICO

2. Da representação (peças 1-4)
2.1. Para formular a representação, o Subprocurador-Geral valeu-se de matéria do jornal “Folha de S.Paulo”, de 9/5/2020, dando conta de que o governo federal veiculou publicidade sobre a reforma da previdência social em sites de *fake news*, de jogo do bicho, infantis, com conteúdo integralmente em russo e em canais do *YouTube* que promovem o Presidente da República (peças 2-3).

2.2. As informações constaram de planilhas enviadas pela Secom em atendimento à solicitação feita pelo jornal ao Serviço de Informação ao Cidadão para disponibilização da relação de canais e sites nos quais os anúncios do governo federal foram exibidos na plataforma de anúncios do Google no período de 1º/1/2019 a 10/11/2019.

2.3. Para contextualizar os fatos reputados como irregulares, o Subprocurador-Geral citou os processos TC 008.196/2019-2, representação que versa sobre o aumento dos gastos com publicidade pelo governo federal no primeiro trimestre de 2019 com possível direcionamento a determinadas emissoras de televisão e sem critérios técnicos previamente definidos, bem como o TC 001.180/2020-0, representação que trata de possível situação de conflito de interesses em que estaria envolvido o então secretário da Secom nos gastos com publicidade realizados pelo governo federal.

3. Da decisão do Relator (peça 13)

3.1. Manifestando-se sobre a representação, o Ministro Vital do Rêgo consignou em seu despacho que eram graves os fatos relatados (peça 13, p. 2, item 14) que, se confirmados, revelariam não apenas a ocorrência de irregularidades, mas também de prejuízos aos cofres públicos, pois a veiculação em sites e canais cujo público seja indiferente ao que o governo federal pretende alcançar em suas campanhas publicitárias não teria sido proveitoso para a União ou para a sociedade, configurando desperdício de recursos públicos (peça 13, p. 3, itens 20, 25).



3.2. Seria igualmente inconcebível a monetização com recursos públicos de mídias que patrocinem atividades ilegais ou delas se aproveitem porque não se admite que a Administração Pública financie, ainda que de forma indireta, a prática de ato relativo à realização ou exploração da loteria denominada jogo do bicho (peça 13, p. 4, item 26).

3.3. O Relator enfatizou que não estava sendo questionada a necessidade da campanha nem o conteúdo divulgado, tampouco se fazia objeção ao alcance e assertividade das estratégias de comunicação concebidas e desenvolvidas (peça 13, p. 3-4, itens 23-24).

3.4. Assim, sobre os fatos narrados na peça inaugural, o Ministro Vital do Rêgo decidiu (peça 13, p. 7-8):

a) conhecer da representação (...);
b) (...) determinar cautelarmente ao Ministério das Comunicações que faça cessar, de imediato, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal, quaisquer que sejam, para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo sejam estranhos ao que se pretende comunicar, ou ainda que se relacionem a atividades ilegais, até que o Tribunal delibere, no mérito, acerca da matéria;

c) promover a oitiva do Ministério das Comunicações (...) para que se pronuncie acerca dos indícios de irregularidades atinentes à medida cautelar ora adotada, no prazo de quinze dias;

d) determinar ao Ministério das Comunicações (...) que apure os fatos e, no prazo de quinze dias, apresente ao Tribunal evidências robustas que afastem a ocorrência dos indícios de irregularidades a seguir descritos, ou informe as medidas adotadas para a instauração da devida tomada de contas especial com vistas à quantificação do dano e identificação dos responsáveis:

d.1) veiculação de publicidades do Governo Federal em plataformas/mídias/canais não condizentes com os respectivos públicos-alvo definidos, a exemplo de, porém não se delimitando a esse caso, campanha informacional da reforma da previdência em que foram direcionadas inserções em canais da internet de público infantojuvenil ou de audiência estrangeira;

d.2) veiculação de publicidades do Governo Federal em plataformas/mídias/canais que se relacionem com atividades ilegais, a exemplo de, porém não se delimitando a esse caso, campanha informacional da reforma da previdência em que foram direcionadas inserções em site da internet que divulga resultados do chamado “jogo do bicho”;

e) promover a oitiva do Ministério das Comunicações para que se pronuncie, no prazo de quinze dias, acerca das seguintes questões:

e.1) inserções publicitárias do Governo Federal em sites de *fake news* e desinformação, em mídias que promovem a imagem pessoal do Exmo. Presidente da República, ou ainda em mídias alinhadas politicamente, nos termos expostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

e.2) informações sobre medidas concretas, planejadas ou já implementadas, no sentido de combater as ocorrências narradas, informando também eventuais resultados já alcançados;

f) promover (...) diligência junto ao Ministério das Comunicações para que apresente, no prazo de quinze dias, planilhas contendo informações detalhadas sobre todas as veiculações/inserções do Governo Federal em plataformas/mídias/canais realizadas por meio da compra de espaços publicitários junto ao GoogleAdsense, ou qualquer instrumento congênere, sob a égide dos contratos com empresas de publicidade vigentes à época das campanhas da reforma da previdência e também sob a égide de contratos vigentes atualmente;

3.5. O Relator deixou de propor medidas adicionais porque o Tribunal, por meio do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, já havia dirigido à Casa Civil e CGU a recomendação de elaboração de normativo tratando de critérios de certificação de sites, blogs, portais e redes sociais para que possam receber recursos públicos com a veiculação de anúncios publicitários do governo federal (peça 13, p. 6, itens 43-45).

4. Do referendo da cautelar (peças 17-19)

4.1. A medida cautelar adotada foi referendada por meio do Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 17).

5. Dos embargos de declaração (peça 32)

5.1. Irresignada, a Secom, por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU), opôs embargos de declaração em face das determinações contidas na decisão do Relator.

5.2. Para a Secom, haveria vícios na alínea “b” (omissão e obscuridade) da decisão que deveriam ser aclarados.



5.3. Para tanto, foi argumentado que as agências de propaganda, a plataforma Google AdSense e os veículos e meios que atuam na internet possuem a responsabilidade de não divulgar conteúdos ilegais e que não se encontra, dentre as competências institucionais da secretaria, a classificação de matérias veiculadas em sites e blogs (peça 32, p. 8, item 43). Portanto, de acordo com a secretaria, a decisão do Relator teria atribuído medida que foge aos limites das competências do órgão.

5.4. Foi também enfatizado que não se tratou de patrocínio daqueles sites e canais que constaram da representação, pois a plataforma do Google utiliza inteligência artificial para divulgação dos anúncios publicitários, que ocorre de forma automática e de acordo com o público-alvo indicado nas campanhas desenvolvidas pelas agências de propaganda contratadas.

5.5. Além disso, foi alegado que os veículos que constaram da lista da matéria do jornal “Folha de S.Paulo” foram selecionados pelo desempenho aferido pelo algoritmo do Google, e não pela Secom (peça 32, p. 7, item 40). Ou seja, os anúncios são direcionados não a sites e canais, mas a perfis de usuários da internet, público-alvo da campanha publicitária (peça 32, p. 8, item 45).

5.6. Assim, de acordo com a Secom, a decisão cautelar foi omissa uma vez que o TCU deixou de observar as peculiaridades da plataforma Google AdSense (peça 32, p. 8, item 47).

5.7. A secretaria informou que havia solicitado esclarecimentos às agências de publicidade contratadas a fim de apurar os fatos noticiados (peça 32, p. 4, item 19).

5.8. Também foi vislumbrada possível obscuridade na alínea “b” da decisão, pois a medida cautelar alcançou todas as campanhas do governo federal, mas a representação fez menção apenas às campanhas institucionais promovidas pela Secom (peça 32, p. 9, item 50).

5.9. Quanto à determinação de apuração dos fatos e encaminhamento ao Tribunal de evidências que afastariam a ocorrência de indícios de irregularidades ou apresentação de medidas para a instauração de tomada de contas especial com vistas à quantificação do dano e identificação dos responsáveis (alínea “d” da decisão), a Secom assinalou que as agências de propaganda e as plataformas digitais possuem mecanismos para afastar eventuais irregularidades quando da veiculação das campanhas publicitárias e, mesmo que ocorram, é garantido o abatimento na contraprestação devida pela agência de propaganda (peça 32, p. 9, itens 53-55). No caso da campanha da reforma da previdência, foram compensados os montantes de R\$ 57.203,77, em razão de cliques inválidos em sites ou canais que feriram a política do Google, e R\$ 108,71, em função de veiculação imprópria (peça 32, p. 4, item 21).

6. Da apreciação dos embargos de declaração (peças 37-39)

6.1. O Relator destacou que grande parte do arrazoadado do embargo de declaração se confundia com o atendimento às oitivas determinadas na decisão (peça 38, p. 3, item 16).

6.2. O Ministro também vislumbrou contradição nos argumentos alegando vício da decisão, pois a Secom, embora tenha apresentado justificativas para afastar os indícios de irregularidade, informou, em um segundo momento, que havia solicitado esclarecimentos às agências de publicidade para apuração dos fatos noticiados (peça 38, p. 3-4, item 19).

6.3. Além disso, o Relator deixou claro que em nenhum momento foi afastada a responsabilidade das agências de publicidade contratadas e do Google AdSense, ressaltando que a medida cautelar foi direcionada à Secom porque a esse órgão, na condição de contratante, cabe zelar pela boa aplicação dos recursos públicos (peça 38, p. 4, itens 20-23).

6.4. Com relação aos meios de que se utiliza o Google AdSense para impedir a veiculação de anúncios em sites que não observam os critérios da Secom, com a compensação do valor correspondente na eventualidade da divulgação, como ocorreu na campanha da reforma da previdência, o Relator considera essas informações relevantes, devendo ser levadas em conta quando do exame do mérito do processo. Entretanto, elas não seriam suficientes para descaracterizar a plausibilidade jurídica da medida cautelar.

6.5. O Ministro pontuou também que não se conhece a extensão do quantitativo de veiculações irregulares e se os montantes compensados são compatíveis com as inserções indevidas, sendo essa a razão pela qual foi realizada diligência para obter da Secom “dados detalhados sobre todas as veiculações realizadas nos mesmos moldes ora discutidos no âmbito dos contratos em vigência junto a agências de publicidade”.

6.6. No que concerne à alínea “d” da decisão, o Relator ressaltou que havia sido determinada a adoção de providências, no prazo de quinze dias, para instauração de tomada de contas especial, caso a Secom não conseguisse apresentar evidências robustas acerca da ausência de prejuízos nos instrumentos firmados com as agências de publicidade, não havendo, pois, contradição que merecesse reparo nem exiguidade de prazo.



6.7. Por meio do Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário (peça 27), da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, foi acatada a alegação de obscuridade da alínea “b” da decisão, tendo sido a ela dada nova redação, mantendo-se inalteradas as demais disposições da decisão recorrida:

b) nos termos do art. 276 do RI/TCU, determinar cautelarmente ao Ministério das Comunicações que faça cessar, de imediato, **nos contratos sob sua responsabilidade**, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo sejam estranhos ao que se pretende comunicar, ou ainda que se relacionem a atividades ilegais, até que o Tribunal delibere, no mérito, acerca da matéria. (Os grifos são do original.)

7. Do agravo (peça 98)

7.1. Ainda inconformada, a Secom, por intermédio da AGU, interpôs agravo contra a alínea “b” da decisão do Relator.

7.2. Em seu arrazoadado, a secretaria apontou que “o conteúdo do sítio eletrônico, analisado isoladamente, poderia ser considerado pela Eg. Corte de Contas ‘estranho ao que se pretende comunicar’” (peça 98, p. 6). (Os grifos são do original.)

7.3. A Secom ainda argumentou que, por meio do Google Adsense, a distribuição de anúncios publicitários ocorre de acordo com o público-alvo indicado nas ações publicitárias das agências anunciantes, dentro dos perfis reconhecidos pela plataforma, de forma impessoal e automática, não havendo, pois, relação entre o site que recebe a publicidade e a precificação do serviço (peça 98, p. 6).

7.4. Foi ainda esclarecido que, na adoção desse modelo de veiculação de anúncios, as características do espaço publicitárias acabam perdendo importância, porque a tecnologia utilizada pelas plataformas digitais identifica o perfil do usuário em qualquer página em que se estiver navegando, só havendo custos quando houver interação com o anúncio (peça 98, p. 7).

7.5. Com relação à cobrança das divulgações de peças de campanhas publicitárias, foi explicado que os custos passam a ser cobrados de acordo com a eficiência na entrega para o público-alvo (peça 98, p. 6):

... os formatos de compras na plataforma exigem interação do usuário com a peça exposta, seja por meio de clique (compra por clique) ou visualização do vídeo na íntegra. Se o anúncio for exibido na página da Internet e o usuário não executou a ação de clicar, ou se o vídeo da campanha foi iniciado e foi rejeitado antes de fim da sua execução na totalidade, não há cobrança de valores para o anunciante. (Os grifos são do original.)

7.6. Citando os valores compensados à agência de publicidade responsável pela campanha da reforma da previdência, a Secom reiterou a inexistência de indícios de danos concretos ao erário, tendo em vista a baixíssima relevância do impacto financeiro apurado com a veiculação dos anúncios nos sites considerados inadequados na reportagem do jornal “Folha de S.Paulo” (0,139% do total investido na campanha) (peça 98, p. 8).

7.7. Como o Google Adsense possui meios para evitar a exibição de anúncios em sites que violam as políticas da plataforma, a Secom alegou que a decisão do Relator causa insegurança jurídica na utilização de formas inovadoras de comunicação publicitária, cuja criação e desenvolvimento estão previstos no art. 2º da Lei 12.232/2010. Além disso, a secretaria defendeu que o emprego desse novo meio de comunicação proporcionaria uma relação custo-benefício favorável à Administração Pública, vislumbrando-se, nesse caso, perigo de demora inverso (peça 98, p. 7).

7.8. Assim, a Secom, por meio do agravo, busca esclarecer o que deve ser considerado “audiência ou público-alvo estranhos ao que se pretende comunicar”, expressão contida na alínea “b” da decisão do Relator: “se o conteúdo dos sítios na internet, como parece entender o Eg. Tribunal de Contas da União, ou se os perfis de navegação identificados” (peça 98, p. 6) (Os grifos são do original.)

8. Da apreciação do agravo (peças 102-104)

8.1. O Relator lembrou que a medida cautelar buscou remediar os dois tipos de ocorrências verificadas na veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência: “uma relacionada ao perfil do usuário alcançado pela campanha e a outra relacionada ao conteúdo do veículo no qual se promoveram inserções” (peça 103, p. 3, item 20).

8.2. Embora tivesse sido esclarecido que a plataforma Google Adsense utiliza critérios de perfis de navegação e não de sites da internet, o Ministro apontou que não foram apresentadas as explicações para o direcionamento de anúncios da campanha para o público infantojuvenil (peça 103, p. 3, itens 21-22).



8.3. No que concerne à segunda natureza de ocorrência, o Relator avaliou que “o objetivo pretendido de comunicação não pode ser perseguido a qualquer custo, utilizando-se de espaços que promovem atividades ilegais para atingi-lo” (peça 103, p. 4, item 27).

8.4. Assim, por meio do Acórdão 2.546/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, decidiu-se conhecer do agravo para, no mérito, negar-lhe provimento (peça 102).

EXAME TÉCNICO

9. Em resposta à oitiva e diligência exaradas pelo Relator no despacho referendado pelo TCU (alíneas “e” e “f”), promovidas por meio do Ofício TCU/Seproc 38.118/2020 (peça 27), a Secom, por intermédio da AGU (peça 46), apresentou tempestivamente as informações/esclarecimentos constantes das seguintes peças:

a) peça 48 – Nota Técnica 42/2020/SGC/SECOM, elaborada pela Secretaria de Gestão e Controle da Secom;

b) peça 49 – Despacho CEGPAT/DEMIP/SPP/SECOM, elaborado pela Secretaria de Publicidade e Promoção da Secom;

c) peça 50 – relação de serviços de veiculação no Google Brasil, autorizados às agências de propagandas contratadas pela Secom, com execução no período de janeiro de 2018 a julho de 2020, que foram pagas;

d) peças 51-57, 79-84 – notas fiscais emitidas pela agência de propaganda Calia Y2 Propaganda e Marketing;

e) peças 58-75 – notas fiscais emitidas pela agência de propaganda Artplan Comunicação S.A.;

f) peça 76 – Portaria CGU 1.611/2020, que instituiu o grupo de trabalho para a realização de estudos relacionados à mitigação de riscos para a integridade decorrentes da utilização de mídias digitais na veiculação de campanhas publicitárias financiadas com recursos públicos federais; e

g) peça 77 – informações prestadas pela empresa Google Brasil sobre propaganda na internet e funcionamento das ferramentas de publicidade digital operadas pela empresa.

10. Esclarecimentos prestados pela Secom

10.1. Nota Técnica 42/2020/SGC/SECOM e Despacho CEGPAT/DEMIP/SPP/SECOM (peças 48-49)

10.1.1. Por meio desses documentos, foram apresentados argumentos, sintetizados a seguir, com o objetivo de afastar os indícios de irregularidades atinentes à medida cautelar.

10.1.2. A Secom informou que as ações de publicidade do Poder Executivo federal são executadas por intermédio de agências de propaganda contratadas, nos termos do art. 1º da Lei 12.232/2010 e do art. 9º do Decreto 6.555/2008, cabendo-lhes a responsabilidade pela distribuição de publicidade, reservando e comprando espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação (art. 4º, § 2º, da citada lei).

10.1.3. Foi acrescentado que, no planejamento estratégico e tático bem como na elaboração das ações de publicidade, são empregados critérios técnicos para a seleção dos meios e veículos de divulgação, nos termos da IN 2/2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), normativo que disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

10.1.4. No caso de seleção da internet como veículo de comunicação e divulgação das ações de publicidade, o mencionado normativo estabelece os seguintes critérios a serem observados (art. 10, inciso V):

V – Internet:

a) programação das diferentes categorias do meio on-line (verticais, redes sociais, redes de conteúdo etc.) deverá ser coerente com a estratégia de mídia proposta;

b) características da ação;

c) perfil do público-alvo da ação;

d) perfil, segmento, cobertura, histórico de performance, quando houver, e adequação dos veículos, sendo essas informações embasadas por dados de pesquisas de audiência e de hábitos de consumo ou relatórios de ferramentas tecnológicas de verificação, ou mesmo relatório de histórico de programação e performance;

e) as métricas e os Indicadores-Chave de Performance (KPI) – estabelecidos para aferir a entrega efetiva e a contribuição do veículo para atingimento dos objetivos de comunicação e rentabilização do investimento.

10.1.5. Assim, a estratégia a ser utilizada e o plano de mídia, com a descrição da tática de divulgação, são apresentados à Secom pelas agências de propaganda para fins de aprovação e autorização de sua execução. A secretaria destaca que, para os veículos ou outros meios de divulgação com atuação na internet, são exigidos termos de compromisso para resguardar a Administração Pública quanto à veiculação em sítios

eletrônicos com conteúdos impróprios, em observância aos direitos individuais e princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

10.1.6. Portanto, os meios de divulgação são contratados pelas agências de propaganda e não pela Secom, que figura na relação jurídica como anunciante, nos termos do art. 3º, do inciso III, da IN SG/PR 3/2018, normativo que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda a órgão ou entidade do Poder Executivo federal.

10.1.7. De acordo com a Secom, os indicadores de performance (KPI), mencionados na IN SG/PR 2/2018, são:

... parâmetros de gestão e de avaliação da campanha, tais como, metas de cliques a serem obtidos por meio do anúncio exibido; tempo de visualização do anúncio pelo usuário da Internet; grau de interação e de engajamento (compartilhamentos em rede social) do usuário com o conteúdo publicitário; e outros que podem ser determinados para que a ação publicitária cumpra os objetivos da campanha. **A agência de publicidade que contrata a empresa de plataforma digital e deve acompanhar e controlar a exibição das peças, conforme cláusula contratual.**

(Os grifos não são do original.)

10.1.8. A Secom acrescenta que, espelhando a legislação aplicável, consta dos contratos firmados pela União, por intermédio da secretaria, como exclusiva das agências de propaganda a responsabilidade pelos atos praticados na execução dos contratos por elas firmados com os meios de divulgação e fornecedores.

10.1.9. Nesse sentido, os pagamentos realizados pela Secom ocorrem com base nos faturamentos efetivados pelas agências contratadas, e a elas são feitos os créditos bancários correspondentes, não sendo, pois, emitidas notas de empenho em nome dos meios de divulgação e fornecedores.

10.1.10. Para enfatizar a responsabilidade das agências de propaganda, foi citado o Acórdão 9.904/2019-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes.

10.1.11. Atualmente, a Secom possui contratos com as agências de propaganda Artplan Comunicação S/A, Calia Y2 Propaganda e Marketing Ltda. e PPR – Profissionais de Publicidade Reunidos S/A. A campanha da reforma da previdência ficou a cargo da Artplan que, para divulgação das peças publicitárias na internet, firmou contrato com a empresa Google Brasil Internet Ltda., detentora do serviço automático e direcionado de distribuição de anúncios, denominado Adsense.

10.1.12. Considerando a natureza do serviço contratado ao Google, a Secom não apenas apresentou fundamentos legais que justificam a contratação como serviço especializado, mas também buscou explicitar a metodologia utilizada pelo Adesense para disseminar mensagens publicitárias.

10.1.13. A contratação de serviços especializados está prevista no art. 2º, § 1º, da Lei 12.232/2010: Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

(...)

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

(Os grifos não são do original.)

10.1.14. Ademais, por meio da IN SG/PR 2/2018, foram considerados como formas inovadoras de comunicação publicitária os “serviços especializados, contratados em consonância com novas tecnologias, que integram o objeto do contrato como atividades complementares e visam expandir os efeitos das mensagens e das ações” (art. 3º, inciso XV).

10.1.15. Para reforçar a legalidade da utilização das formas inovadoras de comunicação publicitária, como o serviço de publicidade ofertado pelo Google, a secretaria mencionou dispositivos da Lei 12.965/2014 (marco civil da internet), que estabelece que o uso da internet no Brasil tem como princípio a liberdade dos modelos de negócio (art. 3º, inciso VIII).

10.1.16. Outro normativo citado foi a Lei 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Ficou determinado que a administração pública, no exercício de regulamentação de norma pública, tem o dever de evitar o abuso do poder regulatório de modo a indevidamente “redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios ...” (art. 4º, inciso IV).

10.1.17. Em adição ao empenho de demonstrar a legalidade da contratação do Google AdSense, a Secom buscou ilustrar o funcionamento desse serviço apoiando-se no estudo elaborado pela *Interactive Advertising Bureau* (IAB), licenciado no Brasil, entidade privada que desenvolve padrões técnicos, conduz pesquisas e fornece suporte jurídico para as agências de propaganda. Nas partes do referido estudo citados pela secretaria, está explicitado como ocorre a publicidade direcionada:

Esse modelo, que evoluiu a partir dos anos 2000, ficou conhecido como **publicidade direcionada**, que permite a identificação das preferências da audiência e o processamento dessas informações em grandes bases de dados, de forma a segmentar a entrega de publicidade especificamente para aquele usuário que atende ao perfil de determinado anunciante.

(Os grifos não são do original.)

10.1.18. Constan também do estudo o conceito de plataforma de mídia e a dinâmica da mídia programática:

Plataformas de Mídia [a exemplo do Google AdSense] são empresas de tecnologia focadas em criar processos automatizados para distribuição de mensagens publicitárias a audiências previamente identificadas. [...]

(...)

Atualmente, as principais Plataformas de Mídia utilizam de diferentes tecnologias avançadas para entrega de anúncios de forma automatizada e direcionada. Essas diferentes espécies de modelos de negócio e protocolos técnicos para compra automatizada de espaços de mídia são parte de um gênero conhecido como **mídia programática**.

(...)

A **mídia programática** traz como grande inovação a ampliação do alcance da mensagem publicitária: por meio de técnicas de mídia programática, uma mesma agência pode operar uma única Plataforma de Mídia, e esta plataforma, de forma automatizada, pode auxiliar na distribuição da mensagem para dezenas de milhares de veículos e meios de divulgação diferentes, alcançando o público-alvo até mesmo em pequenos sites e aplicativos que, em condições analógicas, seria impossível atingir.

(Os grifos não são do original.)

10.1.19. A Secom também se valeu da manifestação que a empresa Google dirigiu ao Relator para explicar o serviço de publicidade Google Ads (peça 77). Alguns trechos estão transcritos a seguir:

Em outras palavras, a escolha de determinado público-alvo não significa que os anúncios serão necessariamente exibidos junto a páginas e conteúdos que tenham perfil temático similar ao da campanha. As pessoas costumam acessar variadas páginas de internet com diferentes propósitos: ... Em todos os casos, em se tratando de um usuário identificado com certo perfil, os anúncios pertinentes poderiam ser exibidos e poderiam alcançar o público-alvo definido pelo anunciante. (...)

O objetivo é justamente aumentar a eficiência e a economicidade das campanhas, direcionando a propaganda a usuários com perfil compatível, e não de forma generalista em determinadas páginas, contextos e horários. (...)

Nesse sentido, o mecanismo respeita a premissa concreta de que as pessoas reais não são unidimensionais. Ao contrário, têm hábitos, rotinas e interesses diferentes, sendo desejável que possam receber a informação relevante em diferentes contextos, segundo a avaliação estratégica dos anunciantes. (...)

Dependendo dos objetivos da campanha, esse público pode ser mais ou menos amplo. A etapa seguinte é a definição do contexto, pela qual o agente define parâmetros das páginas em que os anúncios poderão ser veiculados. Como é intuitivo, somente o responsável pela campanha pode avaliar os contextos que considera adequados ou inadequados para a exposição de sua imagem ou mensagem, conforme seus próprios objetivos, necessidades e preferências.

10.1.20. Assim, sobre os serviços especializados, a Secom concluiu nos seguintes termos:

... as plataformas e tecnologias digitais oferecem uma grande eficiência e eficácia na comunicação, já que possibilitam a divulgação de conteúdos distintos para alcançar os diferentes perfis dos públicos-alvo de uma

ação de comunicação, além de poderem gerar economia de custos com publicidade, por atingirem diretamente os públicos almejados, sem dispersão da informação e, consequentemente, dos investimentos.

10.1.21. Foi também noticiado que o Google trabalha intensamente para evitar e remover conteúdos que violem as políticas e impedir a ação de pessoas mal-intencionadas, conforme revela a manifestação apresentada pela empresa à Secom dando conta que somente em 2019 foram encerradas mais de 1,2 milhão de contas de *publishers* e retirados anúncios de mais de 21 milhões de páginas por violação de políticas.

10.1.22. A secretaria acrescenta que:

... de acordo com a carta do Google em resposta à Secom sobre a reportagem do jornal Folha de São Paulo (2019463), o impacto financeiro apurado com sites considerados inadequados possui uma baixíssima relevância, totalizando um percentual de 0,139% (zero vírgula cento e trinta e nove por cento) do total investido na campanha auditada, destacando-se que o valor pago foi cobrado por número de cliques, fato que demonstra a efetiva interação do público-alvo da campanha com o anúncio publicitário, independentemente do sítio eletrônico em que se encontrava o cidadão.

10.1.23. Com relação ao exercício da prerrogativa de fiscalização da execução contratual, a Secom informa que foi cumprida a rotina de controles e verificações, prevista em normativos e disposições contratuais, que fundamentaram aprovações e faturamentos das ações publicitárias pelos gestores responsáveis.

10.1.24. A secretaria também destacou a publicação da Portaria CGU 1.611/2020 (peça 76) que representa mais uma das ações implementadas para mitigar riscos de integridade decorrentes da utilização de mídias digitais em campanhas publicitárias financiadas com recursos de órgãos e entidades da Administração Pública federal.

10.1.25. Ainda sob a perspectiva do controle, a Secom informou que está em estudo a adoção de medidas adicionais que permitirão maior segurança sobre a exibição de anúncios na internet. Visando a essa finalidade, as agências de propaganda têm sido interpeladas sobre ocorrências de veiculação em locais questionáveis, decisões estratégicas de veiculação e aplicação de filtros de navegação para tomada de providências administrativas tão logo sejam identificadas irregularidades.

10.1.26. Por fim, quanto aos fatos narrados na representação, a secretaria destacou que não houve patrocínio a site ou blog, uma vez que o Google AdSense “utiliza inteligência artificial e critérios próprios para distribuição de anúncios”, e as páginas da internet que constaram da matéria do jornal foram “selecionados pelo desempenho aferido pelo algoritmo do Google, e não pela Secom”.

10.1.27. Assim, tendo em conta esses argumentos, a Secom sustenta que não houve direcionamento de recursos da campanha para plataformas/mídias/canais descritas nos itens “d.1” e “d.2” no despacho do Relator. O mesmo raciocínio se aplica às publicações em sites de *fake news* e desinformação e em mídias que promovem a imagem pessoal do Presidente da República ou a ele alinhadas politicamente. Para corroborar esse entendimento, a Secom informa que também houve veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência em sites críticos ao atual governo.

10.2. Relação de serviços de veiculação pela empresa Google Brasil (peça 50)

10.2.1. A Secom apresentou a relação dos serviços de veiculação no Google contratados pelas agências Artplan e Calia.

10.2.2. Da relação constam as campanhas desenvolvidas e informações referentes à sua veiculação na internet, sintetizadas nos quadros a seguir. Acrescente-se que nas peças 130-131 estão relacionados os números das notas fiscais e respectivos valor e data de pagamento.

Quadro 1 – Campanhas desenvolvidas pela agência Artplan

CAMPANHA		Valor	Localização das NFs
nº	Denominação		
20190011	Nova Previdência – continuidade	3.838.352,65	58-61
20190015	Nova Previdência – fase 3	1.002.466,25	62-63
20190027	Nova Previdência – fase 3 – pós-prorrogação contratual II	1.362.093,19	67, 69-72
Subtotal		6.202.912,09	
20190025	Segurança Pública - medidas anticrimes II – pós-prorrogação contratual	107.126,67	73-74
Subtotal		181.298,18	



20190032	Enfrentamento à violência contra a mulher – 2019	1.054.061,47	64, 68, 75
	Subtotal	2.158.086,35	
20190033	Pátria Voluntária – novo empenho	128.136,27	65-66
	Subtotal	436.398,77	
	TOTAL	8.978.695,39	

Quadro 2 – Campanhas desenvolvidas pela agência Calia

CAMPANHA		Valor	Localização das NFs
nº	Denominação		
20190022	Brasil no Exterior II – pós-prorrogação contratual	1.898.288,24	53-54, 79-84
	Subtotal	1.898.288,24	
20190026	Ação de Oportunidade – Dia da Amazônia	125.394,36	52
	Subtotal	125.394,36	
20190028	Censo experimental 2019	34.566,95	51, 55
	Subtotal	34.566,95	
20190035	Conferência Nacional de Juventude	55.158,26	56-57
	Subtotal	55.158,26	
	TOTAL	2.113.407,81	

10.3. Notas fiscais emitidas pelas agências Artplan e Calia (peças 58-75, 51-57 e 79-84, respectivamente)

10.3.1. Nas peças 132-139, estão relacionados os números das notas fiscais emitidas pelas agências contra a Secom referentes à divulgação de anúncios das campanhas, serviço subcontratado ao Google, estando também discriminados o valor da nota fiscal, período da veiculação, formato do anúncio veiculado (*link patrocinado, banner, trueview in-stream, bumper, discovery*) e quantitativo de anúncios.

10.4. Portaria CGU 1.611/2020 (peça 76)

10.4.1. Por meio da portaria, foi instituído o grupo de trabalho para a realização de estudos relacionados à mitigação de riscos para a integridade decorrentes da utilização de mídias digitais na veiculação de campanhas publicitárias financiadas com recursos públicos federais.

10.4.2. A instituição do grupo de trabalho buscou atender à recomendação contida no item 9.3 do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

10.5. Informações prestadas pela empresa Google Brasil (peça 77)

10.5.1. Trata-se de informações apresentadas pelo Google sobre a propaganda na internet e o funcionamento das ferramentas de publicidade digital operadas pela empresa, em especial o Google Ads.

10.5.2. A empresa pretendeu demonstrar não ser correta a suposição de que os algoritmos das plataformas de publicidade digital do Google fazem alocação aleatória de anúncios, inexistindo a possibilidade de controle da campanha.

10.5.3. Na argumentação, foram destacadas duas características da propaganda digital: a segmentação e o controle.

10.5.4. As ferramentas disponíveis possibilitam que a propaganda seja segmentada em maior detalhe, podendo ser escolhidos, dentre múltiplas opções, “(i) os **contextos** em que os anúncios poderão ser exibidos ... (ii) as características da **audiência** específica que desejam alcançar ... (iii) a **frequência** com que desejam buscar a interação com um mesmo usuário” (peça 77, p. 3). (Os grifos são do original.)

10.5.5. Portanto, no que diz respeito à segmentação, é o anunciante quem define o público-alvo e os tipos de página ou canal onde serão exibidos seus anúncios.

10.5.6. Sob a perspectiva do controle, o Google explicou que o anunciante tem acesso permanente e em tempo real, dentre outras informações, a:

(i) **todos os locais de exibição**; (ii) quantidade total de exibição; (iii) quantidade de cliques que denotam interesse específico dos usuários; (iv) em se tratando de vídeos, o percentual de usuários que assistiram à integralidade ou apenas frações do conteúdo, dentre muitas outras (peça 77, p. 4). (Os grifos não são do original.)



10.5.7. Assim, de acordo com a empresa, caso os anúncios venham a ser veiculados em contextos considerados não adequados, as configurações de exibição concebidas a princípio podem ser revistas de forma imediata.

10.5.8. Por meio de telas do sistema (peça 70, p. 8-10), a empresa elucidou como o anunciante inicialmente define as configurações básicas para a exibição de anúncios na plataforma do Google, citando os seguintes exemplos:

(i) o tipo de campanha (no buscador, no YouTube, em páginas de internet que integram a rede de anúncios); (ii) o orçamento disponível e a forma como ele será empregado; (iii) o público-alvo que deseja atingir; e (iv) informações gerais sobre o tipo de conteúdo ao qual os anúncios podem estar associados – **controle posteriormente refinado por opções adicionais** (peça 77, p. 4). (Os grifos não são do original.)

10.5.9. Com relação ao público-alvo, a empresa destacou que sua escolha não é determinante para a definição dos sites onde os anúncios serão exibidos. Em outros termos, a escolha do público-alvo não implica necessariamente a exibição dos anúncios em páginas com tema similares ao da campanha. Isto porque a ferramenta digital parte da premissa de que as pessoas não são unidimensionais, tendo hábitos, rotinas e interesses diversos e, por isso, acessando páginas da internet com diferentes propósitos. Por meio dessa estratégia, almeja-se aumentar a eficiência e economicidade da campanha na medida em que o anúncio é direcionado a usuários com perfil compatível ao da campanha em vez de ser veiculado em páginas, contextos e horários específicos.

10.5.10. A empresa acrescentou que, apesar da sistemática de direcionamento do anúncio a usuários visados pela campanha, o anunciante pode ter controle sobre as páginas e conteúdos onde seu anúncio será exibido, definindo parâmetros dos canais e páginas em que ele poderá ser veiculado. Dessa forma, o anunciante:

... pode optar por proibir que o anúncio seja exibido em páginas que tenham conteúdo destinado ao público infantil, páginas que contenham linguagem explícita ou temas sensíveis, páginas que façam referências a tragédias, páginas relacionadas a determinados temas, como notícias de celebridades, esporte, saúde, entretenimento, jogos etc., páginas que contenham determinadas palavras-chave, dentre múltiplas configurações adicionais.

10.5.11. Para exemplificar, a empresa apresentou telas da plataforma que permitem ao anunciante:

- a) escolher o “nível de maturidade do conteúdo ao qual o anúncio poderá ser associado” (peça 77, p. 12-13);

- b) excluir “tipos de canais (*streaming* de vídeos, transmissões ao vivo, etc.)” (peça 77, p. 13-14);

- c) excluir “canais ou páginas a partir de indicação de temas e subtemas específicos” (peça 77, p. 14);

- d) excluir “canais ou páginas a partir de presença de palavra-chave com as quais não deseja ver-se associado (até o limite de 5.000 palavras-chave)” (peça 77, p. 15);

- e) excluir “canais ou páginas identificadas individualmente, nas quais o anúncio não poderá ser exibido” (peça 77, p. 15).

10.5.12. Além disso, como a ferramenta permite ao anunciante acesso permanente e em tempo real a todas as exibições, visualizações ou cliques em seus anúncios, os parâmetros da campanha inicialmente definidos podem ser alterados ou refinados, por meio de ajustes ou novas opções de configurações. Assim, os controles disponíveis não se limitam àqueles empregados quando da inserção da campanha no sistema, cabendo ao anunciante a responsabilidade pelas decisões de direcionamentos posteriores de seus anúncios.

11. Análise dos esclarecimentos prestados

11.1. Pretendendo ver afastados os indícios de irregularidades atinentes à medida cautelar, a Secom apresentou, em atendimento à oitiva e diligência promovidas, esclarecimentos e informações que se apoiam na:

- a) legalidade da contratação dos serviços de publicidade, caracterizados como forma inovadora de comunicação;

- b) aplicação de critérios técnicos quando da elaboração das ações de publicidade pelas agências de propaganda;

- c) responsabilidade das agências de propaganda pelo controle da exibição das peças publicitárias;

- d) inexistência de patrocínio a site ou blog; e

- e) inexistência de prejuízo aos cofres públicos.

11.2. O Relator em seu despacho já havia deixado assente que a representação não faz objeções à necessidade da campanha e ao conteúdo divulgado. Também não foi contestado pelo Ministro a legalidade da



contratação da plataforma Google Ads pelas agências a quem cabe a execução das ações de publicidade do governo federal, que compreende também a reserva e compra de espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação (p. 13, p. 4, item 24):

Igualmente, não se discutem questões afetas a uma maior ou menor taxa de alcance e assertividade de estratégias de comunicação delineadas e postas a efeito por quem de direito.

11.3. Portanto, não há qualquer discordância quanto à legalidade da contratação pelas agências Artplan e Calia do serviço de publicidade oferecido pelo Google.

11.4. Com relação ao acompanhamento da veiculação das peças publicitárias, a Secom deu a entender que se tratava de responsabilidade exclusiva das agências contratadas. Para reforçar esse posicionamento, além de cláusulas contratuais e dispositivos legais, foi citado o Acórdão 9.904/2019-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes.

11.5. A referida deliberação foi proferida nos autos do TC 029.670/2017-9, processo que tratou de tomada de contas especial instaurada pela Secom, à época vinculada à Presidência da República (PR), contra agências contratadas em razão de dano causado aos cofres públicos decorrente de pagamentos efetuados indevidamente a uma empresa de comunicação pela compra de espaços publicitários em jornais de propriedade da empresa sem a comprovação da circulação dos periódicos. Diante da irregularidade, foi realizada a citação dos gestores dos contratos e do ordenador de despesas à época em que houve os pagamentos indevidos, solidariamente com as agências.

11.6. Os gestores autorizaram os pagamentos com base em notas fiscais e cópias das páginas dos jornais contendo os anúncios publicitários. Entretanto, a documentação, depois de analisada por órgãos de controle interno, acabou se revelando fraudulenta. Por conseguinte, foram acolhidas as alegações de defesa dos responsáveis. Em contrapartida, as agências foram condenadas ao pagamento dos débitos.

11.7. Entende-se que o acórdão citado poderia ter motivado a Secom a apresentar elementos que comprovassem a fiscalização da execução das campanhas publicitárias desenvolvidas pelas agências Artplan e Calia, como os esclarecimentos solicitados às agências ante os fatos noticiados pelo jornal “Folha de S.Paulo” (item 5.7).

11.8. Além disso, de acordo com o Google, existe a possibilidade de ajustes no direcionamento dos anúncios pelas agências posteriormente à inserção da campanha na plataforma de publicidade (item 10.5.12). Assim, as alterações dos parâmetros inicialmente definidos na campanha, porventura promovidas pelas agências no Google Ads, poderiam ter sido juntadas aos documentos apresentados em atendimento à oitiva a fim de comprovar o regular acompanhamento pelas agências da veiculação dos anúncios.

11.9. A Secom, como forma de evidenciar seu papel fiscalizador dos contratos firmados com as agências, também poderia ter disponibilizado ao Tribunal os documentos derivados da rotina de controles e verificações cumprida pelos gestores responsáveis para aprovação e faturamento das ações publicitárias (item 10.1.23).

11.10. Portanto, conforme já destacado pelo Relator, não se está eximindo a responsabilidade das agências contratadas (item 6.3). É que, neste momento, coube à unidade jurisdicionada, como contratante, coligar aos autos evidências que lograssem a desfazer os indícios de irregularidades atinentes à medida cautelar adotada.

11.11. Além dos elementos anteriormente mencionados que poderiam ter sido carreados aos autos pela Secom, foi observada a incompletude da documentação encaminhada. Deixaram de ser apresentados os seguintes documentos:

a) nota fiscal 41.630, emitida pela agência Artplan, no valor de R\$ 336.794,60, relativa à campanha nº 20190027, denominada “Nova Previdência – fase 3 – pós-prorrogação contratual II”, cujo pagamento ocorreu em 23/3/2020, bem como o relatório de execução de serviços elaborado pelo Google, a nota fiscal emitida pelo Google e os pedidos de comunicação inovadora (PCI) emitidos pela agência Artplan, anterior e posterior à veiculação (peça 50, p. 1, 14ª linha a partir do cabeçalho da planilha c/c peça 130); e

b) nota fiscal 42.683, emitida pela agência Artplan, no valor de R\$ 413.944,15, relativa à campanha nº 2019003, denominada “Enfrentamento à violência contra a mulher – 2019”, cujo pagamento ocorreu em 1º/6/2020, bem como o relatório de execução de serviços elaborado pelo Google, a nota fiscal emitida pelo Google e os PCIs emitidos pela agência Artplan, anterior e posterior à veiculação (peça 50, p. 1, 8ª, 15ª e 28ª linhas a partir do cabeçalho da planilha c/c peça 130).

11.12. Vislumbra-se ainda divergência significativa entre os quantitativos de impactos nos anúncios da campanha da reforma da previdência, detalhados no quadro a seguir, e a estimativa de interações

informada pela Secom no agravo interposto – “mais de 723 milhões de impressões e mais de 5 milhões de cliques” (peça 98, p. 8).

Quadro 3 – Quantitativo de interações nas campanhas desenvolvidas pela agência Artplan

Campanha	Formato do anúncio			Total
	link patrocinado	banner	trueview in stream discovery bumper	
	Métrica			
	Cliques	impressões	visualizações	
Nova Previdência	2.766.606	487.202.690	137.717.067	627.686.363
Segurança Pública - medidas anticrimes	82.443		2.377.992	2.460.435
Enfrentamento à violência contra a mulher	38.538		39.391.696	39.430.234
Pátria Voluntária	58.161		4.303.307	4.361.468

Quadro 4 – Quantitativo de interações nas campanhas desenvolvidas pela agência Calia

Campanha	Formato do anúncio			Total
	link patrocinado	banner	trueview in stream discovery bumper	
	Métrica			
	Cliques	impressões	visualizações	
Brasil no Exterior II	35.635.029		36.015.778	71.650.807
Dia da Amazônia			735.825	735.825
Censo experimental 2019	427.655		10.285.380	10.713.035
Conferência Nacional de Juventude	4.576.332		1.793.201	6.369.533

11.13. Para melhor compreensão das informações constantes dos quadros anteriores, considera-se pertinente esclarecer os mecanismos de interação dos usuários com peças publicitárias de campanhas veiculadas na internet.

11.13.1. O clique é a unidade de medida do cômputo das interações com o anúncio publicitário denominado *link* patrocinado, também conhecido como *pay-per-click* (pagamento por clique). Em outras palavras, o anunciante somente paga quando o usuário clica no anúncio. https://pt.wikipedia.org/wiki/Link_patrocinado - cite note-1 Esse anúncio pode ser exibido nas páginas de resultados de pesquisa, como o Google, Yahoo! e Bing. O formato do *link* patrocinado é um texto contendo um título, descrição do produto ou serviço oferecido, bem como a URL do site, acrônimo da expressão “*Uniform Resource Locator*” que, grosso modo, consiste no endereço virtual de uma página ou *website*. Quando o usuário clica na URL, ele é levado para o site do anunciante (peça 140).

11.13.2. A impressão é utilizada para quantificar os impactos alcançados pelo anúncio publicitário no formato de *banner*, que se trata de uma tela gráfica retangular posicionada na parte superior, inferior ou laterais de um site. O anúncio em *banner* é baseado em imagens. Ele permanece na tela enquanto o usuário estiver interagindo com o site visitado e pode ser atualizado automaticamente após determinado tempo. Quando é dado o clique no *banner*, o usuário é direcionado para o site do anunciante (peças 141, 147).

11.13.3. A visualização é a métrica de acompanhamento do *trueview in stream*, *discovery* e *bumper*.

11.13.4. O *trueview in stream* é o anúncio em formato de vídeo que é reproduzido antes ou durante outro vídeo do YouTube. O usuário vê cinco segundos do vídeo e tem a opção de continuar assistindo ou

pulá-lo. O anunciante paga quando o usuário assiste ao vídeo por ao menos trinta segundos ou ao vídeo completo, se tiver menos de trinta segundos (peça 142).

11.13.5. O anúncio no formato *discovery* é um vídeo que aparece ao lado de outros vídeos no *YouTube*, nas páginas de pesquisa ou na Rede de Display do Google (conjunto de sites parceiros do Google que se associam para receber publicidade paga em suas páginas por meio do Google Ads). O anunciante paga apenas quando o usuário opta por assistir ao vídeo clicando no anúncio (peça 143).

11.13.6. O *bumper* é também um anúncio em formato de vídeo, mas de curta duração (de até seis segundos), permitindo ao anunciante alcançar o público-alvo com mensagens rápidas. O usuário não pode pular a visualização do anúncio (peça 144).

11.14. Retornando à questão das interações nos anúncios da campanha da reforma da previdência, observa-se que o quantitativo calculado a partir das notas fiscais emitidas pela agência Artplan (627.686.363) não se aproxima da estimativa de interações informada pela Secom (728 milhões). Talvez essa desconformidade se deva à não contabilização das interações nos anúncios relativos à nota fiscal 41.630, documento que deixou de ser apresentado (item 11.11, alínea “a”).

11.15. Com relação aos cliques inválidos em sites ou canais que feriram a política do Google, no montante de R\$ 57.203,77, e aos decorrentes de veiculação imprópria, no montante de R\$ 108,71, a Secom informou que houve devolução desses valores à agência Artplan (peça 32, p. 4, item 21), sinalizando a inexistência de prejuízo aos cofres públicos.

11.16. Entretanto, poderiam não ter ocorrido divulgações inadequadas dos anúncios ou essa situação poderia ter sido minimizada ao máximo se a Artplan tivesse adotado critérios técnicos suficientes quando da inserção da campanha da reforma da previdência no Google Ads ou se tivesse alterado os parâmetros originários do contexto de exibição dos anúncios. Dessa forma, não teria havido veiculação de publicidade em sites de *fake news*, relacionados ao “jogo do bicho”, infantis, com conteúdo integralmente em russo e em canais do *YouTube* que promovem o Presidente da República. A seguir, estão apontados os recursos do Google Ads que poderiam ter sido empregados para evitar veiculação em canais e sites inadequados à mensagem da campanha.

11.17. Conforme foi destacado (item 10.5.9), as pessoas possuem valores e interesse diversos e, por isso, acessam variadas páginas da internet com propósitos diferentes. Foi apresentada a hipótese de acesso a um canal infantil quando a pessoa buscasse assistir juntamente com os filhos a conteúdo audiovisual com esse tema (peça 77, p. 11). Se tivesse sido divulgado em canal infantil, o anúncio acabaria sendo assistido pela pessoa. Assim, um integrante do público-alvo teria sido impactado pela mensagem da campanha em um contexto não adequado para a divulgação das peças publicitárias.

11.18. Embora esse exemplo não mereça reparo, uma possível variação desse cenário seria a pessoa apenas ceder seu equipamento eletrônico aos filhos para acessar o canal infantil. Nesse caso, se a mensagem da campanha fosse divulgada enquanto somente os filhos estivessem assistindo ao conteúdo audiovisual, se afiguraria imprópria a veiculação do anúncio, pois eles não integram o público-alvo da campanha.

11.19. A simples vista, parece tratar-se de situação de difícil contorno se não fossem os esclarecimentos prestados pelo Google. De acordo com a empresa, o anunciante tem acesso permanente e em tempo real, dentre outras informações, a todos os locais de exibição dos anúncios (item 10.5.6). Além disso, o Google Ads permite ao anunciante excluir canais ou páginas a partir de indicação de temas e subtemas específicos (item 10.5.11, “c”).

11.20. Assim, se a agência Artplan tivesse ciência de que os anúncios estavam sendo divulgados em locais inadequados para a campanha, poderia ter ajustado os parâmetros inicialmente estabelecidos de modo a excluir do contexto de exibição os canais ou páginas com temas infantis. Continuando no exemplo anterior, se a pessoa buscasse na internet conteúdos infantis para assistir juntamente com os filhos, não haveria qualquer possibilidade de exibição de anúncios da campanha da reforma da previdência em canais com essa temática.

11.21. Esse recurso de ajustes da configuração inicial da campanha poderia também ter sido empregado ao se verificar a exibição de peças publicitárias em sites que tratasse de qualquer jogo de azar proibido, e não apenas do denominado “jogo do bicho”, com vistas a excluir canais e sites que apresentassem esse tema.

11.22. Poderia igualmente ter sido evitada a veiculação dos anúncios da campanha em sites de língua russa mediante ajustes da configuração inicial da campanha. Selecionando o Brasil, dentre outras opções,

como o local de segmentação da campanha, o português seria definido como o idioma do contexto de exibição dos anúncios (peça 77, p. 9-10).

11.23. Quanto à veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência em canais do YouTube que estariam promovendo o Presidente Jair Bolsonaro, deve-se ponderar que, no país em que se adota o sistema de governo presidencialista, o chefe do Poder Executivo é uma figura bastante visada por acumular as funções de chefe de Estado e de chefe de governo. Assim, o presidente é o responsável pela coordenação da execução das políticas públicas objeto de interesse dos meios de comunicação.

11.24. Nesse sentido, as pessoas que produzem conteúdo para a internet (*publishers*), bem como os jornalistas das mídias tradicionais, podem expressar sua concordância com as ações governamentais. Por outro lado, também se trata de livre manifestação do pensamento a crítica de profissionais da imprensa às diretivas adotadas pelo governo.

11.25. Dessa forma, não representam demonstração de apreço ou despreço ao Presidente da República tais posicionamentos que, por vezes, despertam a atenção de usuários da internet com perfil do público-alvo de ações publicitárias do governo federal. Não por acaso, houve veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência em sites de ambos os grupos de *publishers*, conforme apontou a Secom, (item 10.1.27). Portanto, entende-se que não se confirma a suposta impropriedade.

11.26. Por fim, a veiculação de anúncios da campanha em sites que divulgam *fake news*, que se revela assunto de difícil enfrentamento. A disseminação de informações inverídicas na internet não é um fenômeno nacional, pois sua ocorrência tem também sido observada mundo afora.

11.27. No país, as instituições têm tomado providências para minimizar o impacto da desinformação na vida das pessoas. Há projetos de lei que tramitam nas casas legislativas propondo até mesmo a criminalização da divulgação de *fake news* (PLs 6.812/2017, 7.604/2017 9.931/2018 e 2.630/2020, etc.).

11.28. Também foi instaurada, em 2019, Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional (CPMI) para investigar:

os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público; a utilização de perfis falsos para influenciar resultados das eleições 2018; a prática de *cyberbullying* sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio.

11.29. No Supremo Tribunal Federal (STF) encontra-se em andamento inquérito com o objetivo de investigar a existência de notícias fraudulentas, denúncias caluniosas e ameaças contra a Corte, seus ministros e familiares.

11.30. No âmbito do Tribunal, uma das deliberações versando sobre o assunto foi o Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, proferido nos autos do TC-020.015/2020-8, processo que tratou de representação de possíveis irregularidades na gestão da área de comunicação social do Banco do Brasil. Tentando alcançar uma solução da matéria destinada a toda Administração Pública federal, o TCU decidiu:

9.3. recomendar à Casa Civil e à Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e a oportunidade de elaborar instrumento normativo sobre integridade de sites, blogs, portais e redes sociais, inclusive em relação ao combate à profusão de *fake news*, estabelecendo critérios de certificação para que possam receber recursos públicos (monetização) via anúncios publicitários e congêneres, com efeitos vinculantes a todos os órgãos do Governo Federal, incluindo as empresas estatais;

11.31. Como a disseminação de *fake news* ainda não chegou a um termo controlável devido à delonga na implementação das medidas anteriormente citadas, a Artplan poderia também ter empregado o recurso que possibilita a exclusão de canais ou páginas a partir de presença de palavras-chave com as quais não deseja ver-se associada (item 10.5.11, “d”). No caso, as palavras-chave poderiam ter sido selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no “Painel de checagem *fake news*”, ação desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com portais e agências que fazem a checagem de conteúdo de posts suspeitos sobre decisões e atos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do STF (peça 145).

11.32. Assim, ante as informações apresentadas pela Secom em atendimento à oitiva e diligência, ficou esclarecido que foram devolvidos os valores decorrentes de cliques em anúncios divulgados em sites ou canais que feriram a política do Google, bem como os valores em função da veiculação imprópria de anúncios. Dessa forma, restou afastado o indício de dano ao erário.

11.33. Também se desfez a presunção de que inexistia a possibilidade de controle da veiculação de anúncios na internet por meio do Google Ads. Essa ferramenta permite ao anunciante não apenas acessar a



qualquer tempo diversas informações sobre a divulgação dos anúncios na internet, mas também promover alterações nas configurações iniciais da campanha. Assim, os canais, páginas e sites passíveis de exibição dos anúncios estariam o mais adequado possível ao público-alvo.

11.34. Portanto, com base nos esclarecimentos prestados pelo Google (item 10.5), considera-se cabível a revogação da medida cautelar.

11.35. Por fim, cumpre ressaltar que, apesar de a IN SG-PR 3/2018 também tratar da fiscalização dos contratos firmados entre agências de publicidade e órgãos e entidades do Poder Executivo federal (arts. 49-53), entende-se que são difusas as atividades de acompanhamento e controle da execução dos contratos, a exemplo dos seguintes dispositivos:

Art. 50. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo aos gestores e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais.

(...)

Art. 52. As situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência dos fiscais deverão ser registradas e encaminhadas aos gestores do contrato que as enviarão aos superiores em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras e sanções administrativas especificadas no contrato.

11.36. Esse entendimento se revela admissível uma vez que a Secom somente interpelou as agências de publicidade sobre os indícios de impropriedade relativos à veiculação de anúncios da campanha da reforma da previdência no Google Ads porque os fatos haviam sido noticiados no jornal “Folha de S.Paulo” (item 5.7).

11.37. Assim, considera-se pertinente a recomendação de elaboração de regulamentação mais clara e detalhada a ser aplicada na fiscalização da execução dos contratos firmados com agências de publicidade, dando-se destaque à subcontratação de plataformas de mídia para veiculação de anúncios de campanhas do governo federal, de modo a possibilitar à Secom o acompanhamento dos locais em que estarão sendo divulgados as peças publicitárias, a quantidade total de exibição, bem como de interações que denotem interesse de usuários. Dessa forma, no exercício de seu poder fiscalizatório, a Secom determinaria às agências de publicidade ajustes ou novas opções de parâmetros inicialmente definidos, caso os anúncios venham a ser exibidos em contexto não condizentes com os objetivos da campanha publicitária.

11.38. Faz-se necessário esclarecer que era da competência da Secretaria-Geral da Presidência da República a coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e dos patrocínios dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob o controle da União, nos termos do art. 7º, inciso V, da Lei 13.502/2017, dispositivo replicado na Lei 13.844/2019 (art. 5º, inciso VII). Entretanto, com o advento da Lei 14.074/2020, passou a ser da competência do Ministério das Comunicações a política de comunicação e divulgação do governo federal (art. 26-C, inciso V). Assim, a recomendação de elaboração de normativo deve ser dirigida a esse órgão ministerial.

11.39. Com a regulamentação, órgãos e entidades do Poder Executivo federal poderão atuar diretamente nas causas do problema, aprimorando a eficácia da divulgação das peças publicitárias. Além disso, não se vislumbram obstáculos de ordem legal, financeira, operacional, temporal e de pessoal no âmbito do referido ministério que pudessem inviabilizar a elaboração do normativo.

11.40. Acrescente-se que, com orientações de fiscalização detalhadas, órgãos e entidades do Poder Executivo federal poderão acompanhar os ajustes necessários das campanhas publicitárias procedidos na plataforma de mídia pelas agências de modo a evitar a veiculação de anúncios em site/blogs/canais inadequados aos objetivos das campanhas desenvolvidas.

11.41. Portanto, entende-se que a formulação de proposta de recomendação ao MC atende aos pressupostos relacionados no art. 11, § 2º, da Resolução TCU 315/2020.

CONCLUSÃO

12. Dos documentos apresentados pela Secom para afastar os indícios de irregularidades referentes à medida cautelar, sobressai aquele contendo informações prestadas pelo Google sobre o funcionamento das seguintes ferramentas de publicidade digital operadas pela empresa (peça 77): Google Adsense (para editores de sites, blogs ou fóruns e que pretendem gerar receitas com eles) e Google Ads (para aqueles que querem anunciar produtos ou serviços na internet) (peça 146).

13. Com base em dados de perfil e buscas na internet, o algoritmo do Google Ads “descobre” preferências e interesses dos usuários e “desempenha” o papel de distribuidor/direcionador de conteúdos. Na



outra ponta dessa estrutura, buscando conexão com os usuários, estão os anunciantes, como as agências Artplan e Calia.

14. De acordo com as informações prestadas pelo Google, é o próprio anunciante que insere o anúncio na plataforma digital, indicando o público-alvo e os tipos de páginas e canais onde será exibido o anúncio (itens 10.5.3-10.5.5). Assim, o algoritmo do Google Ads define as pessoas que se interessariam pelo anúncio com base na segmentação concebida pelo anunciante.

15. Vale lembrar que a configuração de exibição dos anúncios é passível de redirecionamento, podendo os parâmetros iniciais serem revistos de forma imediata pelo anunciante (item 10.5.11).

16. Entretanto, não foram devidamente definidas as configurações para a exibição dos anúncios da campanha da reforma da previdência, razão pela qual acabaram sendo veiculadas mensagens em sites de *fake news*, do denominado “jogo do bicho”, infantis, com conteúdo integralmente em russo.

17. Apesar disso, não se confirmou dano ao erário, uma vez que os valores foram compensados.

18. Por outro lado, ainda que não tivesse sido expressivo o número de veiculações indesejadas, haja vista a baixa representatividade do valor total compensado em relação ao montante dispendido com a publicidade digital da reforma da previdência, possível dano à imagem Administração Pública federal não pode ser desprezado quando anúncios de campanhas publicitárias do governo federal foram divulgadas em sites de desinformações e resultados de jogo de azar proibido.

19. Portanto, diante dos fatos apurados, conclui-se que as informações constantes dos autos são suficientes para considerar procedente a representação (itens 11.15-11.34).

20. Além disso, o refinamento contínuo dos parâmetros das campanhas no âmbito do Google Ads pelas agências contratadas, visando à conformação do contexto de divulgação das mensagens publicitárias, permite a mitigação de riscos de lesão ao interesse público decorrentes da veiculação de anúncios em canais e sites cujo público seja indiferente ao que o governo federal pretende alcançar em suas campanhas publicitárias. Por consequência, considera-se cabível a revogação da medida cautelar dirigida à Secom.

21. Se não houve o devido acompanhamento e controle pela Artplan da divulgação dos anúncios no Google Ads, a Secom também não desempenhou com efetividade sua função de fiscal da execução da campanha da reforma da previdência. A falta de orientações precisas de fiscalização favoreceu a ocorrência das impropriedades retratadas neste processo. Portanto, entende-se pertinente recomendar ao Ministério das Comunicações a elaboração de normativo tratando de fiscalização dos contratos firmados entre as agências de publicidade e órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

22. Por fim, com relação às lacunas de informações apontadas nesta instrução (11.7-11.9, 11.11-11.12, 11.14), considera-se prescindível proposta de medida processual para supri-las, uma vez que os elementos carreados aos autos foram suficientes para emitir juízo de valor sobre os fatos desta representação.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

23. Em 10/8/2020, dois dias antes da sessão do Tribunal em que foram apreciados os embargos de declaração em face das determinações contidas na decisão do Relator, a Associação Brasileira de Agentes Digitais (Abradi), entidade de classe sem fins lucrativos formalizou, por meio de representante legal (peça 40), pedido de admissão no processo na condição de *amicus curiae*, com amparo no art. 138 do Código de Processo Civil (CPC) (peça 41), com a finalidade de “contribuir tecnicamente e de maneira efetiva à futura decisão a ser prolatada ...”

24. Destaca-se, inicialmente, que o objetivo do pedido da entidade apresenta, em certa medida, relação com o assunto tratado nestes autos, uma vez que uma das finalidades da Abradi consiste em “zelar pelo cumprimento da legislação que rege a comunicação para o ambiente digital no Brasil” (peça 43, p. 4).

25. Entretanto, não é pacífico o entendimento do TCU sobre a participação do *amicus curiae* no âmbito do processo de controle externo, conforme se verifica em trechos dos votos das seguintes deliberações:

a) Acórdão 2.008/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

Vale acrescentar que a figura do *amicus curiae*, prevista na Lei 9.868/1999, não encontra guarida nos normativos acima mencionados [Lei 8.443/1992 e Regimento Interno do Tribunal].

(Os grifos são do original.)

b) Acórdão 1.659/2016-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes:



Quanto ao pedido da ATP [Associação Portuários Privados] de ingresso nos autos, admito-a na condição de *amicus curiae*, concedo-lhe vista e cópia dos autos e fixo prazo de 15 dias para que apresente sua contribuição técnica, sob a ótica de terminais de uso privado que atuam em regime de ampla liberdade comercial, para deslinde da questão tratada nestes autos.

(Os grifos são do original.)

26. Convém ressaltar que, conforme dispositivo que fundamentou o pedido, trata-se de faculdade exclusiva do juiz a admissão no processo da contribuição de pessoa física ou jurídica.

27. Como a associação congrega empresas que exercem atividades relacionadas à comunicação digital, tema desse processo, podem ser, pois, relevantes os subsídios técnicos que porventura venham ser agregados a estes autos, caso o Relator exerça a prerrogativa a ele conferida no CPC.

28. No entanto, entende-se despidendo a participação da Abradi, uma vez que as informações prestadas pela Secom em sede de oitiva e diligência foram suficientes para aclarar os fatos desta representação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) considerar procedente a representação;
- b) revogar a medida cautelar dirigida à Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações constante da letra “b” do despacho do Relator, referendado por meio do Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo;
- c) recomendar ao Ministério da Comunicações, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de elaborar instrumento normativo tratando da fiscalização da execução dos contratos firmados entre as agências de publicidade e órgãos e entidades do Poder Executivo federal, dando-se destaque à subcontratação de plataformas de mídia para veiculação de anúncios de campanhas do governo federal;
- d) indeferir o pedido de admissão no processo na condição de *amicus curiae* feito pela Associação Brasileira de Agentes Digitais;
- e) informar ao representante, à Secretaria Especial de Comunicação Social, ao Ministério das Comunicações, à Advocacia-Geral da União, à Secretaria-Geral da Presidência da República e à Associação Brasileira de Agentes Digitais que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
- f) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Controladoria-Geral da União e à Casa-Civil, como subsídio para o cumprimento da recomendação de que trata o item 9.3 do Acórdão 1.329/2020TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, bem como ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público Federal; e
- h) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, representação (peça 1) de autoria do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Dr. Lucas Rocha Furtado, em que noticia diversos indícios de irregularidades na veiculação de campanhas publicitárias do Governo Federal, em especial aquelas relacionadas à divulgação da PEC da Reforma da Previdência.

2. Defende, no expediente inaugural, que o TCU adote medidas para conhecer e avaliar as despesas com publicidade do Governo Federal, de forma a identificar eventual ocorrência de aplicação de recursos públicos no financiamento de campanhas publicitárias em veículos cuja audiência não guarda relação com os assuntos tratados ou que desenvolvam atividades antiéticas ou ilegais ou, ainda, que se destinem à promoção pessoal do Exmo. Presidente da República.

3. Para tanto, menciona reportagens do jornal “Folha de São Paulo” de 9/5/2020 (peças 3 e 4) nas quais, em suma, noticiam a veiculação de publicidade federal sobre a reforma da previdência em canais não condizentes com o público-alvo da campanha, tais como canais do YouTube

primordialmente destinados ao público infantil (ex.: canal da “Turma da Mônica”, canal “Planeta Gêmeas”, canal “Get Movies”, que, além de ser destinado ao público infantil, tem conteúdo integralmente em russo), canal “Kids Fun”, entre outros.

4. As reportagens mencionam ainda a veiculação de anúncios no site resultadosdobichotemporeal.com.br (divulga resultados do denominado “jogo do bicho”, atividade ilegal no país); em sites divulgadores de *fake news* e desinformação, como o “Sempre Questione” e “Diário do Brasil”; em sites e canais que promovem o Exmo. Presidente Jair Bolsonaro, como o “Bolsonaro TV”; em aplicativos para celular, como “Brazilian Trump”, “Top Bolsonaro Wallpapers” e “Presidente Jair Bolsonaro”; e em mídias alinhadas politicamente.

5. O representante afirma que tais fatos configuram clara afronta aos princípios constitucionais da supremacia do interesse público, da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, diante do que solicita a atuação do TCU no sentido de avaliar essas despesas, bem como solicita que cópia da inicial e dos resultados das apurações sejam enviados ao Ministério Público Federal (MPF) para fins de instruir inquérito aberto para investigar suspeita de direcionamento de uso de verbas federais de publicidade para sites ideológicos alinhados ao Exmo. Presidente da República.

6. Em Despacho de peça 13, dada a gravidade dos indícios noticiados e a possibilidade de ocorrência de prejuízos aos cofres públicos sob a forma de desperdício dos recursos federais assim aplicados, sem o devido proveito para a União nem para a sociedade, determinei ao Ministério das Comunicações, cautelarmente, que cessasse o direcionamento de recursos para campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias cuja audiência ou público-alvo fossem estranhos ao que se pretende comunicar ou, ainda, que se relacionassem a atividades ilegais, até que o Tribunal deliberasse, no mérito, acerca da matéria.

7. Em adição, determinei a realização de diligência do Ministério das Comunicações para a obtenção de informações adicionais acerca dos fatos noticiados, em especial do uso da plataforma Google Adsense nas campanhas do Governo federal, bem como sua oitiva em razão dos indícios de irregularidades que ensejaram a concessão da cautelar, com a informação das medidas adotadas para combater as ocorrências narradas.

8. Ao fim, determinei ao referido Ministério a apuração dos fatos noticiados com vistas a apresentar ao TCU evidências robustas que afastassem os indícios de irregularidades noticiados ou, uma vez confirmados, que informasse as medidas adotadas para a instauração de tomada de contas especial com vistas à quantificação do dano e à identificação dos responsáveis.

9. A cautelar por mim concedida foi referendada mediante Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário (peça 17), em face do qual foram opostos embargos de declaração (peça 32), acolhidos parcialmente pelo Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário (peça 37), para direcionar a ordem suspensiva apenas para os recursos federais utilizados em campanhas publicitárias no âmbito dos contratos sob a responsabilidade do Ministério das Comunicações.

10. Ainda irresignada com a decisão do TCU que manteve a cautelar suspensiva, a Advocacia-Geral da União (AGU) interpôs agravo (peça 98) que, no mérito, teve o seu provimento negado por intermédio do Acórdão 2.546/2020-TCU-Plenário. Na ocasião, enfatizei que a cautelar foi adotada em razão de indícios de irregularidades tanto no perfil do usuário alcançado pela campanha quanto no conteúdo do veículo no qual se promoveram inserções propagandísticas.

11. Nesta etapa processual, avaliam-se as respostas às oitivas e à diligência por mim determinadas no Despacho de peça 13 apresentadas pela Secom, por intermédio da AGU, às peças 48 a 84.

12. Após analisar as informações trazidas aos autos, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, em uníssono (peças 148 a 150), pugna por, no mérito, considerar procedente a representação, revogar a cautelar concedida, bem como recomendar ao Ministério das Comunicações que avalie a conveniência e a oportunidade de elaborar instrumento normativo tratando da fiscalização da execução dos contratos firmados entre as agências de

publicidade e os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, dando-se destaque à subcontratação de plataformas de mídia para veiculação de anúncios de campanhas do governo federal.

13. Feito este necessário resumo, passo a decidir.

14. Reitero teor do Despacho de peça 13 e conheço da presente representação, vez que satisfeitos os requisitos de ingresso previstos no art. 237, inciso III, c/c art. 235 do RITCU.

15. Com relação ao mérito, acompanho, em parte, as conclusões e a proposta de mérito que integram a instrução técnica e que foram transcritas no relatório precedente, razão pela qual acolho os argumentos nela expendidos em minhas razões de decidir, naquilo que não afrontam o posicionamento que defendo adiante.

16. De início, trato do pedido formulado pela Associação Brasileira de Agentes Digitais – Abradi (peça 40), entidade de classe sem fins lucrativos, para ser admita no processo na condição de *amicus curiae*, com amparo no art. 138 do Código de Processo Civil (CPC) (peça 41), com a finalidade de “contribuir tecnicamente e de maneira efetiva à futura decisão...”.

17. A figura do *amicus curiae* não encontra previsão expressa na Lei 8.443/1992 nem no RITCU, mas no art. 138 do novo CPC, cuja aplicação subsidiária ao processo de controle externo está assentada no art. 15 do referido diploma legal.

18. De acordo com *caput* do art. 138 do CPC, a critério do relator, justificaria a admissão de *amicus curiae*, como entidade especializada, a ocorrência das hipóteses de reconhecimento da relevância da matéria, da especificidade do tema ou da repercussão social da controvérsia.

19. No caso vertente, não vejo a presença dos requisitos autorizativos para a admissão da Abradi como *amicus curiae*, notadamente, por entender que as informações trazidas em sede de diligência e de oitiva são suficientes para o adequado deslinde do feito, razão pela qual pugno por que seja negado o pedido veiculado pela referida associação.

20. Com relação ao mérito, a Secom alegou, no essencial, que:

i) possui responsabilidade pela contratação das agências de propaganda, nos termos do art. 1º da Lei 12.232/2010, cabendo a essas agências contratadas a distribuição da publicidade, mediante a contratação dos meios e veículos de divulgação;

ii) nos termos dos contratos celebrados entre a Secom e as agências de propaganda, é de competência exclusiva dessas agências a responsabilidade pelos atos praticados na execução dos contratos por elas firmados com os meios de divulgação e fornecedores;

iii) a escolha do veículo de comunicação e divulgação para essas campanhas publicitárias por meio da Internet se deu com base nos critérios estabelecidos no art. 10, inciso V, da IN SG/PR 02/2018, entre eles, o perfil do público-alvo da ação e os Indicadores-Chave de Performance (KPI), estes últimos utilizados para aferir o grau de alcance dos objetivos da comunicação (entrega efetiva da comunicação, etc.);

iv) a campanha da reforma da previdência ficou a cargo da agência Artplan Comunicação S/A que, por sua vez, contratou a empresa Google Brasil Internet Ltda., detentora do serviço automático e direcionador de distribuição de anúncios, denominado AdSense;

v) a contratação do serviço especializado da empresa Google funda-se no art. 2º, § 1º, da Lei 12.232/2010, cuja forma inovadora de comunicação promovida pelo software Google AdSense encontra respaldo no art. 3º, inciso XV, da IN SG/PR 2/2018, que prevê a contratação de novas tecnologias que visam a expandir os efeitos das mensagens, bem como no art. 3º, inciso VIII, da Lei 12.965/2014, que estabelece que o uso da internet no Brasil tem como princípio a liberdade dos modelos de negócio, e no art. 4º, inciso IV da Lei 13.874/2019, que orientou a administração pública, no exercício do poder regulatório, a evitar “redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios ...”;

vi) a publicidade direcionada, promovida pelo Google AdSense, com base nos acessos de usuários a conteúdos em páginas da Internet, nos mais diversos horários, permite traçar o perfil de cada usuário e, assim, identificar suas preferências, de forma a segmentar a entrega direcionada da publicidade para determinado usuário, com base no perfil determinado pelo anunciante;

vii) o serviço de publicidade digital do Google AdSense, portanto, ao focar o processo de escolha de divulgação com base no perfil do público-alvo, pode ampliar a divulgação para um leque de páginas e conteúdos que não tenham, necessariamente, correlação temática com o objeto da campanha de divulgação;

viii) nesse contexto, o “mecanismo [do Google AdSense] respeita a premissa concreta de que as pessoas reais não são unidimensionais. Ao contrário, têm hábitos, rotinas e interesses diferentes, sendo desejável que possam receber a informação relevante em diferentes contextos, segundo a avaliação estratégica dos anunciantes”;

ix) o Google adota ações para identificar e excluir conteúdos inapropriados, de pessoas mal intencionadas que violem sua política, de sorte que do total gasto com a campanha da reforma da previdência, cujo valor pago foi com base no número de cliques, apenas 0,139% foi relativo a sua divulgação em sites considerados inadequados pelo Google;

x) exerceu adequadamente a atividade de fiscalização do contrato ao cumprir a rotina de controles e verificações, previstas nos normativos e nas disposições contratuais, para fins de aprovações e faturamentos das ações publicitárias;

xi) não houve patrocínio a site ou blog específico, nem o direcionamento de recursos da campanha para sites de *fake news* e desinformação ou que promovessem a imagem pessoal do Presidente da República, vez que a escolha desses sites se deu pela aplicação de regras de inteligência artificial e critérios próprios definidos no âmbito do Google AdSense, o que resultou, inclusive, na veiculação da campanha em sites que são críticos ao atual governo.

21. Relativamente à diligência realizada para a obtenção de informações relativas à utilização do Google AdSense para a divulgação das demais campanhas do Governo federal, a Secom esclareceu que do total gasto com a agência Artplan, no valor de R\$ 8,97 milhões, envolvendo seis campanhas, R\$ 6,2 milhões referem-se a três campanhas da nova previdência, ou seja, quase 70% do valor total. Informou ainda que com a agência Calia foram gastos R\$ 2,11 milhões em quatro campanhas de divulgação.

22. A empresa Google trouxe informações complementares (peça 77) acerca do funcionamento da plataforma Google AdSense. Ao contrário do que afirma a Secom, esclareceu ser possível a segmentação e o controle dos sites e conteúdos onde determinada campanha será veiculada, apesar da sistemática de direcionamento do anúncio a usuários visados pela campanha.

23. Com relação à segmentação dos sites para veiculação de determinada campanha, aduz ser possível a escolha, pelo anunciante, do contexto em que os anúncios serão exibidos, das características da audiência específica que se deseja alcançar e da frequência de interação com o mesmo usuário, de sorte que é o anunciante quem define o público-alvo e os tipos de página ou canal em que os anúncios serão exibidos.

24. No que se refere ao controle, acrescenta que o anunciante tem acesso permanente e em tempo real a todos os locais de exibição, quantidade total de exibições, quantidade de cliques sobre o anúncio da campanha, percentual de usuários que assistiram o vídeo por completo, entre outras informações, de sorte que exibições em sites inadequados na visão do anunciante podem ser imediatamente por ele revistas.

25. Para comprovar suas alegações, o Google apresenta telas do sistema (peça 77, p. 9-15) que permitem ao anunciante realizar as configurações mencionadas em relação à segmentação e ao controle da campanha. Nesse contexto, o anunciante pode, por exemplo, proibir que o anúncio seja exibido em páginas: i) que tenham determinado tipo de conteúdo, como infantil; ii) relacionadas a determinados temas, como notícias de celebridades, jogos, etc; iii) que contenham determinadas palavras-chaves; iv) identificadas individualmente, entre outras condições.

26. Esclarece, por fim, que o anunciante, além da possibilidade de fixação dos parâmetros iniciais quando da inserção da campanha no sistema, pode promover ajustes posteriores e em tempo real nesses parâmetros, mesmo durante sua execução, de sorte que cabe ao anunciante a responsabilidade pelas decisões de direcionamentos posteriores de seus anúncios.



27. Os esclarecimentos apresentados pela Secom merecem acolhimento parcial.
28. Rememoro que dois são os conjuntos de indícios de irregularidades tratados nos autos. O primeiro, relacionado à divulgação indevida de campanha publicitária governamental em sites inapropriados, seja porque divulgam *fake news* e desinformação, seja porque estão associados a atividades ilegais, como jogo do bicho, seja porque buscam promover a imagem de determinada autoridade pública.
29. O segundo, refere-se ao alcance de público-alvo indevido para o propósito da campanha publicitária. Cito, a título de exemplo, a campanha sobre a reforma da previdência que foi destinada ao público infantojuvenil, sem qualquer interesse no tema.
30. Observo que a defesa trazida pela Secom, em grande medida, repete os argumentos já apresentados nas fases processuais anteriores, como na interposição dos embargos de declaração e do agravo regimental.
31. Em suma, aquele Órgão de comunicação do Governo federal busca isentar-se das atribuições que dele seriam esperadas, na medida em que ele foi o contratante e o gestor dos recursos públicos federais, numa tentativa de imputar às agências de propaganda contratadas a exclusiva responsabilidade pela veiculação das campanhas de interesse do Governo federal.
32. Nessa esteira, a Secom persevera no argumento de que com a utilização do Google Adsense, tanto ela quanto as agências de publicidade estariam impossibilitadas de interferir na escolha dos sites/canais onde os anúncios seriam veiculados, porquanto o software em questão faria o direcionamento automático para determinado público-alvo.
33. Na sequência, defende a legalidade na utilização do Google Adsense, visto tratar-se de nova tecnologia de comunicação que visa a expandir os efeitos das mensagens, em consonância com as Leis 12.232/2010, 12.965/2014 e 13.874/2019.
34. Como já enfatizei no Despacho de peça 13, não se contesta, aqui, a efetiva participação das agências de publicidade contratadas, na medida em que, de fato, foram elas as responsáveis finais pela veiculação das campanhas publicitárias na plataforma Google Adsense.
35. Já naquela ocasião, o que reitero nesta oportunidade, o que se questionava é a passividade da Secom em não atuar para garantir que os recursos utilizados nas campanhas publicitárias do Governo federal não fossem destinados a sites ilegais, de *fake news*, de promoção pessoal de autoridade pública ou cujo público-alvo não tivesse interesse no tema da campanha.
36. De igual modo, também não se discute, nos autos, a legalidade na utilização do Google Adsense na divulgação de campanhas publicitárias com dinheiro público, tecnologia recente que permite, sem sombra de dúvidas, o alcance mais direcionado de determinado público-alvo, tornando a comunicação muito mais efetiva.
37. Contudo, o que não se pode é admitir que o alcance de determinado público-alvo seja regra primordial, única e preponderante a desconsiderar as características dos sites/canais onde os anúncios são veiculados a ponto de subjugar a garantia de atendimento ao interesse público e a observância de princípios constitucionais tão caros para nossa sociedade, como a legalidade, a moralidade e a impessoalidade.
38. Neste ponto, não poderia deixar de mencionar o atual contexto de utilização das mídias e plataformas digitais. Se por um lado adquiriram suma importância para a comunicação social, seja pela facilidade de difusão de ideias, seja pela alta capilaridade de seu alcance, por outro, trouxeram à tona verdadeiro problema de confiabilidade daquilo que se comunica. Refiro-me às *fake News*, fenômeno mundial.
39. Temos acompanhado com atenção e apreensão a cruzada do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no combate efetivo às notícias falsas que circulam de forma desenfreada e descontrolada nas plataformas digitais, com o objetivo de confundir, desviar a atenção, criando verdadeiro caos informacional por toda sociedade.
40. Nesta cruzada, entendo que esta Corte de Contas, dentro de seu espectro de atuação, desempenha papel fundamental, como aquele revelado quando da prolação do Acórdão 1.329/2020-

TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Bruno Dantas, que, em seu subitem 9.3, exarou recomendação no sentido de que o Governo federal elaborasse normativo para permitir a certificação de mídias digitais (sites, blogs, portais e redes sociais) para fins de recebimento de recursos federais decorrentes de anúncios publicitários.

41. De fato, não há como admitir que recursos públicos, tão escassos nesta época de elevados gastos com o enfrentamento da pandemia de covid-19, sejam vertidos para financiar os tipos de site, blogs e portais mencionados. O TCU, como órgão de controle, não pode agir com tibieza diante da situação ora apontada, sob o risco de, alfin, com ela compactuar. Deve, sim, atuar prontamente em conjunto com o Governo federal para mitigá-la.

42. O aparato tecnológico disponível contribuiu para isso. É que o próprio Google, em manifestação trazida aos autos, deixa claro, ao contrário do que afirma a Secom, ser possível a customização dos sites e mídias digitais nos quais as campanhas publicitárias serão veiculadas, obviamente, sem perder de vista o critério central de direcionamento dos anúncios utilizado pelo Google Adsense, fundado no perfil do público-alvo.

43. A esse respeito, a documentação trazida pelo Google aponta, inclusive, as telas do sistema utilizadas para tanto. Consoante a empresa norte-americana, é possível proibir que o anúncio seja exibido em páginas ou mídias: i) que tenham determinado tipo de conteúdo, como infantil; ii) relacionadas a determinados temas, como notícias de celebridades, jogos, etc; iii) que contenham determinadas palavras-chaves; iv) identificadas individualmente, entre outras condições.

44. Mais ainda, além da admitida parametrização inicial para a veiculação do anúncio, também é possível a implementação de modificações nesses parâmetros no curso do período de veiculação, alterações estas que podem, inclusive, ser realizadas com bases em informações e estatísticas de acesso fornecidas pelo próprio Google acerca do desempenho e alcance da campanha.

45. Em suma, a Secom, por intermédio e em conjunto com as agências de propaganda contratadas, tinha plena condição operacional de atuar para evitar e combater a veiculação das campanhas publicitárias em sites e mídias digitais inapropriadas, notadamente aqueles associados a atividades ilegais, como o jogo do bicho, ou direcionada a determinado público-alvo indesejado, alheio ao contexto da mensagem divulgada.

46. Especificamente quanto à veiculação de campanha publicitária em mídias digitais que produzem e disseminam *fake news*, entendo que em razão da dificuldade inerente para a exata identificação de conteúdos falsos e, por via de consequência, de mídias/canais/blogs e sites que os divulgam, não há como exigir conduta diversa por parte dos gestores da Secom a justificar a imposição de qualquer reprimenda por esta Corte de Contas.

47. Consoante já deixei assente no Despacho de peça 13, a recomendação exarada no subitem 9.3 do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário enfrenta a questão da indevida monetização dessas mídias digitais com recursos públicos federais de forma adequada. Contudo, por se tratar de recomendação, como não poderia deixar de ser dada a natureza de seu teor, julgo caber a expedição de medida orientativa direcionada ao Ministério das Comunicações com o objetivo de, desde já, ao menos mitigar situações futuras similares.

48. Com relação à possibilidade de identificação de sites, canais e blogs que disseminam *fake news*, a unidade instrutiva trouxe a lume indicação de medida cuja implementação seria plenamente viável do ponto de vista operacional, no âmbito das agências de publicidade contratadas. A unidade técnica assim se manifestou (peça 148, p. 17):

... poderia também ter empregado o recurso que possibilita a exclusão de canais ou páginas a partir de presença de palavras-chave com as quais não deseja ver-se associada (item 10.5.11, “d”). No caso, as palavras-chave poderiam ter sido selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no “Painel de checagem *fake news*”, ação desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com portais e agências que fazem a checagem de conteúdo de *posts* suspeitos sobre decisões e atos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do STF (peça 145).

49. A medida acima declinada, por óbvio, não abarca todo o universo de mídias digitais nem, tampouco, significativo conteúdo daquilo que vem sendo divulgado como notícias falsas, mas representa uma louvável iniciativa pública para se identificar e combater esse tipo de notícia, iniciativa esta que deve ser valorizada e pode ser utilizada, no âmbito da divulgação de campanhas de publicidade quando da utilização do Google Adsense.

50. Por todo o exposto, deixo de propor o aprofundamento das investigações para fins de identificação e análise da conduta dos gestores da Secom por não antever, mesmo que em juízo inicial, elementos que possam caracterizar e existência de dolo ou erro grosseiro a permitir futura responsabilização, nos termos do art. 28 da LINDB, com redação dada pela Lei 13.655/2018.

51. Contudo, como forma de mitigar ocorrências futuras relacionadas à divulgação de campanhas publicitárias financiadas com recursos públicos em sites, blogs e canais que disseminam *fake news*, julgo adequado exarar determinação ao Ministério das Comunicações para que seja expedida orientação a todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta para que, nos contratos por eles celebrados com agências de publicidade, sejam previstas cláusulas que incentivem a identificação e o combate a veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais associadas a *fake news*, considerando, entre outras, a iniciativa pública “Painel de Checagem de Fake News” organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

52. Em adição, entendo que, no cumprimento da determinação acima, cabe a orientação adicional no sentido de que, caso a comunicação da campanha se dê pela utilização do Google Adsense, existe a possibilidade de parametrização dos atributos da campanha, de sorte a excluir sua veiculação em mídias digitais que mencionem determinadas palavras-chave a serem selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no mencionado “Painel de Checagem de Fake News” organizado pelo CNJ.

53. Por outro lado, em consonância com as conclusões da unidade instrutiva, entendo não ter restado caracterizado a ocorrência de direcionamento de veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais de promoção pessoal do Presidente da República. Quanto à questão, a Secom trouxe aos autos a informação de que também ocorreu veiculação de anúncios em sites e blogs críticos ao atual governo, de sorte que a demonstração de apreço ou de despreço pelo Presidente da República não foi decisiva para a escolha da mídia digital para a veiculação da campanha.

54. Deixo de acolher, entretanto, a proposta da unidade técnica para a revogação da cautelar em sua integralidade.

55. Como restou demonstrado nos autos, o direcionamento da veiculação dos anúncios é realizado, preponderantemente, com base em critério relacionado ao público-alvo e não à audiência propriamente dita da mídia digital em que a veiculação é realizada, apesar de ser possível a parametrização para se excluir sua exibição em sites considerados indevidos.

56. Em outras palavras, não constitui irregularidade a veiculação de campanha publicitária em sites, canais ou blogs cuja audiência não tenha correlação com o tema objeto da divulgação, desde que tais mídias não estejam associadas a *fake news* ou a atividades consideradas ilegais.

57. Desse modo, entendo pertinente a revogação parcial da ordem cautelar apenas quanto a este ponto, qual seja, com relação à proibição endereçada ao Ministério das Comunicações, nos contratos sob sua responsabilidade, de direcionar recursos de campanhas publicitárias para mídias e plataformas cujas audiências sejam estranhas ao que se pretende comunicar.

58. Com relação às demais proibições exaradas na cautelar em comento, conforme restou demonstrado nos autos, a tutela provisória restou justificada e, portanto, deve ser confirmada.

59. Do exposto, julgo adequada a expedição de determinação ao Ministério das Comunicações para que faça cessar, definitivamente, nos contratos sob sua responsabilidade, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias que se relacionem a atividades ilegais.

60. Por oportuno e apenas a título de esclarecimento, observo que, na hipótese de proferir acórdão confirmando tutela cautelar, “é ela que apresenta efeitos imediatos, e não o acórdão, ainda que



se interponha recurso com efeito suspensivo”, conforme restou decidido no âmbito do Acórdão 1.668/2021-TCU-Plenário, de relatoria do nobre Ministro Benjamin Zymler, devendo eventual recurso contra o acórdão ser recebido apenas em seu efeito devolutivo.

61. Dada a necessidade de fortalecimento da atividade de fiscalização dos contratos firmados entre as agências de publicidade e órgãos e entidades do Poder Executivo federal, dando-se destaque à subcontratação de plataformas de mídia para veiculação de anúncios de campanhas do governo federal, ponho-me de acordo com a proposta da unidade técnica no sentido de expedir recomendação ao Ministério das Comunicações para que, com o apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), elabore normativo tratando da questão.

62. Relativamente à possível caracterização de prejuízo financeiro para a União, acompanho, no essencial, as conclusões da SecexAdministração pela sua inocorrência, notadamente, em razão de a Secom ter informado acerca da devolução dos valores de R\$ 57.203,77, relativamente a cliques inválidos em sites ou canais que feriram a política do Google, e de R\$ 108,71, decorrentes de veiculação imprópria.

63. A esse respeito, não poderia deixar de trazer a relevo questão que reputo importante. Trata-se da exata delimitação do que seria violação da política do Google a ensejar a restituição de valores relativamente à veiculação de anúncios em sites/canais em desacordo com tal política.

64. Em rápida pesquisa no site da própria empresa, minha assessoria identificou as hipóteses que caracterizam essa violação, quando se detecta acesso de páginas/mídias a: conteúdo proibido (produtos falsificados ou perigosos, permitir comportamento desonesto, conteúdo inadequado), práticas proibidas (uso inapropriado da rede de anúncios, coleta e uso de dados, declarações falsas), conteúdos e recursos restritos, que as vezes são ilegais, mas nem sempre (conteúdo sexual, álcool, direitos autorais, jogos de azar, etc.) e requisitos editoriais e técnicos, que não envolvam assuntos desagradáveis e de difícil interação.

65. Observa-se, portanto, que o que afronta a política de publicidade do Google não necessariamente está relacionado à divulgação de anúncios em sites, blogs e canais relacionados a atividades ilegais, em desacordo com a legislação brasileira, ou mesmo ao direcionamento de campanha a público-alvo completamente alheio ao que se pretende comunicar.

66. Deixo essas ponderações a título de registro, tendo em vista que o assunto pode vir a ser novamente visitado em futuras oportunidades pelo TCU, pela sua importância.

67. Compreendendo as preocupações externadas pelo Ministro Bruno Dantas, acato as sugestões apresentadas por Sua Excelência mediante declaração de voto.

68. Por fim, registro a recente edição da cartilha “Boas práticas aplicáveis à utilização de mídias digitais pela Administração Pública Federal”, trabalho conjunto da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Comunicação Social do Ministério das Comunicações, em atenção ao Acórdão 1.329/2020-Plenário, mais um esforço que vem a se somar no sentido de buscar maior racionalização neste tipo de contratação pelo Poder Público.

Com essas considerações, Voto para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2553/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.941/2020-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria Especial de Comunicação Social.
4. Órgão: Secretaria Especial de Comunicação Social.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.



7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de autoria do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, em que noticia diversos indícios de irregularidades na veiculação de campanhas publicitárias do Governo Federal, em especial aquelas relacionadas à divulgação da PEC da Reforma da Previdência;

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

9.1. conhecer da presente representação, uma vez que satisfeitos os requisitos de ingresso previstos no art. 237, inciso III, c/c art. 235 do RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. revogar parcialmente a medida cautelar que integra a letra “b” do Despacho de peça 13, referendada pelo Plenário desta Corte de Contas mediante Acórdão 1.848/2020-TCU-Plenário e modificada pelo Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário, para tornar sem efeito a proibição endereçada ao Ministério das Comunicações, nos contratos sob sua responsabilidade, de direcionar recursos de campanhas publicitárias para mídias e plataformas cujas audiências sejam estranhas ao que se pretende comunicar;

9.3. nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, determinar ao Ministério das Comunicações que:

9.3.1. faça cessar, nos contratos sob sua responsabilidade, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias que se relacionem a atividades ilegais, tornando definitiva a parte da cautelar concedida pelo subitem 9.1, letra “b”, do Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário que tratou da referida proibição;

9.3.2. no prazo de trinta dias, seja expedida orientação a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta para que, nos contratos por eles celebrados com agências de publicidade, sejam previstas cláusulas que incentivem a identificação e o combate a veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais associadas a *fake news*, considerando para tanto, entre outras, a possibilidade de parametrização dos atributos da campanha, caso a comunicação se dê pela utilização do Google AdSense, de sorte a, por exemplo, excluir a veiculação em mídias digitais que mencionem determinadas palavras-chave a serem selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no “Painel de Checagem de *Fake News*” organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

9.4. determinar ao Ministério das Comunicações, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, defina diretrizes/e ou instrumento normativo com orientações e definições de responsabilidades no acompanhamento dos contratos firmados com agências de publicidade, em especial quanto à aderência dos sites que veiculam anúncios de campanhas aos critérios definidos pela administração.

9.5. indeferir o pedido de admissão no processo na condição de *amicus curiae* feito pela Associação Brasileira de Agentes Digitais;

9.6. notificar da presente decisão o Representante, a Secretaria Especial de Comunicação Social, o Ministério das Comunicações, a Advocacia-Geral da União, a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público Federal e a Associação Brasileira de Agentes Digitais;

9.7. encaminhar cópia da presente decisão à Controladoria-Geral da União e à Casa-Civil, como subsídio para o cumprimento da recomendação de que trata o item 9.3 do Acórdão 1.329/2020-TCU-Plenário;

9.8. determinar à Segecex a criação de grupo de trabalho (GT) com vistas a estudar a legalidade da contratação pela administração pública de programas de publicidade online do tipo Google Ads,



Yahoo Bing Network, Media.net, dentre outros, para veicular publicidade institucional e de utilidade pública, bem como levantar os riscos envolvidos nesse tipo de contratação e possíveis instrumentos de controle, encaminhando o relatório, no prazo de 90 (noventa) dias, ao gabinete do Relator.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2553-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 009.212/2011-6 [Aposos: TC 020.516/2021-5, TC 019.747/2021-7, TC 020.519/2021-4, TC 019.764/2021-9, TC 020.695/2021-7, TC 019.730/2021-7, TC 019.575/2021-1, TC 019.728/2021-2].

Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Caxias/MA.

Recorrente: espólio de Humberto Ivar Araujo Coutinho (027.657.483-49).

Representação legal: James Lobo de Oliveira Lima (OAB/MA 6.679), Ademilton Cipriano de Sousa (OAB/MA 11.709-A) e Anderson Medeiros Soares (OAB/MA 12.128).

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. CONVÊNIO. ARGUMENTOS QUE NÃO POSSIBILITAM O AFASTAMENTO DAS PREMISSAS QUE NORTEARAM A CONDENAÇÃO RECORRIDA. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 456), a seguir transcrita, que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade e do representante do Ministério Público junto ao TCU (peças 457 a 459):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peças 320-326) interposto pelo Espólio de Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-Prefeito do Município de Caxias/MA, contra o Acórdão 1.778/2015 – TCU–Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 151).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial decorrente de Solicitação do Congresso Nacional (TC 013.939/2009-5) oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que noticiou supostas irregularidades ocorridas na Prefeitura de Caxias/MA durante a gestão do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho,

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

9.1 rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Humberto Ivar Araújo Coutinho, Vinícius Leitão Machado, Ítalo Anderson Mendes Barros, Tayanne Mayara Mendes Barros e pela empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda.;

9.2 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas dos Srs. Humberto Ivar Araújo Coutinho (027.657.483-49), Vinícius Leitão Machado (062.679.553-20), Ítalo Anderson Mendes Barros (027.967.443-02) e Tayanne Mayara Mendes Barros (016.782.183-08), bem como da empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda.



(05.027.998/0001-31), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida 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:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA OCORRÊNCIA
89.772,54	08/02/2007
507.315,00	31/05/2007
278.766,40	03/09/2007
70.841,51	06/03/2008

9.3 aplicar aos Srs. Humberto Ivar Araújo Coutinho, Vinícius Leitão Machado, Ítalo Anderson Mendes Barros e Tayanne Mayara Mendes Barros, bem como à empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda., individualmente, multa no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4 acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Humberto Ivar Araújo Coutinho, Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Alexandre Henrique Pereira da Silva e pelas empresas Santos Correia Construção e Empreendimento Ltda. e Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda.;

9.5 aplicar aos Srs. Humberto Ivar Araújo Coutinho, Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Alexandre Henrique Pereira da Silva, individualmente, 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\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para o primeiro e R\$ 12.000,00 (doze mil reais) para os demais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6 declarar a inidoneidade das empresas Santos Correia Empreendimento Ltda. (05.255.469/0001-95) e Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (05.027.998/0001- 31) para participarem de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de três anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

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

9.8 autorizar desde já, caso venha a ser solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, na forma da legislação em vigor;

9.9 encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentaram, à Secretaria e Logística da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Controladoria-Geral da União, para que adotem as providências necessárias em relação à declaração de inidoneidade das empresas Santos Correia Empreendimento Ltda. (05.255.469/0001-95) e Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (05.027.998/0001-31);

9.10 encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentaram, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis; e



9.11 dar ciência e remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentaram, aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Caxias/MA, à Caixa Econômica Federal e à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial oriunda de processo de representação (Solicitação do Congresso Nacional – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados) com peças constituídas a partir do anexo 3 do TC 013.939/2009-5 (peças 2-11) em decorrência da determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 2.678/2010-TCU-Plenário (peça 1). Assinale-se que foram constatadas diversas irregularidades no Contrato de Repasse 192809/2006 (Siafi 559136) cujo objeto envolvia construção habitacional, regularização fundiária e implantação de esgotamento sanitário no Município de Caxias/MA mediante a aplicação de recursos públicos da ordem de R\$ 9.750.000,00, por parte da concedente, e de R\$ 520.408,30, a título de contrapartida municipal.

2.1. Dessa forma, diversas citações e audiências dos responsáveis foram realizadas pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA), conforme as seguintes irregularidades (peça 1, p. 3):

a) citação do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, do secretário municipal de infraestrutura Vinicius Leitão Machado e da sociedade empresarial Barros Construções e Empreendimentos Ltda., pelo valor do débito indicado, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da citação, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das ocorrências detalhadas a seguir:

a.1) ocorrência: indícios de fraude nos documentos comprobatórios de despesas, na forma relatada no item 9.1 do relatório de fls. 151/259:

Data	Valor do débito
8/2/2007	89.772,54
31/5/2007	507.315,00
3/9/2007	278.766,40

a.2) ocorrência: indícios de pagamento de serviços que não foram executados pela contratada, consoante item 9.4 do relatório de fls. 151/259:

- Valor do débito: R\$ 57.000,00;

- Data da ocorrência: 6/3/2008;

b) audiência do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, relativa à falta de publicidade devida ao contrato/aditivo, conforme relatado no item 9.3 do relatório de fls. 151/259;

c) audiências dos membros da comissão de licitação condutora da Concorrência nº 008/2006 e Tomada de Preços nº 014/2006, Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva, do prefeito Humberto Ivar Araújo Coutinho, e das licitantes Barros Construções e Empreendimentos Ltda. e Santos, Correia Construção e Empreendimento Ltda. em relação aos indícios de procedimentos fraudulentos na condução do processo licitatório indicando possível ocorrência de conluio, direcionamento de licitação ou licitação montada (item 9.2 do relatório de fls. 151/259).

2.2. Ao proceder à análise das defesas apresentadas, a Secex/MA propôs rejeitar todas as alegações de defesa apresentadas e acolher, parcialmente, as razões de justificativa invocadas. Dessa forma, foram propostas, a cada um dos responsáveis, conforme as impropriedades constatadas: a imputação de débito, a aplicação de multa e da declaração de inidoneidade da empresa Santos Correia Empreendimentos Ltda. para licitar com a administração pública pelo prazo de até cinco anos (peça 110, p. 23-24).

2.3. Em dissonância, o Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) emitiu parecer propondo que se fizesse nova citação dos responsáveis, tendo em vista a majoração de uma das parcelas de débito contida nas citações até então realizada. Sucessivamente, se manifestou favorável ao encaminhamento proposto pela unidade técnica de origem, retificando-se o item referente à incidência de juros de mora sobre a multa a ser aplicada e alterando-se a redação do item referente à declaração de inidoneidade da mencionada empresa (peça 115, p. 20-21).

2.4. Por meio de despacho, o relator a quo, Ministro Benjamin Zymler, acolhendo a preliminar do MP/TCU, determinou a realização das novas citações (peça 116). Sobrevieram novas alegações de defesa e, em última análise, a unidade técnica de origem manteve, no essencial, suas propostas originárias incorporando a elas as proposições exaradas pelo MP/TCU (peça 145, p. 26- 28). Também, em última manifestação o MP/TCU se alinhou, no essencial, à proposta da Secex/MA (peça 147, p. 8).



2.5. O voto condutor do acórdão condenatório acompanhou os posicionamentos adotados pela Secex/MA e pelo MP/TCU. Assim sendo, em 22/7/2015, foi prolatado o Acórdão 1.778/2015-TCU-Plenário, julgando irregulares as contas dos responsáveis, com as respectivas imputações de débitos, aplicação de multas e declaração de inidoneidade das empresas arroladas, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.6. Irresignados com a conclusão daquele julgado, diversos responsáveis, incluindo o Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho (peça 173), interpuseram recursos de embargos de declaração (peças 172-174), alegando omissões que não teriam sido suficientemente enfrentadas no acórdão recorrido. A Secex/MA procedeu à análise dos recursos e concluiu pela inexistência de quaisquer omissões a serem supridas (peça 191, p. 16), posicionamento que foi acolhido integralmente por meio do Acórdão 3.306/2015-TCU-Plenário, que conheceu os recursos para, no mérito, rejeitá-los (peça 193).

2.7. Posteriormente, foram impetrados recursos de reconsideração por Humberto Ivar Araújo Coutinho (peça 220), Vinícius Leitão Machado (peça 219), Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva (peça 221). Os pleitos foram apreciados pelo Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes, que conheceu dos recursos interpostos, porém negou provimento ao recurso apresentado por Vinícius Leitão Machado. Em paralelo, deu provimento parcial aos recursos interpostos por Humberto Ivar Araújo Coutinho, Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva para reduzir, de R\$ 15.000,00 para R\$ 10.000,00 e de R\$ 12.000,00 para R\$ 8.000,00, os valores das multas aplicadas por meio do subitem 9.5 do acórdão recorrido, respectivamente, ao primeiro e aos demais recorrentes (peça 262).

2.8. Posteriormente, mediante o Acórdão 375/2020-TCU-Plenário esta Corte retificou o Acórdão 1.778/2015-Plenário, para fins de correção de inexatidão material (peça 328).

2.9. Em seguida, foi juntada aos autos certidão de óbito do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho à peça 368. Desse modo foi proferido o Acórdão 2.209/2020-TCU-Plenário (peça 378), que retificou o Acórdão 1.778/2015-TCU-Plenário (peça 151), para fins de correção de inexatidão material, anulando, assim, as multas aplicadas nos itens, 9.3 e 9.5 do referido acórdão, em relação ao *de cujus*.

2.10. Neste momento, o Espólio de Humberto Ivar Araújo Coutinho interpõe recurso de revisão (peças 320-326), com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92, requerendo a reforma do Acórdão 1.778/2015-TCU-Plenário (peça 151).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 435), com despacho do Exmo. Ministro Relator Vital do Rêgo (peça 439), que concluiu pelo conhecimento do recurso de revisão interposto o pelo espólio de Humberto Ivar Araújo Coutinho, nos termos dos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, entretanto, sem a atribuição de efeito suspensivo.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso verificar se:

- a) houve a prescrição;
- b) ocorreu a nulidade do Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário; e
- c) houve a boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

5. Da prescrição

5.1. Embora o recurso em exame não tenha arguido a prescrição, dado que se trata de matéria de ordem pública e, neste caso, tendo em vista o distanciamento da instauração do processo, cumpre analisar sua eventual ocorrência.

5.2. Conforme dito alhures no histórico (item 2.8), diante do falecimento do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, esta Corte, por meio do Acórdão 2209/2020-TCU-Plenário (peça 378), retificou o Acórdão 1.778/2015-TCU-Plenário (peça 151) e anulou as multas aplicadas nos itens, 9.3 e 9.5 do referido acórdão, em relação ao *de cujus*.

5.3. Adicionalmente, cabe destacar que, especificamente em relação ao Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, o processo de cobrança executiva já foi constituído, com a remessa dos elementos pertinentes ao órgão executor, conforme Parecer no Ministério Público (TC 019.575/2021-1, peça 86). Em que pese não ser mais oportuna análise da prescrição no caso em exame, nos termos do art. 9º da Resolução TCU 178/2005, em privilégio à verdade material, será realizado o referido exame.

Análise



5.3. No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 455, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) 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, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário:

5.4. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição 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.

5.5. Ademais, conforme precedentes abaixo da jurisprudência selecionada, considera-se como data da ocorrência do fato, nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos congêneres, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a data da efetiva entrega antecipada.

Nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos similares, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a data da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU (Acórdão 2278/2019-Primeira Câmara, Relator: Augusto Sherman)

Nos casos de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados mediante convênios ou instrumentos similares, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo decenal de prescrição da pretensão punitiva do TCU (Acórdão 3749/2018-Segunda Câmara, Relator: Ana Arraes)

Nos casos de inexecução do objeto pactuado, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a data da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo decenal de prescrição da pretensão punitiva do TCU (Acórdão 10145/2017-Segunda Câmara, Relator: Marcos Bemquerer)

5.6. A aplicação dessas balizas ao caso em exame resultou na ausência da prescrição da pretensão punitiva do TCU, uma vez que o prazo final para apresentação das contas findou em 30/05/2008 (60 dias do término da vigência: 31/03/2008, peça 249, p.32, e prazo de prestação de contas - peça 2, p. 9) e o ato de ordenação da citação ocorreu em 6/10/2010, mediante o Acórdão 2.678/2010-TCU-Plenário (peça 1).

5.7. Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não ocorreu a prescrição para a condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

Termo inicial:

5.8. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início da contagem do prazo prescricional, estabelecendo que o marco inicial será contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

5.9. Ocorre que, recentemente, o Plenário da Suprema Corte se manifestou mais uma vez sobre o tema no julgamento da ADI 5509, ao tratar da constitucionalidade do prazo prescricional e decadencial de cinco anos previsto nos arts. 76, § 5º e 78, § 7º da Constituição do Estado do Ceará. Com esteio no princípio da simetria insculpido no art. 75 da Constituição Federal, o relator, Ministro Edson Fachin, definiu alguns parâmetros para fins de avaliação da incidência do prazo prescricional nos processos conduzidos pelas Cortes de Contas.



5.10. A ADI 5509 foi manejada contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária do referido Estado, que fixaram prazo prescricional no processo do tribunal de contas daquela unidade federativa.

5.11. Todavia, a discussão travada pela Suprema Corte teve por referência o modelo federal, em função do princípio da simetria, expressamente invocado pelo MPF ao propor a ação, e pelo relator ao analisar o tema. Assim, os fundamentos lançados no julgamento da ADI 5509 repercutem inevitavelmente no processo deste Tribunal.

5.12. Especificamente sobre a lei de regência e as causas interruptivas da prescrição, o relator, Ministro Edson Fachin, reconheceu que o Supremo Tribunal Federal ainda não havia fixado orientação clara a respeito em processo de caráter geral. Ao fazê-lo, na citada ADI, a orientação do relator foi a de aplicar os vários precedentes daquela Corte em casos concretos, que já sinalizavam para a incidência da Lei 9.873/1999, afastando-se a incidência do art. 205 do Código Civil, como evidenciam as seguintes passagens do voto:

a) “A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, ‘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’”; e

b) “Pela mesma razão, incidem as causas legais de interrupção da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º da referida Lei”.

5.13. Estabelecida a norma de regência do prazo e das causas interruptivas, o Supremo avançou no debate quanto ao termo inicial da prescrição, fixando regras mais detalhadas a respeito. Com esse fim, estabeleceu tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas decorrentes de repasses sujeitos a prestação de contas específica e as relativas a situações em que os fatos são normalmente trazidos ao conhecimento dos tribunais de contas por meio de denúncias e representações.

5.14. Nesse sentido, o voto do Ministro Edson Fachin trouxe uma regra geral e algumas hipóteses de aplicação casuística. Como regra geral, ficou estabelecido que “o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno”.

5.15. Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

a) no caso de omissão de prestação de contas: “o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”;

b) na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: “o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas”;

c) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: “Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial”.

5.16. Dessa forma, na análise da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva será considerado o posicionamento, mormente o mais recente, adotado pelo Supremo Tribunal Federal.

5.17. Conforme já explicitado, no julgamento da ADI 5509, da relatoria do Exmo. Ministro Edson Fachin, o Supremo Tribunal Federal, interpretando as normas constitucionais e legais aplicáveis, entendeu que no caso de irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: “*Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial*”.

5.18. Dessa forma, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional a ser considerado por este Tribunal deve ser a data de **3/12/2009**, data do Despacho do Ministro José Múcio Monteiro (TC 013.939/2009-5 – SNC – primeira peça dos autos).

Prazo:

5.19. 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”.



5.20. A irregularidade discutida nos presentes autos, em análise preliminar, não constitui crime, aplicando-se no caso concreto o prazo prescricional quinquenal.

Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

5.21. No regime da Lei 9.873/1999 a prescrição se interrompe “pela notificação ou citação”, “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” ou “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º). Com esse fundamento, a prescrição foi interrompida:

- a) em **6/5/2011**, citação do recorrente promovida por esta Corte (peça 14);
- b) em **26/10/2012**, audiência da empresa Barros Construções e empreendimentos (peça 66);
- b) em **8/7/2013**, nova citação do recorrente promovida por esta Corte (peça 82);
- b) em **22/7/2015**, decisão condenatória recorrível prolatada na sessão do Plenário (peça 151).

5.22. Assim, tendo em vista que o termo inicial da prescrição apurado nestes autos é 3/12/2009 (item 5.18), depreende-se que transcorreram menos de cinco anos entre esse marco temporal e as datas dos eventos que resultaram na interrupção prescricional.

Da prescrição intercorrente:

5.23. 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”.

5.24. 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.

5.25. 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.

5.26. 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”.

5.27. 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.

5.28. 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).

5.29. Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima (item 5.21) permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.

Conclusão:

5.30. De todo o exposto, conclui-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, quer sejam aplicados os regimes prescricionais adotados pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário ou pelos critérios definidos pela Lei 9.873/1999.

6. Da nulidade do Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário

6.1. O recorrente afirma que o Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário, que julgou os recursos de reconsideração, deve ser anulado, com base nos seguintes argumentos:

a) o Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho faleceu em 1/1/2018, antes de ser exarado o Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário, que ocorreu em 12/12/2018 (peça 262). Assim, tal decisão é nula, uma vez que ocorreu após o falecimento do ex-gestor, não tendo sido promovida a substituição pelo espólio (peça 320, p. 3-4, 13 e peça 321, p. 6);

b) cabe o cancelamento da multa aplicada, em decorrência do falecimento do ex-gestor. Cita o Acórdão 1.135/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman (peça 320, p. 4-5);

c) ao julgar o recurso de reconsideração, este TCU praticou ato nulo, pois não oportunizou ao espólio do ex-gestor a devida representação nos autos (peça 320, p. 5, 13);



d) houve cerceamento à defesa, pois caso tivesse sido oportunizada a representação processual do espólio Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, pontos importantes poderiam ter sido devidamente discutidos (peça 320, p. 5); e

e) houve o indevido trânsito em julgado do Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário, que resultou no ajuizamento do Processo 1000163-51.2017.4.01.3702, Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal de Caxias/MA, pleiteando o ressarcimento de R\$ 3.091.199,65, com decisão liminar de indisponibilidade de bens já proferida (peças 320, p. 6, 323 e 324).

Análise

6.2. É improcedente a alegação de que o Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário é nulo. O referido acórdão julgou recursos de reconsideração, dentre estes do de cujus (peça 220), que foi encaminhado por seu advogado em 11/2/2016, anteriormente à data de falecimento em 1/1/2018.

6.3. Não se tratava, portanto, do acórdão condenatório, no qual destaca-se houve a devida citação do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, regularmente efetuada por meio do Ofício 1914/2013-TCU/SECEX-MA (peças 82 e 93), recebido em 26/7/2013. Tanto que ele apresentou suas alegações de defesa em 26/8/2013 (peça 101).

6.4. Todavia, como o recurso de revisão dá margem à correção de todo e qualquer erro ou engano apurado (Lei 8.443/1992, art. 35, parágrafo único), aplica-se à hipótese o princípio *pas de nullité sans grief* (art. 171, caput, do RI/TCU e art. 249, § 1º, do CPC). Ou seja, não havendo prejuízo para a defesa, não há que se falar em nulidade. Assim, a passagem do ex-Prefeito não trouxe prejuízo ao direito de defesa, uma vez que ocorreu após citação válida (art. 18-B, § 1º, da Resolução TCU 235/2010). Logo, sua morte, em data posterior ao prazo para o exercício da defesa, não invalida a decisão do Tribunal em sede de recurso de reconsideração.

6.5. Em relação a alegação do indevido trânsito em julgado e cancelamento da multa, também não assiste razão ao recorrente. A jurisprudência, exemplificada no Acórdão 1800/2015-TCU-Plenário (Vital do Rêgo), entende que o óbito de responsável ocorrido após sua citação válida, mas antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, é motivo para a revisão de ofício do acórdão, com a finalidade de afastar a multa aplicada, mantendo-se, porém, incólume o débito imputado.

6.6. No caso concreto, destaca-se Parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 300):

O Ministério Público de Contas, tendo em vista especificamente o falecimento do sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho (1/1/2018) anteriormente ao trânsito em julgado da deliberação do Tribunal que impôs multa a esse responsável (14/12/2019), manifesta-se de acordo com a proposta de exclusão, de ofício, de seu nome dos subitens 9.3 e 9.5 do Acórdão 1778/2015-Plenário, com suporte no art. 3º, § 2º da Resolução 178/2005, nos moldes sugeridos pela Secretaria de Gestão de Processos.

6.7. Desse modo, foi prolatado o Acórdão 2209/2020-TCU-Plenário (peça 378) que retificou o Acórdão 1.778/2015-Plenário, para fins de correção de inexatidão material, anulando, assim, as multas aplicadas nos itens, 9.3 e 9.5 do referido acórdão, em relação ao sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho.

6.7. Ademais, nos termos da Constituição Federal/1988 (art. 5º, inciso XLV), constatado o dano, permanece a obrigação de repará-lo recaindo sobre o espólio ou herdeiros, mesmo diante da exclusão da multa, considerando seu caráter personalíssimo, em caso de falecimento do gestor, antes de transitada em julgado a decisão.

6.8. Quanto ao Processo 1000163-51.2017.4.01.3702, Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa (peças 323 e 324), com decisão liminar de indisponibilidade de bens do recorrente, não vincula este Tribunal, de modo que não obsta a que seja mantido o débito que lhe foi imposto.

6.9. Sendo assim, não cabe o acolhimento dos argumentos apresentados.

7. Da boa e regular aplicação dos recursos recebidos e a conduta do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho

7.1. O recorrente afirma que houve a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, com base nos seguintes argumentos:

a) em nenhum momento, se pretendeu fraudar processos de pagamento. Por ser um contrato de repasse, o Município de Caxias não possuía qualquer poder de gestão sobre os recursos. Todos os pagamentos realizados eram previamente submetidos à análise da Caixa Econômica Federal, intermediadora dos recursos federais, somente sendo realizados pagamentos nos valores previamente analisados e autorizados (peça 320, p. 7);

b) houve o extravio das notas originais. Sem qualquer indício de má-fé, foram reproduzidas as notas originalmente apresentadas. Não se promoveu a inserção de quaisquer dados falsos, como serviços não



executados ou alteração de valores. Portanto, apesar da irregularidade do procedimento, não há que se falar em má-fé ou dano ao Erário (peça 320, p. 7);

c) sem dano, não há que se falar em ressarcimento. Resta flagrante a ocorrência de grave irregularidade administrativa. No entanto, não há que se falar em dano. Não houve má aplicação de recursos públicos. Todos os pagamentos questionados foram previamente analisados e autorizados pela Caixa Econômica Federal, sendo resultantes de serviços efetivamente realizados. Cita o Acórdão 2863/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peça 320, p. 7-8);

d) houve a execução do objeto pactuado, conforme declaração da Caixa. Entretanto, apesar dos pedidos para a realização de perícia *in loco*, o TCU negou a referida solicitação, deixando, assim, de buscar a verdade real (peça 320, p. 8-9);

e) em nenhum momento, ocorreu má-fé, dolo, apropriação de recursos ou aplicação em finalidade diversa. Transcreve excerto do Acórdão 2.440/2014- 2ª Câmara, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (peça 320, p. 9-10);

f) não foram produzidas provas de que o ex-gestor tivesse conhecimento pessoal e participação na apresentação de notas fiscais irregularmente reproduzidas para instruir os processos de pagamento das medições autorizadas pela Caixa Econômica Federal (peça 320, p. 9-10); e

g) não há razão para responsabilização pelo ressarcimento de valores decorrentes de atos administrativos que não tiveram a participação do ex-gestor, bem como em razão de fatos que não foram devidamente enfrentados pela análise técnica (peça 320, p. 11).

Análise

7.2. Inicialmente, cabe destacar que o recorrente repete, em boa medida, argumentos já enfrentados na decisão original e em sede de recurso de reconsideração, sem, no entanto, apresentar documentos novos capazes de afastar as irregularidades constatadas.

7.3. Antes da análise dos argumentos recursais, rememora-se, em apertada síntese, as irregularidades detectadas no Relatório de Auditoria da Secex/MA no âmbito do TC 013.939/2009-5 (peça 249), que levaram à condenação do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho:

Imputação de débito e aplicação de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992

7.4. Em relação à fraude em documentos comprobatórios de despesas (Item 9.1 do Relatório de Auditoria, peça 249, p. 34):

7.5. O relatório de auditoria constatou, em relação ao contrato oriundo da Concorrência 8/2006, a existência de notas fiscais paralelas, espelhadas ou duplicadas (talonário duplo em relação àquele autorizado pelo Fisco por meio da AIDF 3655000848), no total de R\$ 786.081,40, quando se comparam os documentos fiscais insertos na prestação de contas do contrato de repasse, com aqueles constantes nos processos de pagamentos disponibilizados para a equipe de fiscalização. As notas irregulares são as seguintes (peça 249, p. 34-36):

Nota Fiscal	Data NF	Valor NF na prestação de contas (R\$)	Valor NF no processo de pagamento (R\$)
432 (peça 3, p. 9 e 45)	14/5/2007	507.315,00	507.315,00
525 (peça 3, p. 12 e 46)	22/8/2007	244.800,00	217.773,92
526 (peça 3, p. 13 e 47)	22/8/2007	33.966,40	60.992,48

7.6. A fiscalização destacou que, “quanto à nota fiscal 432 acima, não obstante apresentar o mesmo valor, como as outras, apresenta a mesma discriminação de itens, mas se verificam diferenças quanto à tipologia do número das notas, à grafia dos itens discriminados e à ocupação do espaço disponível para a descrição dos produtos, entre outras”.

7.7. Igualmente, foi verificada a mesma irregularidade em relação ao contrato resultante da Tomada de Preços 14/2006. No caso, a nota fiscal 217, de 31/1/2007, no valor de R\$ 89.772,54 (peça 2, p. 41 e peça 3, p. 49): no campo destinado à discriminação do serviço, foi omitida, em um dos formulários, a identificação do contrato.

7.8. O voto condutor do acórdão condenatório, ao analisar as alegações de defesa concluiu (peça 150, p. 5):

36. Conforme bem asseverou a unidade técnica, a existência de duas notas fiscais, de mesma numeração, mas com algumas diferenças (tipologia do número, grafia dos itens discriminados e ocupação do espaço disponível para a descrição dos produtos, entre outras), invalida a comprovação das despesas por elas



discriminadas. Verifica-se, ainda, que, em uma das emissões, a Nota Fiscal 432 identifica o processo licitatório como Concorrência 7/2006 (peça 3, p. 9), quando se tratou da Concorrência 8/2006.

37. Por conseguinte, não se pode aceitar, como justificativa para a “remissão” de notas fiscais os argumentos de equívoco ou inexperiência no envio indevido das notas originais à Caixa Econômica Federal, para análise das medições.

38. De fato, o que se observou foi a existência de duas notas fiscais com mesma numeração, o que as torna inválidas para o fim a que se propõem, qual seja, comprovar a regularidade das despesas. E, diante da ausência de documentos hábeis a demonstrar a escorreita aplicação dos recursos, não é possível estabelecer o nexo causal entre a execução das obras e o repasse realizado, caracterizando o dano ao erário.

39. Ainda que se pudesse cogitar a existência de segunda via de uma nota fiscal, aquela deveria ser uma fiel cópia do documento original, que fica no talonário de notas fiscais da empresa para compor seu arquivo fiscal. Logo, restam não justificadas as diferenças levantadas entre uma e outra.

40. Devem, pois, também ser rejeitadas as alegações de defesa quanto a este ponto, recaindo a responsabilidade pelo ressarcimento do valor não comprovado sobre: (i) Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito, por efetuar pagamentos com base em documentos supostamente inidôneos; (ii) Sr. Vinícius Leitão Machado, ex-secretário de infraestrutura, por atestar notas fiscais tidas como inidôneas; (iii) Srs. Tayanne Mayara Mendes Barros e Ítalo Anderson Mendes Barros, ex-sócios, e empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Empreendimentos e Construções Ltda.), por emitirem notas fiscais em duplicidade.

41. As duas irregularidades acima tratadas resultaram em prejuízo ao erário e, por consequência, devem conduzir ao julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis supracitados, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual corresponderá a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito. (grifos acrescentados)

7.9. Quanto o pagamento por serviços não executados (Item 9.4 do Relatório de Auditoria, peça 249, p. 36):

7.10. O relatório de auditoria consignou, relativamente à Tomada de Preços 14/2006, que, apesar de seu objeto ser *“execução dos serviços de mão de obra de engenharia no apoio à melhoria das condições e habitabilidade de assentamentos precários”* (peça 9, p. 37), foi incluída, no detalhamento desse objeto, a execução de *“trabalho social”*, no valor estimado de R\$ 60.000,00 (peça 9, p. 54). Destaca-se do plano de trabalho que as ações relativas a este item incluiriam (i) participação, mobilização e organização comunitária; (ii) geração de trabalho e renda e capacitação profissional; e (iii) educação ambiental e sanitária. Nessa toada, restou enfatizado que essas ações eram incompatíveis com a natureza das atividades desenvolvidas por empresas fornecedoras de mão de obra de serviços de engenharia, objeto social da empresa contratada.

7.11. Na *“Avaliação Final do Trabalho Técnico Social”* (peça 3, p. 50-52), produzida pela Caixa, está registrado como *“Regime de execução do PTTS”* o de administração direta, como *“Entidade Executora”* a Prefeitura Municipal de Caxias.

7.12. Ademais, destaca-se que, o débito da referida irregularidade foi redefinido à parcela de recursos federais efetivamente paga à empresa para a execução dos serviços que não foi por ela realizado, no valor de R\$ 70.841,51, ou seja, 94,93% de R\$ 74.625,00 (peça 117, p.1-2, item 4).

7.13. Dessa forma, concluiu o Relator *a quo* quanto a irregularidade pelo pagamento por serviços não executados (Voto, peça 150, p. 3):

19. Ocorre que o plano de trabalho aprovado (peça 8, p. 6-11) definiu o objeto do ajuste como sendo: instalação do canteiro de obra, trabalho social, substituição de unidades habitacionais, regularização fundiária e ampliação da rede de distribuição de água.

20. Na prestação de contas, existe a informação da execução das metas pactuadas (esgotamento sanitário; trabalho social; produção de unidades habitacionais e regularização fundiária), no valor total de R\$ 10.270.408,30 (peça 2, p. 11), pagos integralmente à empresa Barros Construções Empreendimento Ltda. (ex vi da Relação de Pagamentos à peça 2, p. 25-26).

21. Logo, se o projeto social foi executado pela Secretaria Municipal de Ação Social, permanece não elidida a irregularidade de que tais ações não foram executadas pela empresa, apesar de pagas.

22. Outra inconsistência observada relaciona-se ao fato de o relatório final sobre o desenvolvimento do trabalho social registrar que o custo total das ações importou em R\$ 60.000,00, valor esse compatível com o orçamento inicial, mas divergente do montante pago à empresa Barros Construções, de R\$ 74.625,00 (valor original de R\$ 59.700,00, aditivado de R\$ 14.925,00).



(...)

26. No entanto, os argumentos aduzidos pelos responsáveis não se fizeram acompanhar de documentação comprobatória. Meras alegações não se mostram capazes de refutar o relatório final, que contemplou o “trabalho social” como item de serviço realizado e pago à empresa contratada, embora tenha sido executado pela prefeitura.

27. Não merecem prosperar, portanto, as alegações de defesa quanto a este ponto, recaiando a responsabilidade pelo ressarcimento do valor indevidamente utilizado sobre: (i) Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito, por contratar e pagar serviços não executados; (ii) Sr. Vinícius Leitão Machado, ex-secretário de infraestrutura, por atestar o recebimento de materiais e a realização de serviços não executados; (iii) Srs. Tayanne Mayara Mendes Barros e Ítalo Anderson Mendes Barros, ex-sócios da empresa contratada, por discriminarem e receberem por serviços executados pela própria prefeitura; e (iv) empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Empreendimentos e Construções Ltda.), beneficiária dos recursos. (grifos acrescidos)

Aplicação de multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (ausência de comprovação de publicação de contrato/aditivo e indícios de procedimentos fraudulentos)

7.14. Das irregularidades referenciadas no subitem 9.2 do Relatório de Auditoria (peça 249, p. 35-36) e que remetem, por similitude, às mencionadas no subitem 8.2 do mesmo relatório. Em síntese, após análise das alegações de defesa, constataram-se as seguintes (peça 249, p. 27-29):

- a) ausência de numeração de folhas de processo administrativo de licitação;
- b) restrição do caráter restritivo da licitação por ausência de publicação em jornal de grande circulação;
- c) ausência de habilitação jurídica da empresa que se sagrou vencedora no certame;
- d) indícios de vinculação entre duas licitantes.

7.15. O voto que conduziu o acórdão condenatório, assim concluiu (peça 150, p. 8):

59. O conjunto de falhas acima, além de violar comandos da Lei 8.666/1993, afrontou princípios básicos que norteiam os procedimentos licitatórios, explicitados no art. 3º dessa mesma lei, como os que impõem a busca da proposta mais vantajosa para a Administração e a isonomia entre os interessados. Além disso, sugere não somente a deliberada intenção de privilegiar as empresas contratadas, mas também a de restringir a publicidade dos atos e, assim, dificultar o controle.

60. Quanto aos demais argumentos oferecidos pelos responsáveis, considero suficiente a detalhada análise realizada pela Secex/MA, incorporada a esta deliberação.

61. Assim sendo, acolho parcialmente as razões de justificativa oferecidas pelos responsáveis ouvidos em audiência. No entanto, as falhas não elididas ainda possuem gravidade suficiente para justificar a aplicação da multa prevista pelo art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos moldes abaixo:

- Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho: multa no valor de R\$ 15.000,00, devido à falta de publicidade contrato/aditivo e a indícios de procedimentos fraudulentos na condução de certames licitatórios. (grifos acrescidos)

7.16. Entretanto, em sede de recurso de reconsideração, esta Corte, por meio do Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário (peça 262), resolveu acatar os argumentos apresentados em relação indícios de vinculação entre as duas licitantes (letra “d”, do item 7.14), e promoveu a consequente redução da multa aplicada: (Voto, peça 263, p. 2):

13. No tocante à existência de vinculação entre empresas participantes da mesma licitação – e apenas nesse ponto – tenho um reparo a fazer na análise da Serur, que entendeu serem os indícios insuficientes para caracterizá-la.

14. A constatação de que o contador das competidoras era a mesma pessoa, de que os signatários de seus documentos contábeis eram irmãos e de que a estrutura de apresentação de balanços é a mesma e a existência de sócios em comum no histórico de constituição de empresas distintas, vistas isoladamente, não evidenciam a referida vinculação.

15. Contudo, em várias oportunidades, esta Corte entendeu, em sintonia com o Supremo Tribunal Federal, que indícios vários e convergentes constituem prova, e considero ser esse o caso.

16. Por outro lado, há que se avaliar se seria esperado que a Comissão de Licitação detectasse a ocorrência simultânea de todos esses indícios. Nesse ponto, associo-me ao entendimento da Serur de que *“há dúvidas se os membros da CPL, conduzindo o certame na conceituação do administrador público médio, detinham os instrumentos legais necessários e ferramentas administrativas suficientes que possibilitariam a verificação de sócios em comum no histórico de constituição de empresas diversas, o cruzamento de*



informações de testemunhas em contratos de constituição empresarial e as possíveis coincidências de endereços”.

17. Concorde, portanto, em acatar os argumentos dos recorrentes nesse ponto e promover a consequente redução das multas infligidas ao ex-prefeito e aos membros da Comissão de Licitação. (grifos acrescidos)

7.17. Pois bem. O reconhecimento da boa-fé, nos processos do TCU, não deve se basear na verificação da boa-fé subjetiva, como pretende o recorrente, isto é, em meros argumentos acerca da irregularidade de que *“em nenhum momento, se pretendeu fraudar processos de pagamento”* ou que *“Sem qualquer indício de má-fé, foram reproduzidas as notas originalmente apresentadas”*. Mas, sim, na verificação da boa-fé objetiva, isto é, no ajustamento do agente a um “modelo objetivo de conduta social” que se caracteriza pela atuação de um homem reto: com honestidade, lealdade e probidade.

7.18. Ou, como expresso no artigo “A caracterização da boa-fé nos processos de contas” (Bezerra, Luiz Felipe, Revista do Tribunal de Contas da União, v. 32, n.º 88, abr/jun de 2001):

A noção clássica de boa-fé subjetiva vem cedendo espaço à sua face objetiva, oriunda do direito e da cultura germânica, e que leva em consideração a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente, em lugar de indagar-se simplesmente sobre a intenção daquele que efetivamente o praticou.

Devemos, assim, examinar, num primeiro momento, diante de um caso concreto e nas condições em que o agente atuou, qual o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento. Assim o fazendo, encontraremos o cuidado objetivo necessário, fundado na previsibilidade objetiva. Devemos, a seguir, comparar esse cuidado genérico com a conduta do agente, intentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente. A resposta negativa leva à reprovabilidade da sua conduta, à culpa e, enfim, à não caracterização da boa-fé objetiva.

7.19. Ora, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho foi o prefeito signatário do termo do Contrato de Repasse 192809/2006 (Siafi 559136) e efetuou pagamentos com base em documentos supostamente inidôneos (itens 7.4 a 7.13), bem como homologou certame licitatório que apresentava ilegalidades graves (itens 7.14 a 7.16) e, em alguns casos, elementares, como a ausência de publicidade da licitação de grande vulto, no caso no montante de R\$ 9.259.712,49.

7.20. Isso, evidentemente, não corresponde à conduta que se espera de uma pessoa reta, prudente e de discernimento, afastando-se, portanto, o reconhecimento da boa-fé objetiva.

7.21. Diferentemente, atuou o gestor que teve sua boa-fé reconhecida por esta Corte mediante o Acórdão 2.440/2014- 2ª Câmara, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, citado pelo recorrente em sua defesa. No voto do referido acórdão restou consignado que o gestor *“tomou as providências adequadas para a situação, encerrando o convênio e acionando judicialmente a Pantheon para que corrigisse as inconsistências apuradas em seus serviços ou devolvesse o valor pago além do devido.”*. Ou seja, restou configurada a boa-fé objetiva do gestor, fato que não se constata nos presentes autos.

7.22. Obviamente, o cumprimento de algumas obrigações pelo recorrente, como a aplicação dos recursos no objeto conveniado e a suposta ausência de apropriação de recursos ou aplicação em finalidade diversa, não elide o descumprimento de várias outras, apontadas acima (itens 7.4 a 7.16 retro), e não importa no reconhecimento da sua boa-fé. A ninguém é facultado escolher os preceitos legais que pretende ou não observar.

7.23. Quanto ao Acórdão 2.863/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, também não lhe é favorável. Isto porque, no caso concreto, houve fraude em documentos comprobatórios de despesas e pagamento por serviços não executados, além de indevida falta de publicidade do contrato/aditivo e indícios de procedimentos fraudulentos na condução de certames licitatórios, enquanto no processo citado, ocorreram falhas de ordem orçamentária, diante da ausência de autorização específica na LOA.

7.24. No que diz respeito à solicitação de perícia *in loco*, rememora-se que o referido pleito já foi indeferido por esta Corte, conforme consta do voto condutor do acórdão que julgou os recursos de reconsideração (peça 263, p. 2, item 20):

20. Indefiro o pleito do interessado. Primeiro porque está fartamente esclarecido no relatório precedente (itens 5.7, 6.3 a 6.9 e 7.4 a 7.9) e neste voto (itens 7 a 11) que a duplicidade das notas fiscais não constitui mera falha formal e que outras irregularidades contribuíram para a condenação do ex-prefeito. Segundo porque a realização de perícia técnica não é requerida em processo de controle externo, conforme elucida o voto condutor do acórdão 473/2015 - Plenário (ministro Walton Alencar Rodrigues):



7.25. Ademais, no que tange aos argumentos suscitados pelo recorrente, cabe destacar que todos aqueles que, de alguma forma, contribuem para a ocorrência de dano devem ser considerados responsáveis, quando, sem sua ação, o resultado não aconteceria.

7.26. Portanto, são improcedentes os pleitos do recorrente, seja pela aprovação de suas contas, seja pelo afastamento de sua condenação ao pagamento do débito imputado e as multas aplicadas.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se pelo não provimento dos recursos, considerando-se que:

a) não se operou a prescrição do débito;

b) não é nulo o Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário, que julgou recursos de reconsideração, pois não houve o indevido trânsito em julgado, uma vez que as multas aplicadas ao *de cujus* foram devidamente anuladas pelo Acórdão 2209/2020-TCU-Plenário; e

c) o Tribunal pode responsabilizar aqueles que causarem prejuízo ao Erário, sem a necessidade de demonstrar que atuaram com dolo ou má-fé. Por se tratar de responsabilidade subjetiva, basta que esteja presente o elemento culpa, existam a ação e o resultado danoso e haja nexo de causalidade entre os dois últimos.

8.1. Com base nessas conclusões, propõe-se a negativa de provimento do recurso de revisão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo, com base nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Espólio de Humberto Ivar Araújo Coutinho para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo inalterado o Acórdão 1.778/2015, mantido pelo 3.306/2015, alterado pelo 2.987/2018 e retificado, por inexatidão material, pelos 375/2020 e 2.209/2020, todos do Plenário; e

b) informar o recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, recurso de revisão interposto pelo espólio de Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-Prefeito do Município de Caxias/MA, contra o Acórdão 1.778/2015-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares as suas contas, condenando-o ao pagamento de débito e multa.

2. O recurso de revisão está fundamentado na superveniência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

3. A condenação ora recorrida foi fundamentada em irregularidades evidenciadas no Contrato de Repasse 192809/2006 – Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que teve como objetivo a construção habitacional, a regularização fundiária e a implantação de esgotamento sanitário no Município de Caxias/MA, relacionadas ao pagamento à empresa contratada por serviços não realizados e fraude em documentos comprobatórios de despesas.

4. No voto condutor da decisão recorrida, a responsabilidade do ora recorrente, na condição de titular do executivo municipal, foi caracterizada pela contratação e pagamento por serviços não executados e por efetuar pagamentos com base em documentos inidôneos.

5. O recorrente alegou, em apertada síntese, que: (i) haveria nulidade na prolação do Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário, que julgou recurso de reconsideração do gestor, haja vista que sua prolação somente ocorreu após o falecimento do responsável, sem que houvesse sido oportunizada ao espólio a sua devida representação nos autos e o seu direito à ampla defesa; (ii) cabível o cancelamento da multa aplicada, em decorrência do falecimento do ex-gestor; (iii) houve o indevido trânsito em julgado do Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário, pela ausência de representação do espólio; (iv) houve a boa e regular aplicação dos recursos recebidos; (v) todos os pagamentos realizados eram previamente submetidos à análise da Caixa Econômica Federal, intermediadora dos recursos federais, somente sendo realizados pagamentos nos valores previamente analisados e autorizados; (vi) o extravio das

notas originais levou a reprodução das notas originalmente apresentadas, sem a inserção de quaisquer dados falsos, como serviços não executados ou alteração de valores; (vii) não há que se falar em má-fé ou dano ao erário, a exigir o ressarcimento respectivo; (viii) houve a execução do objeto pactuado, conforme declaração da Caixa; (ix) a não autorização pelo TCU da realização de perícia *in loco* comprometeu a busca pela verdade real/ (x) em nenhum momento, ocorreu má-fé, dolo, apropriação de recursos ou aplicação em finalidade diversa; (xi) não foram produzidas provas de que o ex-gestor tivesse conhecimento pessoal e participação na apresentação de notas fiscais irregularmente reproduzidas para instruir os processos de pagamento das medições autorizadas pela Caixa Econômica Federal, a justificar sua condenação solidária no débito apurado.

6. A Secretaria de Recursos (Serur) propôs, em pareceres uníssomos, o não provimento do recurso, por entender que os argumentos apresentados na peça recursal não são suficientes para elidir as ocorrências apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação imposta pelo Tribunal, sendo, por conseguinte, incapazes de alterar a deliberação recorrida.

7. O membro do MPTCU, neste ato representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou sua concordância com a proposta da unidade técnica (peça 459).

8. Após esse breve histórico, passo ao exame de mérito deste recurso.

9. De início, deve ser conhecido o recurso, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade.

10. Passo a analisar a ocorrência da prescrição no caso concreto, à luz das regras insertas na Lei 9.873/1999, c/c a Resolução TCU 344/2022.

11. Com a edição da Resolução TCU 344/2022, este Tribunal regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo. Em síntese, aquele normativo dispôs que a prescrição, nos processos de controle externo em curso neste Tribunal, observará o disposto na Lei 9.873/1999 e que prescrevem em cinco anos as pretensões punitivas e de ressarcimento, contados dos termos iniciais nele indicados.

12. A apuração das irregularidades que justificaram a condenação do recorrente foi impulsionada por denúncia encaminhada a este TCU por intermédio de solicitação do congresso nacional processada no âmbito do TC. 013.939/2009-5. Considerando a diversidade da temática ali tratada, o Acórdão 2.678/2010-TCU-Plenário determinou a instauração do apartado em que se constituiu a tomada de contas especial na qual foi julgado o recorrente.

13. A Resolução TCU 344/2022 dispôs, para as situações análogas às discutidas nestes autos, que o prazo de prescrição será contado do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas (art. 4º, inciso III).

14. Além disso, estabeleceu que a prescrição se interromperia pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, ou, ainda, por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos, inclusive aqueles praticados na fase interna da TCE.

15. No caso concreto, entendo não caracterizada a prescrição ressarcitória e punitiva, tendo em vista os seguintes marcos interruptivos, contados a partir do recebimento da denúncia no âmbito deste Tribunal, em 18/6/2009, por intermédio do Ofício 221/2009/CFFC-P:

- a) em 6/10/2010, prolação do Acórdão 2.678/2010-TCU-Plenário (peça 1);
- b) entre 7 e 14/7/2011, citação dos responsáveis (peças 25-29);
- c) em 11/8/2011, pedido de prorrogação de prazo de defesa (peça 36);
- d) em 23/8/2011, concessão de novo prazo de defesa (peça 39);
- e) em 18/10/2011, juntada de defesa (peças 54-58 e 60);
- f) em 16/5/2013, instrução da UT (peça 71);
- g) em 10/6/2013, manifestação do secretário da UT (peça 72);
- h) em 3/7/2013, despacho de autoridade, renovação de citação (peça 78);
- i) em 25/7/2013, citação dos responsáveis (peças 87-91);
- j) em 6/8/2013, pedido de prorrogação de prazo para defesa (peça 92);



- k) em 26/8/2013, juntada de defesa (peça 101);
- l) em 30/8/2013, pedido de prorrogação de prazo de defesa (peça 104);
- m) em 13/9/2013, juntada de defesa (peça 105);
- n) em 14/10/2013, instrução de mérito da UT (peça 110);
- o) em 27/2/2014, parecer do MPTCU (peça 115);
- p) em 14/3/2014, despacho de autoridade, renovação de citação (peça 116);
- q) em 24/3/2014, instrução da UT (peça 117);
- r) entre 9 e 12/5/2014, nova citação dos responsáveis (peças 132-136)
- s) em 8/9/2014, juntada de defesa (peça 144);
- t) em 24/2/2015, instrução de mérito UT (peça 145);
- u) em 21/5/2015, parecer do MPTCU (peça 147);
- v) em 22/7/2015, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 151);
- w) em 15/10/2015, embargos de declaração (peça 173);
- x) em 23/11/2015, análise da UT (peça 191);
- y) em 9/12/2015, data da sessão em que foi proferido o acórdão dos embargos (peça 193);
- z) em 28/1/2016, ciência da parte do julgamento dos embargos (peça 214);
- aa) em 11/2/2016, recurso de reconsideração (peça 220);
- bb) em 16/2/2016, exame de admissibilidade (peça 224);
- cc) em 22/2/2016, despacho de autoridade, recebimento do recurso (peça 229);
- dd) em 29/7/2016, análise de mérito da UT (peça 250);
- ee) em 9/8/2016, parecer do MPTCU (peça 253);
- ff) em 17/10/2016, novos elementos de defesa (peça 256);
- gg) em 12/12/2018, data da sessão em que foi proferido o acórdão do recurso (peça 262);
- hh) entre 16 e 23/7/2019, notificação de dívida dos responsáveis (peças 268, 282-285, 288 e 289);
- ii) em 8/8/2019, trânsito em julgado (peças 297-305).

16. Deixo de acolher a preliminar de nulidade do Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário suscitada pelo recorrente.

17. O referido acórdão julgou os recursos de reconsideração, dentre estes o do *de cujus* (peça 220), que foi encaminhado por seu advogado em 11/2/2016, anteriormente, portanto, à data de seu falecimento em 1/1/2018. Naquele momento, o responsável já havia sido condenado em débito por força do Acórdão 1.778/2015-TCU-Plenário, tendo, portanto, exercido seu direito à ampla defesa e ao contraditório em sua plenitude (peças 82, 93 e 101).

18. O falecimento do responsável não trouxe prejuízo ao direito de defesa, uma vez que ocorreu após sua citação válida (art. 18-B, § 1º, da Resolução TCU 235/2010), tendo o mesmo apresentado suas alegações de defesa, tomado ciência do julgamento de suas contas e interposto o recurso insurgindo-se contra aquela deliberação. Logo, sua morte, em data posterior ao prazo para o exercício da defesa, não invalida a decisão do Tribunal em sede de recurso de reconsideração.

19. Além disso, conforme ponderou com propriedade a unidade técnica especializada, há que ser aplicado, no caso concreto, o princípio *pas de nullité sans grief* (art. 171, caput, do RI/TCU e art. 249, § 1º, do CPC), haja vista que o recurso de revisão dá margem à correção de todo e qualquer erro ou engano apurado no processo (Lei 8.443/1992, art. 35, parágrafo único).

20. Não havendo sido apontado em que medida teria ocorrido o prejuízo à defesa alegado, não há que se falar em nulidade. Não é razoável supor que o espólio detivesse mais informações sobre a gestão questionada do que o próprio responsável, que se defendeu ao longo de todo o processo antes e depois da condenação ora recorrida.

21. Na linha da jurisprudência pacífica deste Tribunal, o óbito do responsável ocorrido após sua citação válida, mas antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, é motivo para a revisão



de ofício do acórdão, com a finalidade de afastar a multa aplicada, mantendo-se, porém, inalterado o débito imputado.

22. Tal procedimento foi adotado em relação ao responsável falecido, por intermédio do Acórdão 2.209/2020-TCU-Plenário (peça 378) que retificou o Acórdão 1.778/2015-Plenário, para fins de correção de inexactidão material, anulando, assim, as multas aplicadas nos itens 9.3 e 9.5 do referido julgado, em relação ao sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho.

23. Não pode ser acolhida a alegação de que o trânsito em julgado se deu indevidamente sem representação do espólio. O procurador do gestor, constituído à época, foi devidamente notificado da prolação do Acórdão 2.987/2018-TCU-Plenário, conforme documentos constantes às peças 273 e 285, cabendo ao espólio, se assim o desejasse, se manifestar nos autos, como o faz neste momento processual.

24. No mérito, concordo com o encaminhamento proposto nos pareceres que me precederam no sentido de negar provimento ao recurso.

25. A simples alegação de que houve a regular aplicação dos recursos recebidos ou de que os valores pagos foram analisados e autorizados pela Caixa, desacompanhada das provas pertinentes não tem o condão de se contrapor a todas as evidências constantes dos autos que noticiam o contrário do defendido pelos recorrentes. O acompanhamento realizado pela Caixa não retira do gestor a responsabilidade pelos atos praticados.

26. Conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal, o ressarcimento do prejuízo apurado decorre da não comprovação da regular aplicação dos recursos disponibilizados ao gestor e prescinde da caracterização de má-fé de sua parte.

27. A culpa nestes autos está devidamente caracterizada no prejuízo quantificado em cerca de R\$ 1.458.076,97, em valores atualizados até 12/2/2015. Trata-se, no mínimo, de erro grosseiro a reimpressão de notas fiscais com os problemas apontados, com evidente quebra do nexo de causalidade, o pagamento por serviços não executados e a ausência de ampla publicidade em certame de grande monta, com evidente prejuízo à ampla competitividade, dentre outros.

28. É entendimento do TCU que agentes políticos podem ser responsabilizados perante o Tribunal, ainda que não tenham praticado atos administrativos, quando as falhas detectadas tiverem tal amplitude e relevância que fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica. Nesse sentido, o Acórdão 1625/2015-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer.

29. Vale lembrar que os fatos apurados nestes autos não se circunscreveram ao contrato de repasse em exame, conforme evidenciado em fiscalização realizada por este TCU, cujo relatório se encontra anexado aos autos à peça 249.

30. No que tange à solicitação para produção de provas requerida pelo recorrente (realização de perícia), a jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, consoante disposições contidas no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, não cabendo a este Tribunal, portanto, realizar ou determinar a realização de perícia para a obtenção das provas (Acórdão 4.843/2017-TCU-1ª Câmara, Acórdão 3.535/2015-TCU-2ª Câmara e Acórdão 473/2015-TCU-Plenário).

31. A decisão proferida na Ação Civil de Improbidade Administrativa 1000163-51.2017.4.01.3702, juntada pelo recorrente nesta etapa processual (peças 323-324), não modifica as conclusões constantes deste processo, até porque não lhe foi favorável, tendo sido determinada a indisponibilidade de seus bens.

32. Por fim, ressalto a inoccorrência das prescrições ressarcitória e punitiva em quaisquer dos cenários jurídicos possíveis, conforme apontou a análise da unidade técnica especializada.

Assim, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.



ACÓRDÃO Nº 2554/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.212/2011-6.
 - 1.1. Apensos: 020.516/2021-5; 019.747/2021-7; 020.519/2021-4; 019.764/2021-9; 020.695/2021-7; 019.730/2021-7; 019.575/2021-1; 019.728/2021-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: espólio de Humberto Ivar Araujo Coutinho (027.657.483-49).
4. Entidade: Município de Caxias/MA.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: James Lobo de Oliveira Lima (OAB/MA 6.679), Ademilton Cipriano de Sousa (OAB/MA 11.709-A) e Anderson Medeiros Soares (OAB/MA 12.128).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo espólio de Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-Prefeito do Município de Caxias/MA, contra o Acórdão 1.778/2015-TCU-Plenário;

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

- 9.1. conhecer do recurso de revisão, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. notificar o recorrente e os demais interessados da presente decisão.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2554-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 021.731/2019-5.

Natureza: Acompanhamento.

Órgão: Ministério da Economia.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DIAGNÓSTICO DAS OBRAS PARALISADAS. SEGUNDO CICLO DE ACOMPANHAMENTO. ATUALIZAÇÃO DO CENÁRIO DE OBRAS PARALISADAS FINANCIADAS COM RECURSOS DA UNIÃO (ANO 2022). DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO



Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 412 a 414):

INTRODUÇÃO

Trata-se de processo constituído com o objetivo de acompanhar e avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas em atenção à determinação contida no item 9.3. do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, o qual deliberou sobre Auditoria Operacional que elaborou amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União (TC 011.196/2018-1).

2. No mencionado Acórdão, a Corte de Contas proferiu a seguinte determinação a esta Unidade Técnica:

9.3. determinar à SeinfraUrbana, com fundamento nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, que autue processo de acompanhamento com vistas a avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas, promovendo a atualização dos dados e buscando utilizar, sempre que possível, técnicas de amostragem, cuja seleção seja representativa, ao menos, dos cinco bancos de dados utilizados neste trabalho;

3. A presente instrução cuidará do segundo ciclo de Acompanhamento. O primeiro ciclo teve seus resultados julgados por meio do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, também de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

HISTÓRICO

4. A auditoria operacional, a partir do levantamento em mais de 38 mil contratos referentes a obras públicas em cinco bancos de dados do governo federal, identificou as causas raízes das paralisações das obras e fez recomendações ao Ministério da Economia, por meio do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos relacionados à gestão das obras e reduzir o desperdício de recursos públicos.

5. O diagnóstico utilizou como base de informações os bancos de dados dos órgãos e entidades da administração pública federal listados na tabela abaixo, englobando diversas tipologias de empreendimentos como escolas, creches, postos de saúde, edifícios administrativos, estradas, instalações esportivas, entre outros.

Tabela 1 - Quantidade de contratos relacionados com obras e valores dos investimentos organizados por banco de dados

Banco de dados	Quantidade	Investimento	% Qtd	%investimento
Caixa	14.224	R\$ 15.087.800.486,65	37,03%	2,07%
PAC	10.666	R\$ 663.349.865.888,62	27,77%	91,11%
Simec 2.0	9.055	R\$ 10.412.537.470,92	23,57%	1,43%
Simec Sesu	645	R\$ 4.729.617.284,14	1,68%	0,65%
Simec Setec	367	R\$ 1.153.566.318,89	0,96%	0,16%
DNIT	1.168	R\$ 28.512.435.425,57	3,04%	3,92%
Funasa	2.287	R\$ 4.847.271.600,67	5,95%	0,67%
Total Geral	38.412	R\$ 725.456.451.626,74	100,00%	100,00%

Fonte: TC 011.196/2018-1, peça 139, p. 15

6. O diagnóstico constatou que pelo menos 14.403 contratos de obras se encontravam com a situação “paralisado” registrado nos bancos de dados. Somando-se os valores, esse rol de contratos totalizou a monta de aproximadamente R\$ 144 bilhões. Ressalta-se que apenas parte desse montante havia sido efetivamente investido nos empreendimentos à época da análise.

7. As principais causas constatadas que estavam conduzindo à ocorrência de obras paralisadas e inacabadas com recursos federais foram: (i) deficiência técnica, (ii) deficiências no fluxo orçamentário/financeiro, e (iii) abandono das obras pelas empresas contratadas.

8. Ao realizar aprofundamento da avaliação das causas, chegou-se à conclusão de que o mau planejamento dos empreendimentos é o principal fator de paralisação, tanto para obras de baixo valor, como de alto valor. O mau planejamento foi representado por: projetos básicos deficientes; ausência de contrapartida financeira por estados e municípios e falta de capacidade técnica para execução do empreendimento.

9. Diante disso, o TCU proferiu recomendações ao Ministério da Economia a fim de contribuir com melhorias no controle e gerenciamento das obras públicas federais. Além disso, determinou a esta Unidade Técnica que autuassem processo de acompanhamento com vistas a avaliar, periodicamente, a evolução do atual



cenário de paralisação de obras públicas, promovendo-se a atualização dos dados. O presente processo tem a finalidade de atender a essa determinação.

10. No primeiro ciclo deste acompanhamento, foi verificado que o gerenciamento deficiente das informações referentes às obras constantes do banco de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do banco de dados da Caixa Econômica Federal (Caixa), comprometiam a transparência e aumentavam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultavam o acompanhamento adequado da carteira de obras.

11. Nesse sentido, os registros das obras relativas ao PAC sofreram redução de 10.666 contratos, com investimento previsto de R\$ 663 bilhões, para 3.824 contratos, com investimento previsto de R\$ 25 bilhões.

12. O banco de dados do PAC, denominado de Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC), havia sido criado pelo Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007 e era gerido inicialmente pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). No entanto, por força do Decreto 9.722, de 7 de março de 2019, o SisPAC foi extinto.

13. Com isso, houve a descentralização da gestão e governança dos empreendimentos do PAC para as respectivas pastas setoriais, ocasionando perda das informações das obras paralisadas, conforme explica o voto condutor do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário:

25. A utilização de banco de dados pulverizados na administração pública, da forma como é feita ainda hoje, tem se mostrado ineficiente para a gestão dos recursos públicos. Isto porque a ausência de um Cadastro Geral de Obras Públicas prejudica a visão global da carteira de projetos do governo federal e dificulta a priorização de investimentos.

26. A própria descentralização da gestão das obras do PAC, por exemplo, ocasionou a redução dos dados disponibilizados e uma perda considerável das informações das obras paralisadas. Como consequência, parte dos dados necessários para este levantamento não pode ser obtida e estudada, justamente porque não há a devida centralização e consolidação das informações das obras públicas.

27. Embora seja plausível que cada órgão faça o levantamento das informações dos seus respectivos projetos, é importante que haja um responsável pela padronização e consolidação dos dados. E, de acordo com os normativos vigentes, esse órgão é atualmente o Ministério da Economia.

14. No que tange ao Banco de dados da Caixa, houve redução de 2.268 registros de contratos de obras devido a mudanças na forma de gerenciamento e divulgação dos dados das obras sob sua gestão, conforme discorre o voto condutor do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário:

36. No tocante ao Banco de Dados da Caixa Econômica Federal, o qual registra as obras nas quais a instituição financeira atua como mandatária da União nos contratos de repasse e termos de compromisso, houve também uma redução significativa do número de contratos, passando de 14.224 para 11.956. Ou seja, houve redução de 2.268 registros.

37. Além disso, o número de obras paralisadas acompanhadas pela entidade passou de 8.771 para 3.797, o que significaria uma redução de cerca de 5.000 contratos. Ao contrário do que possa parecer, essa redução não reflete necessariamente uma melhora da situação.

38. A CEF promoveu mudanças na forma de gerenciamento e divulgação dos dados das obras. No diagnóstico anterior, por exemplo, a entidade utilizava diversas classificações para a situação das obras, tais como: adiantada, atrasada, normal, obra iniciada sem execução e paralisada. Atualmente, são divulgadas apenas as obras com execução iniciada e paralisadas.

15. Por fim, foi verificado, na oportunidade, que o Ministério da Economia contemplava dois sistemas de gerenciamento de obras: o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) e o Painel de obras.

16. O CIPI foi criado pelo Governo Federal com a publicação do Decreto 10.496, de 28 de setembro de 2020, e tem o objetivo de registrar os projetos de investimento em infraestrutura quando da emissão de novos empenhos de despesa. Assim, o cadastro não inclui as obras paralisadas que não forem retomadas, o que pode comprometer o adequado gerenciamento desse passivo.

17. Destaca-se que a implementação do CIPI está sendo acompanhada em processo específico, TC 021.758/2015-8, mencionado no Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário e monitorada no âmbito do TC 036.106/2019-4, conforme o item 9.5 do Acórdão 1.328/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo.

18. Por sua vez, o Painel de obras disponibiliza dados acerca da execução física e financeira das obras executadas na Plataforma Mais Brasil e aquelas provenientes do PAC.

19. Dessa forma, como resultado da primeira rodada do acompanhamento, considerando a redução dos



cadastros de obras e a ausência das obras paralisadas no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, foi prolatado o Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, com a seguinte deliberação:

9.1. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

9.1.1. aos órgãos e entidades listados a seguir e a todos os demais cujas informações estejam pendentes que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem ao Ministério da Economia, no formato definido por essa pasta, informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, indicando, no mínimo, aquelas constantes do art. 2º, inciso VII, do Decreto 10.012/2019 e atentando para que a informação denominada “situação da execução do empreendimento”, solicitada na alínea ‘g’ do citado dispositivo normativo, esteja uniformizada nos termos determinados no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, esclarecendo ainda se há intenção de dar continuidade a cada contrato ou outras providências que serão adotadas:

- 1 - Ministério da Infraestrutura
- 2 - Ministério de Minas e Energia
- 3 - Ministério da Cidadania
- 4 - Ministério da Educação
- 5 - Ministério da Saúde
- 6 - Ministério do Turismo
- 7 - Secretaria Nacional de Segurança Hídrica
- 8 - Departamento de Projetos Especiais
- 9 - Departamento Nacional de Obras Contra Secas
- 10 - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
- 11 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
- 12 - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

9.1.2. ao Ministério da Economia que, após o recebimento dos dados dos órgãos executores, realize a consolidação das informações e as disponibilize em sítio eletrônico, em atendimento ao art. 3º do Decreto 10.012/2019, atentando para que a informação denominada “situação da execução do empreendimento”, solicitada na alínea ‘g’ inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019, esteja uniformizada nos termos determinados no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, informando ao TCU as providências adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias;

9.1.3. ao Comitê Interministerial de Governança, de que trata o Decreto 9.203/2017, nos termos do inciso VIII do artigo 2º do Decreto 10.012/2019, que, no prazo de 120 dias, emita orientação aos órgãos da Administração Federal para que realizem estudos para tratar o risco de que obras paralisadas cujo início da execução seja anterior à alimentação do CIPI não sejam informadas ao Ministério da Economia e acabem por resultar em empreendimentos inacabados, informando as medidas de controle adotadas, os prazos e devidos responsáveis por cada ação, estendendo inclusive suas orientações e medidas também aos demais bancos ou sistemas que cuidem de obras não inseridas no PAC, a exemplo dos já mencionados no voto condutor deste acórdão;

9.2. dar ciência ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.2.1. as alterações verificadas no gerenciamento das informações referentes às obras constantes do banco de dados do PAC comprometem a transparência e aumentam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultam o acompanhamento adequado, pelo próprio Ministério, pelos órgãos de controle e pela sociedade, da evolução física e financeira dessas obras públicas, em ofensa ao art. 7º, inciso III, da Lei 10.180/2001 e aos artigos 5º, 6º, inciso I, e 8º da Lei 12.527/2011;

9.2.2. ao não incluir todas as obras no Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos, o risco de prejuízos associados a esses empreendimentos paralisados aumenta significativamente, pois dificulta o acompanhamento adequado, pelo Ministério, da evolução física e financeira dessas obras públicas, o que infringe o inciso III, do art. 7º da Lei 10.180/2001;

9.3. autorizar diligência junto à Caixa Econômica Federal para que esta responda quais foram as mudanças realizadas na forma de classificação das obras acompanhadas por aquela estatal, as respectivas razões para tanto e o porquê da redução significativa do número de obras paralisadas; e

9.4. dar ciência da presente deliberação à Casa Civil, ao Ministério da Economia, à Caixa Econômica Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, à Frente de Obras Paralisadas e/ou Inacabadas da Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).



20. Destaca-se que o Comitê Interministerial de Governança, por intermédio da Advocacia-Geral da União – Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria Geral da União, interpôs pedido de reexame contra a determinação que foi dirigida ao referido comitê pelo subitem 9.1.3 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário. O referido pedido de reexame foi conhecido e, no mérito, negado, conforme Acórdão 1.508/2022-TCU-Plenário.

21. Ainda em consequência das deliberações constantes do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, foi autuado o TC 036.106/2019-4 para monitorar o cumprimento das recomendações nele constantes. O processo já passou por um ciclo de monitoramento, entre os meses de dezembro de 2019 e março de 2020, o qual foi apreciado pelo Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo.

22. No voto condutor deste Acórdão, o Ministro Relator destacou preocupação com recentes notícias que mostravam que mesmo com 3,5 mil obras inacabadas na área de educação, o MEC havia autorizado a construção de 2 mil novas escolas, creches e quadras, sem que houvesse previsão orçamentária para tanto. Dessa forma, a fim de verificar o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Acórdão 871/2022-TCU-Plenário emitiu a seguinte determinação:

9.8. orientar a unidade técnica para que, no próximo ciclo de monitoramento, dedique um capítulo específico para o tema Educação, apontando o quadro atualizado das obras paralisadas na área, abrangendo despesas não apenas do MEC, mas de todos os entes a ele vinculados que receberam dotação para a execução de obras, a fim de verificar, entre outros itens: (i) lista das obras paralisadas na área de educação indicadas pelo gestor responsável pela execução; (ii) motivo da paralisação indicado pelo jurisdicionado; (iii) a partir de uma amostra selecionada por critérios de materialidade e relevância, o confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro versus dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período;

23. Considerando a proximidade temática com este Acompanhamento, que tem por objetivo acompanhar a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos federais, foi proposto, com anuência do Gabinete do Relator, que a verificação do atendimento da orientação transcrita acima fosse realizada neste trabalho.

24. Diante desse cenário, este segundo ciclo de acompanhamento tem o objetivo de cumprir as determinações contidas no item 9.3 do Acórdão 1.079/2019, e nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.3 do Acórdão 1.228/2021, bem como no item 9.8 do Acórdão 871/2022, todos do Plenário do TCU.

25. O exame técnico a seguir será dividido em 4 partes: (i) atendimento ao Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, (ii) fidedignidade e integralidade do Painel de Obras da Plataforma Mais Brasil, (iii) atualização dos dados de obras no TCU e (iv) atendimento ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário.

EXAME TÉCNICO

ATENDIMENTO AO ACÓRDÃO 1.228/2021-TCU-PLENÁRIO

Itens 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário

26. Durante o primeiro ciclo do acompanhamento, o TCU constatou que o banco de dados SisPAC estava incompleto, visto que parte dos órgãos e entidades teriam deixado de encaminhar ao Ministério da Economia as informações de suas respectivas carteiras de projetos, conforme dispõe o Inciso VII, art. 2º do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019.

27. Diante disso, o Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário determinou, em seu item 9.1.1, que os órgãos e entidades listados deveriam encaminhar ao Ministério da Economia informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas; bem como, no item 9.1.2, determinou ao Ministério da Economia que consolidasse as informações enviadas e as disponibilizasse em sítio eletrônico (conforme transcrição do § 19).

28. Nesse sentido, os seguintes órgãos e entidades encaminharam a este Tribunal respostas sobre o cumprimento da determinação contida no item 9.1.1 do referido Acórdão. A tabela abaixo relaciona o responsável com a respectiva peça com o ofício de resposta.

Tabela 36 - peças do processo contendo as respostas ao subitem 9.1.1 do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário

Órgão ou Entidade	Peça do processo
Ministério de Minas e Energia	259
Ministério da Cidadania	124
Ministério da Educação	202
Ministério da Saúde	143
Ministério do Turismo	152

Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste	113
Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações)	160
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	304
Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional)	108
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	339
Departamento Nacional de Obras Contra Secas	156
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Ministério do Desenvolvimento Regional)	113

Fonte: elaboração própria

29. Destaca-se que, dos órgãos e entidades que encaminharam as informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, apenas a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste apresentou a intenção de dar continuidade ou não aos contratos paralisados (peça 113), os demais se limitaram a informar a situação de momento dos empreendimentos.

30. Além disso, o Ministério da Infraestrutura e a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, do Desenvolvimento Regional, não encaminharam respostas a esta Corte de contas. Apesar disso, suas obras estão disponíveis no Painel de obras.

31. Em verificação sobre a atualização dos dados de cada órgão e entidade no Painel de Obras, no que se refere às obras do antigo PAC, foi verificado que os dados de obras cadastradas no painel eram provenientes da Plataforma Mais Brasil, alimentadas automaticamente, por meio da integração do Painel de Obras com esta Plataforma, e apenas alguns dados foram incluídos pelos próprios órgãos setoriais.

32. Nesse sentido, foi realizada verificação da última data de atualização dos dados dos órgãos e entidades constantes do item 9.1.1 do referido Acórdão. A tabela abaixo consolida a Data de atualização do Painel de Obras por órgão e entidade.

Tabela 3: relação da data de atualização do Painel de Obras por órgão e entidade (acesso em 25/8/2022)

Órgão ou Entidade	Data da última atualização
1 - Ministério da Infraestrutura	04/08/2021
2 - Ministério de Minas e Energia	Constam apenas obras da plataforma Mais Brasil
3 - Ministério da Cidadania	09/08/2022
4 - Ministério da Educação	23/06/2022
5 - Ministério da Saúde	25/07/2022
6 - Ministério do Turismo	26/07/2022
7 - Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional)	23/08/2022
8 - Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações)	24/08/2021
9 - Departamento Nacional de Obras Contra Secas	Dados não identificados no painel
10 - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	25/07/2022
11 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	Dados não identificados no painel
12 - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Ministério do Desenvolvimento Regional)	Dados não identificados no painel

Fonte: elaboração própria a partir de dados do painel de obras. Acesso em 8 de setembro de 2022

33. A partir da Tabela acima, pode-se observar que as obras encaminhadas pelo Ministério de Minas e Energia, pelo Departamento Nacional de Obras Contra Secas, pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste não constam do painel de obras.

34. Nesse sentido, em relação ao Ministério de Minas e Energia, apesar de no painel de obras

constarem apenas os dados extraídos da Plataforma Mais Brasil, o Ministério encaminhou a este Tribunal informações de nove empreendimentos que estavam pendentes de informações referentes ao PAC (peça 259). Apesar disso, as obras do órgão não são apresentadas no Painel de obras.

35. Por sua vez, o Departamento Nacional de Obras Contra Secas informou que “tem fornecido informações, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme consta do OFÍCIO CIRCULAR Nº 5/Gabinete SE/SECOG/DIGEC/CGIE (SEI 0806212), cujo prazo para atualização do 1º semestre de 2021 é de até 31/07/2021” (peça 156). Apesar disso, as obras do Departamento não são apresentadas no Painel de obras.

36. A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba também afirmou que encaminha ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) as informações sobre atualização ou cadastro de ações ou obras públicas constantes no Painel de Obras da Plataforma Mais Brasil (peça 339).

37. A Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste encaminhou ofício a este Tribunal apresentando o empreendimento que se encontra paralisado (peça 113), inclusive com a intenção de não dar continuidade à obra. No entanto, os dados do empreendimento encaminhados a esta Corte de Contas não constam do painel de obras.

38. No que tange à atualização dos dados, observou-se que o Ministério das Comunicações e o Ministério da Infraestrutura não atualizaram os dados constantes do Painel de obras semestralmente, conforme prescreve a Portaria 17.951, de 28 de julho de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia:

§ 2º As informações para disponibilização no Painel de Obras serão enviadas pelos órgãos de que trata o caput do art. 1º semestralmente, respeitando o seguinte cronograma:

I - até 31 de julho de cada exercício, para as informações correlatas à execução do primeiro semestre; e

II - até 31 de janeiro de cada exercício, para as informações referentes à execução do segundo semestre do exercício anterior.

39. Nesse cenário, no que tange à determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, será proposto considerar parcialmente cumprida a determinação dos seguintes, órgãos e entidades, pois eles encaminharam os dados de obras sob sua gestão ao Ministério da Economia, mas não apresentaram o esclarecimento se há intenção de dar continuidade a cada contrato, conforme o item do Acórdão: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional), Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

40. No que tange ao Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste será proposto determinar que atualize seus dados de obras no painel de obras, conforme prescrito no §2º, art. 4º da Portaria 17.951/2020.

Tabela 4 - cumprimento do item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário

Cumprimento parcial	Ministério da Infraestrutura
	Ministério da Cidadania
	Ministério da Educação
	Ministério da Saúde
	Ministério do Turismo
	Secretaria Nacional de Segurança Hídrica - MDR
	Departamento de Projetos Especiais - MCom
	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Não cumprimento	Ministério de Minas e Energia
	Departamento Nacional de Obras Contra Secas - MDR
	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - MDR
	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - MDR

Fonte: elaboração própria

Itens 9.1.2 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário

41. Em relação à determinação contida no item 9.1.2 do Acórdão em epígrafe, o Ministério da Economia encaminhou a Nota Informativa SEI 12392/2022/ME (peça 265), informando a sequência de ações realizadas para o cumprimento do item.



42. De acordo com o Ministério, para atender à determinação, foi alterada a Portaria 17.951/2020, que dispõe sobre a definição do formato dos dados a serem disponibilizados no Painel de Obras.
43. Além disso, afirma que os dados enviados pelos órgãos são atualizados diariamente no Painel de Obras, no que tange às obras operacionalizadas na Plataforma Mais Brasil (peça 265).
44. O Ministério prossegue informando que, acerca das obras oriundas do Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007, antigo Programa de Aceleração do Crescimento, foi ofertado serviço web para o envio dos dados, conforme orientações constantes no Comunicado 50/2021 – Sisro e Painel de Obras, de 3 de novembro de 2021 (peça 266).
45. No que tange à informação sobre intenção de dar continuidade a cada contrato, ou adoção de outras providências, o Ministério da Economia informou que a gestão dos empreendimentos do PAC é dos órgãos executores, conforme artigo 1º do Decreto 10.012/2019, devendo tal informação ser fornecida por eles. Nesse sentido, a indicação, por parte do ME, dessa informação extrapolaria a responsabilidade do órgão estabelecida no referido Decreto.
46. Por fim, o Ministério da Economia afirmou que disponibilizou os meios e tem realizado comunicação aos órgãos para que o envio das informações seja efetivado. Conforme extração do Serviço de Obras, pode-se acompanhar a data do primeiro envio dos dados pelos órgãos, bem como a data da última atualização dos órgãos e entidades nele listados (peça 272).
47. Em relação à situação de execução do empreendimento, solicitada na alínea ‘g’ inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019, ao acessar o painel de obras (<https://paineldeobras.economia.gov.br/extensions/painel-obras/painel-obras.html>), observa-se que o Ministério se atentou para a inclusão da informação denominada “situação da execução do empreendimento”. No entanto, os contratos de obras extraídos da Plataforma Mais Brasil ainda não possuem a situação “paralisada”. Esse fato será detalhado no capítulo que trata da fidedignidade e integralidade dos dados do Painel de Obras.
48. Diante das informações e da análise do Painel de Obras, constatou-se que o Ministério da Economia realizou a consolidação e divulgação em sítio eletrônico das obras de responsabilidade do Decreto 10.012/2019, conforme determina o item 9.1.2 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, ao disponibilizar o serviço web para o envio dos dados ao PAINEL de obras, bem como ao editar a Portaria 17.951/2020, que dispõe sobre a necessidade de alimentação do PAINEL pelos órgãos responsáveis. No entanto, os empreendimentos extraídos da Plataforma Mais Brasil não possuem a situação “paralisada”. Diante do exposto, será proposto considerar que a determinação contida no item 9.1.2 foi cumprida parcialmente.
49. Observou-se, ainda, que o PAINEL de obras apresenta falhas no que tange à fidedignidade e à integralidade dos dados. Nesse sentido, este relatório analisará essas falhas em capítulo específico.
- Item 9.3 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário
50. Durante o primeiro ciclo do acompanhamento, constatou-se que, no Banco de dados da Caixa, o qual registra as obras nas quais a instituição financeira atua como mandatária da União, nos contratos de repasse e termos de compromisso, houve redução significativa do número de contratos paralisados, passando de 8.771 para 3.797. Ou seja, redução de 56,7% dos contratos de obras.
51. Diante disso, a Corte de Contas autorizou a realização de diligência à Empresa Pública nos seguintes termos:
- 9.3. autorizar diligência junto à Caixa Econômica Federal para que esta responda quais foram as mudanças realizadas na forma de classificação das obras acompanhadas por aquela estatal, as respectivas razões para tanto e o porquê da redução significativa do número de obras paralisadas; e
52. A Caixa apresentou sua resposta na peça 102, e informou que a situação das obras disponibilizadas até o ano de 2019 considerava apenas o registro de execução nos sistemas corporativos, após a constatação da evolução física do empreendimento, decorrente da visita técnica realizada por profissional de engenharia ou arquitetura ao local da intervenção.
53. A entidade prossegue afirmando que, a partir de 2019, foram implementados critérios objetivos empregados para enquadramento de cada operação na caracterização da situação de execução como “paralisada”. **Para os contratos não PAC** ficaram definidas, à época, as seguintes regras de enquadramento como obras paralisadas:
- Tabela 5 - Critérios para enquadramento de uma operação como “paralisada” adotado **em 2019** pela Caixa Econômica Federal

Portaria 424/2016 COM execução financeira	Operações a partir de 90 dias sem evolução, contados do último desbloqueio registrado.

Portaria 424/2016 SEM execução financeira	Operações a partir de 90 dias sem execução financeira, contados do primeiro crédito de recursos.
Demais regramentos (contratadas até 2016)	Operações a partir de 90 dias sem evolução, contados do último desbloqueio registrado OU do último registro de evolução física (o que for mais recente).

Fonte: Resposta Caixa (peça 102)

54. A partir da consolidação dos critérios acima, foi criado o “Módulo de Acompanhamento de Obras Paralisadas”, sistema que auxilia a Rede de Filiais de Governo no controle e gestão dos contratos.

55. A partir de 2021, o lapso temporal considerado voltou aos 180 dias, conforme verificado na auditoria que deu origem ao Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário. Após internalização da IN MDR nº 004/2020 no Manual Normativo CAIXA, o conceito de obra paralisada trazido pelo referido regramento foi **aplicado ao universo de contratos de repasse não PAC**, sendo que, na ausência de regramento específico, o mesmo conceito foi aplicado, por analogia, para operações de outros Ministérios. Atualmente o enquadramento é feito da seguinte forma:

Tabela 6 - Enquadramento de obra como paralisada atual, utilizado a partir de 2021.

Portaria 424/2016 (COM execução financeira)	Operações a partir de 180 dias sem evolução, contados do último desbloqueio registrado ou do último registro de evolução física (informado ou realizado), o que for mais recente.
Portaria 424/2016 (SEM execução financeira)	Operações a partir de 180 dias sem execução financeira, contados do primeiro crédito de recursos, com algum percentual de execução física cadastrado (realizado ou informado).
Demais regramentos (contratadas até 2016)	Operações a partir de 180 dias sem evolução, contados do último desbloqueio registrado ou do último registro de evolução física (informado ou realizado), o que for mais recente.

Fonte: Resposta Caixa (peça 102)

56. De modo complementar, em relação às operações do PAC, observa-se a existência de regramentos distintos que sofreram alterações ao longo do tempo, a exemplo do conceito trazido pelo Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (MICE), que, após publicação da Portaria MDR 646/2020, passou a considerar como paralisado o termo de compromisso para o qual não haja apresentação de Relatório de Execução por mais de **180 dias** consecutivos, (anteriormente era considerado a partir de 90 dias), contados da data final do período de referência dos respectivos Boletins de Medição.

57. Assim, de acordo com a Caixa, **a redução do número de obras paralisadas ocorreu em função das modificações realizadas nos critérios de enquadramento ao conceito de obras paralisadas.**

58. Além disso, a empresa informa que outras medidas também contribuíram para a redução do número de obras paralisadas, tais como as ações de saneamento da carteira de repasse pela retomada de obra; o encerramento das operações; ou ainda a instauração de processos de Tomada de Contas Especial.

59. Diante do exposto, a mudança na quantidade de obras paralisadas no âmbito da Caixa foi reduzida pelo critério adotado pela Empresa para considerar um contrato paralisado ou não, o que antes não existia. Vale ressaltar que a ausência de um critério de definição de obra paralisada era uma das dificuldades encontradas na auditoria operacional realizada em 2018 e a necessidade de padronização foi recomendada no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

60. Após realizar comparação do diagnóstico realizado em 2020 com a situação atual (agosto/2022), observa-se que o número atual de contratos de obras paralisadas geridos pela Caixa passou de 3.797 para 4.106, representando um pequeno aumento no número de registros. Nesse sentido, observa-se que, pelo critério de obra paralisada ter sido mantido entre os dois últimos diagnósticos, houve pouca mudança. Por outro lado, a elevada alteração dos dados do diagnóstico de 2018 para o diagnóstico de 2020 foi, de fato, causada pelas mudanças no critério de enquadramento ao conceito de obras paralisadas.

61. Apesar desse contexto, não se vislumbra nenhum encaminhamento para o referido item. Além disso, em capítulo específico do presente relatório, será abordada a atual situação do banco de dados de contratos relacionados a obras da Caixa.

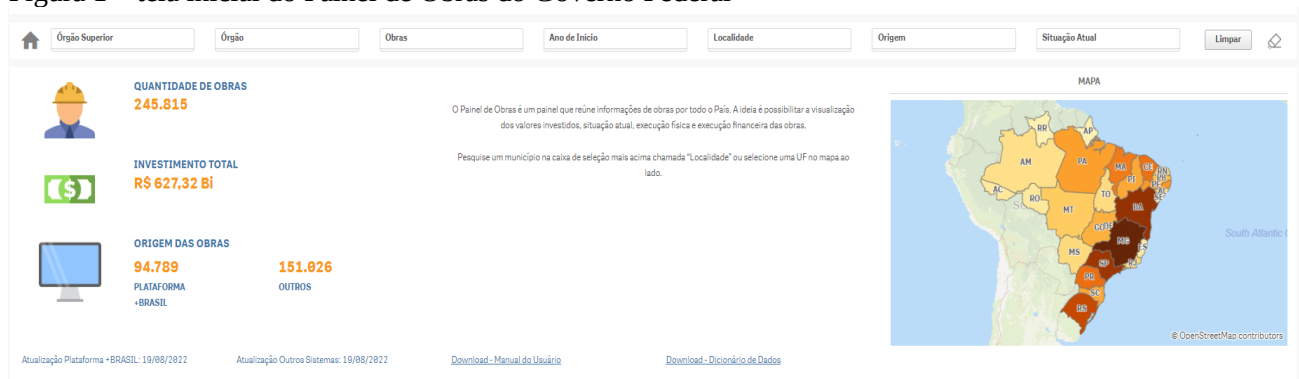
62. Apesar dessa conclusão, vale registrar que o retorno do parâmetro de temporalidade para considerar a obra como paralisada, de 90 para 180 dias, é considerado, em análise preliminar, um retrocesso, pois sinaliza menor celeridade na gestão e resposta às paralisações. Esse aspecto havia sido objeto de críticas na auditoria que deu origem ao Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário. Uma análise pormenorizada sobre as vantagens e desvantagens desse parâmetro não cabe no escopo do presente acompanhamento, porém poderá ser objeto de avaliação por esta Unidade Técnica em auditoria em curso, cujo escopo contempla a gestão para retomada de obras paralisadas (TC 009.197/2022-2), ou em outro trabalho futuro a ser desenhado.

FIDEDIGNIDADE E INTEGRALIDADE DO PAINEL DE OBRAS DA PLATAFORMA MAIS BRASIL

63. De acordo com a Portaria 17.951/2020, o Painel de obras é ferramenta mantida e sob gestão do Ministério da Economia, voltada à transparência das informações e dados relativos aos empreendimentos executados com recursos da União. Nesse sentido, o painel disponibiliza dados acerca da execução física e financeira das obras executadas na Plataforma Mais Brasil e aquelas provenientes do Programa instituído pelo Decreto 6.025/2007, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

64. Atualmente, a plataforma está disponível na rede mundial de computadores (<https://paineldeobras.economia.gov.br>) e apresenta o total de 245.815 contratos de obras cadastrados, somando um investimento total de R\$ 627,32 bilhões.

Figura 1 – tela inicial do Painel de Obras do Governo Federal



Fonte: <https://paineldeobras.economia.gov.br/extensions/painel-obras/painel-obras.html>. Acesso em 19 de agosto de 2022.

65. Considerando que o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) se encontra em implementação, atualmente o Painel de Obras é o principal banco de dados relacionados a contratos de obras públicas federais e, de acordo com o Ministério da Economia, tem como objetivo facilitar o acesso aos dados de obras para a sociedade e a outras esferas de Governo.

66. Diante disso, faz-se necessário que o Painel de obras apresente os dados que retratem a realidade das obras (fidedignidade), bem como informe todos os dados de obras disponíveis (integralidade), pois além de ser uma ferramenta de controle social, contribui para a tomada de decisão. Nesse sentido, a presente seção tem o objetivo de concluir sobre a fidedignidade e integralidade dos dados constantes do Painel de Obras do Governo Federal.

67. No que tange à fidedignidade dos dados, foram constatadas duplicidade de obras, carências de informações na plataforma, como ausência de data de atualização da obra e do motivo de paralisação da obra, bem como ausência de registro de execução física e de registro de execução financeira.

68. No que tange à integralidade dos dados, constatou-se a ausência de dados das obras de alguns órgãos setoriais. Além disso, verificou-se que não há instância de validação dos dados no sistema. As imagens das telas do Painel de obras que demonstram as falhas verificadas constam da peça 399.

Data de atualização da obra

69. Primeiramente, verificou-se que o Painel apresenta os dados em tabela com colunas em branco, sem as informações sobre as causas e nem ao menos a data de atualização do painel para determinados instrumentos, o que prejudica a utilização dos dados disponibilizados.

70. Além disso, foram observadas diversas datas de atualização defasadas, não atendendo ao previsto no art. 4º, da Portaria 17.951/2020, o qual dispõe que os órgãos devem enviar as informações de obras que serão disponibilizadas no painel semestralmente.



Ausência de motivo e causa de paralisação

71. Observou-se que muitos instrumentos não apresentam o motivo e a causa de paralisação do empreendimento. Os motivos seriam aqueles previstos da Portaria 17.951/2020, do Ministério da Economia, já a causa apresenta um detalhamento maior sobre o porquê da paralisação. A ausência desses dados prejudica a adoção de solução para o empreendimento, bem como o entendimento sistêmico dos motivos e causas que levam à paralisação de obras.

Ausência de registro de execução física e financeira

72. No que tange à execução física e financeira do empreendimento, constatou-se que alguns instrumentos não possuem a execução física, outros não possuem a execução financeira e outros não possuem nenhuma das duas informações.

Incompletude de dados

73. De acordo com o Ministério da Economia, o painel de obras é composto por dados comuns a qualquer intervenção, como endereço, data de início, investimento total, entre outros. Por isso, o Ministério afirma que não há que se falar em tipologia que não possa ser cadastrada no Serviço WEB de obras. Além disso, de acordo com o Ministério, não há registro de órgãos que tenham relatado problemas com a estrutura de dados proposta (peça 265, p. 5).

74. Em relação à incompletude ou inconsistência na alimentação dos dados no Painel de Obras, o Ministério informou que os dados das obras geridas na Plataforma Mais Brasil possuem rastreabilidade das informações, bem como mecanismos para que não ocorra incompletude ou inconsistência de dados. No entanto, quanto aos dados das obras geridos em outros sistemas, o Ministério da Economia afirma não possuir gerência sobre eles, cabendo aos órgãos observar a obrigatoriedade dos dados elencados no Decreto 10.012/2019 e Portaria 17.951/2020 (peça 265, p.5).

75. Por fim, o Ministério da Economia afirma que, devido à integração do CIPI com o Sistema de Administração Financeira (Siafi), o Siafi não permite, desde janeiro de 2021, empenhar recursos de obras diretamente nele. Para que o recurso seja empenhado para obras, foi desenvolvida integração com o módulo de empenhos do Comprasnet e com a Plataforma Mais Brasil, tendo como chave de identificação, Identificador Único (ID-CIPI), para que tais informações sejam apresentadas no CIPI. Sendo assim, as obras que receberem empenho a partir de janeiro de 2021, serão invariavelmente cadastradas no CIPI (peça 265, p. 8).

76. Assim, os órgãos são orientados a não mais alimentar atualizações no Painel de Obras quando do aporte de novos recursos, ensejando a obrigatoriedade de cadastro no CIPI. Ou seja, o Painel de obras não tem a obrigatoriedade de apresentar os dados de obras que receberam empenho a partir de janeiro de 2021, os quais constarão do CIPI.

Validação dos dados

77. Em relação aos mecanismos de validação, o Ministério afirmou que é de competência dos ministérios executores a gestão e governança das obras, cabendo ao Ministério da Economia apenas a disponibilização dos dados consolidados em sítio eletrônico, conforme preceitua o Decreto 10.012/2019 (peça 265, p. 5):

Art. 1º A gestão e a governança da implementação e da execução de empreendimentos que integravam, em 31 de dezembro de 2018, o Programa instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, serão exercidas diretamente pelos Ministérios executores dos investimentos públicos, com auxílio dos comitês internos de governança de que trata o art. 15-A do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

(...) Art. 3º Compete ao Ministério da Economia disponibilizar em sítio eletrônico as informações sobre os investimentos públicos, cujos dados são de responsabilidade dos Ministérios executores, que as enviarão na forma do disposto no inciso VII do caput do art. 2º

78. Por outro lado, tendo o exemplo da Secretaria de Educação Superior (Sesu), do Ministério da Educação, há um entendimento alternativo de que os órgãos vinculados aos ministérios, responsáveis pela execução das obras, é que seriam os responsáveis pela informação. Nesse sentido, a Sese informou que as Universidades Federais são responsáveis por realizar o processo de contratação e fiscalização das obras, sendo elas responsáveis pela inserção, atualização e validação dos dados referentes à execução de obras (peça 360, p. 2).

4. Contudo, observando as competências desta Secretaria, é preciso destacar, novamente, que não há o que se falar em existência de obras relacionadas à Secretaria de Educação Superior, enquanto Administração Direta do MEC. Isso porque são as Universidades Federais as responsáveis por realizar o processo de contratação e fiscalização, observada a autonomia constitucionalmente garantida a essas instituições. Desse

modo, o Ministério da Educação exerce a função de supervisão para com suas unidades vinculadas, zelando pelo cumprimento das atividades finalísticas e pela eficiência administrativa.

5. Dessa forma, a Rede Federal de Educação Superior deve cadastrar todas as obras no SIMEC sendo, ainda, responsável pela inserção, atualização e validação dos dados referentes à execução de suas obras e respectivos contratos.

79. Nesse mesmo sentido, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) também destacou que as informações inseridas no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) são de responsabilidade das instituições que compõem a rede, sendo a atualização do sistema de responsabilidade da própria instituição (peça 350).

5. Ademais, considerando a autonomia das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Ciência e Tecnológica, por força da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, as informações inseridas são de responsabilidade das instituições, sendo que a atualização do sistema é da própria instituição, cabendo a Setec o incentivo e controle quanto à manutenção de informações atualizadas por parte das instituições.

6. Os dados inseridos no SIMEC são enviados de forma automatizada para o Painel de Obras, através de mecanismo desenvolvido pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação. Desta forma, os dados inseridos no Painel de Obras estão sob gestão do Ministério da Economia, enquanto órgão responsável pelo sistema

80. Além disso, a Setec informou que “não há controle pelo Ministério da Educação da migração das obras cadastradas no Painel de Obras da Plataforma Mais Brasil para o CIPI, uma vez que ambos os sistemas são totalmente gerenciados pelo Ministério da Economia”. Ou seja, não há gestão do MEC sobre esse processo de migração do Painel de Obras para o CIPI.

Tal cenário, portanto, apresenta os desafios e dificuldades enfrentados pelo MEC, nas adequações necessárias dos sistemas, sendo estas as considerações para os itens "b)" e "c)" do referido acórdão

É importante destacar, por fim, que as informações constantes no SIMEC, módulo de Monitoramento de Obras, são declaratórias e de responsabilidade das Universidades e Institutos Federais, sendo que a SESU e SETEC realizam o acompanhamento e monitoramento de tais empreendimentos, na qualidade e função supervisora da Pasta, com solicitações periódicas acerca da necessidade de atualização do sistema.

81. Nesse sentido, tendo o caso do MEC por exemplo, observa-se que não há validação dos dados que são inseridos no Painel de obras, seja pelo ME, seja pelos órgãos setoriais. A ausência de validação prejudica a confiabilidade dos dados.

82. Reforçando a ausência de verificação dos dados, pode-se observar, em consulta aos dados do Painel, indícios de dados replicados, lançamentos com Ids distintos, mas com todos os demais dados indicando que se trata da mesma obra. Para isso, foi observado que alguns empreendimentos possuem o mesmo endereço, o mesmo valor, a mesma empresa executora, mesma data de início, mas possuem ID Obra (identificador) diferentes. Para exemplificar, seguem três exemplos que possuem os identificadores diferentes, mas os demais dados semelhantes.

Figura 2 - exemplificação de dados da mesma obra repetidos no Painel de obras do Governo Federal – Viçosa – MG

ID Obra	Situação Atual	Data Início	Município	Endereço	Investimento Total	CNPJ Executor	Data Atualização
72947	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicososa/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	26/08/2021
75550	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicososa/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	26/08/2021
77700	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicososa/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	26/08/2021
116891	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicososa/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	26/08/2021
179049	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicososa/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	07/10/2021
202304	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicososa/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	19/05/2022

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Painel de obras (<https://paineldeobras.economia.gov.br/>. Acesso em 08/09/2022)

Figura 3 - exemplificação de dados da mesma obra repetidos no Painel de obras do Governo Federal – Primeira Cruz – MA



ID Obra	Situação Atual	Data Início	Município	Endereço	Investimento Total	CNPJ Executor	Data Atualização
71649	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
74060	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
76579	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
79985	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
82684	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84188	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84189	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84190	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84191	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84192	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
110790	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
118039	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
125538	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
139089	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
140838	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
158553	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
189415	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	23/06/2022

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Painel de obras (<https://paineldeobras.economia.gov.br/> . Acesso em 08/09/2022)

Figura 4 - exemplificação de dados da mesma obra repetidos no Painel de obras do Governo Federal – Grajau - MA

ID Obra	Situação Atual	Data Início	Município	Endereço	Investimento Total	CNPJ Executor	Data Atualização
74967	Paralisada	07/05/2018	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	05757618000114	26/08/2021
77625	Paralisada	07/05/2018	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	05757618000114	26/08/2021
81138	Paralisada	07/05/2018	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	05757618000114	26/08/2021
81252	Paralisada	07/05/2018	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	05757618000114	26/08/2021
97228	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021
97229	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021
97230	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021
97231	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021
97232	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Painel de obras (<https://paineldeobras.economia.gov.br/> . Acesso em 08/09/2022)

Versões do Painel de obras

83. Por fim, o Ministério da Economia afirmou que o Serviço WEB de obras não foi desenvolvido para permitir a visualização do histórico de alterações dos dados (Peça 265, p.8). Já o CIPI vem sendo desenvolvido de forma a permitir o acompanhamento do histórico de versões dos dados imputados pelos órgãos.

84. Com o registro histórico dos dados, tem-se a possibilidade de visualizar a situação dos contratos de acordo com a data de consulta. Essa funcionalidade permite verificar a evolução da obra e auxilia na tomada de decisões dos gestores. Sem o registro histórico dos dados não é possível verificar a melhora ou piora no que tange à paralisação de obras, além de prejudicar a transparência das informações.

85. Diante desse fato, observa-se que o painel de obras, apesar de ser o sistema consolidador dos bancos de dados de obras no governo federal, não atende ao §1º do art. 1º da Portaria 17.951/2020, o qual afirma que o Painel é a ferramenta “mantida e sob gestão do Ministério da Economia, voltada à transparência das informações e dados correlatos aos empreendimentos executados com recursos da União”, visto que a ausência de fidedignidade e da integralidade dos dados constantes do Painel prejudicam a transparência dos contratos de obras.

86. Cabe ressaltar que, de acordo com o Ministério da Economia, os órgãos são orientados a não mais alimentar atualizações no Painel de Obras quando do aporte de novos recursos, ensejando a obrigatoriedade de cadastro no CIPI. Assim, com a ausência de atualização, a plataforma do Painel de obras estará com os dados cada vez mais desatualizados.

87. Dessa forma, não se mostra eficiente o esforço do Ministério da Economia para manter dois sistemas paralelos que não contenham todas as obras. Assim, faz-se necessário que o Ministério da Economia avalie a conveniência e oportunidade de incluir o painel de obras como um módulo do CIPI e garantir que todos os recursos federais para obras sejam concentrados em um só sistema, com fidedignidade e integralidade dos dados.

88. Diante do exposto, o Ministério da Economia deve avaliar a conveniência e oportunidade de incorporar o Painel de Obras do Governo Federal como um módulo do Cadastro Integrado de Projeto de Investimentos, com vistas a atender ao Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019, e à Portaria 17.951/2020, de 28 de julho de 2020.



89. Por fim, destaca-se que o CIPI está sendo fiscalizado em processo de monitoramento específico deste Tribunal, TC 036.106/2019-4, e que, nesse processo, a implantação e funcionalidade do sistema será avaliada de maneira ampla.

90.

ATUALIZAÇÃO DO DIAGNÓSTICO DE OBRAS PARALISADAS

91. Inicialmente, destaca-se que o levantamento dos contratos de obras paralisadas constitui importante ferramenta para o controle externo realizado por esta Corte de Contas, pois induz o aprimoramento do planejamento das obras pelos jurisdicionados e favorece a alocação eficiente dos recursos públicos, de forma a evitar prejuízo ao Erário e à sociedade.

92. O Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário determinou acompanhamento periódico a fim de avaliar a evolução do cenário de paralisação das obras públicas. O primeiro ciclo do acompanhamento foi realizado em março de 2021 e apreciado pelo Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, o qual direcionou determinações aos jurisdicionados no sentido de melhorar a gestão das informações sobre obras públicas financiadas com recursos federais (ver § 19).

93. Neste segundo ciclo de acompanhamento, devido à necessidade de se compreender a modificação do cenário, buscou-se replicar as análises empreendidas nos diagnósticos anteriores, bem como acrescentar dois novos bancos de dados: o Sistema de Monitoramento de Obras do Ministério da Saúde (Sismob) e o Módulo Monitoramento de Obras, que integra o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

94. Neste ciclo, o diagnóstico, com data base de agosto de 2022, tem como escopo e consolida os seguintes bancos de dados:

- a. Caixa Econômica Federal - Orçamento Geral da União;
- b. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - Módulo Obras 2.0;
- c. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - Módulo Monitoramento de Obras;
- d. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Ministério da Educação
- e. Secretaria de Educação Superior - Ministério da Educação
- f. Fundação Nacional de Saúde (Funasa);
- g. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);
- h. Sistema de Monitoramento de Obras (Sismob).

95. O não escopo, por sua vez, compreende: obras do poder judiciário; obras executadas diretamente pelos órgãos do poder executivo e controladas pelos próprios órgãos, sem a descentralização de recursos; obras em fase de preparação (antes do início da execução da obra); e obras concluídas.

96. Além disso, faz-se necessário informar que o termo “obra” será utilizado com maior abrangência do que o previsto no inciso XII do art. 6º da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. A Nova Lei das Licitações prevê que obra é: “toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”.

97. Nesse trabalho tem sido considerado o termo “obra” para cada contrato relativo a todo o processo do empreendimento, isso porque os bancos de dados, em geral, não registram as obras, mas sim os contratos referentes a obras, ou seja, pode-se ter um único contrato para mais de uma obra (como exemplo, o Termo de Compromisso 629/2014, o qual tem como objeto a execução de obras de sistema de abastecimento de água em diversas localidades do município de Pedra Lavrada/PB) ou uma única obra que possui mais de um contrato.

98. Nos bancos de dados constam tanto contratos de serviços técnicos de engenharia, quanto contratos de aquisição de equipamentos necessários para o empreendimento. Ou seja, nem todos os contratos registrados nos bancos de dados se referem à execução de obras nos termos da nova Lei das Licitações. Contudo, optou-se por manter a originalidade dos dados das bases consultadas e não as manipular, a fim de evitar representação diferente da forma como os órgãos gerenciam seus os contratos de obras. Com a continuidade dos trabalhos de monitoramento e do acompanhamento dos bancos de dados, entende-se que haverá a indução de aperfeiçoamento na qualidade dos dados, o que possibilitará, futuramente, um refinamento das análises, com informações mais precisas e estratificadas.

99. Além disso, os bancos de dados foram escolhidos de modo a representar a maior quantidade de obras, tanto em números de empreendimentos, quanto em materialidade financeira. Ressalta-se que, ainda assim, a presente consolidação não relaciona a totalidade de obras paralisadas financiadas com recursos federais. Tendo em conta as deficiências existentes nos sistemas informatizados e em razão da ausência de um sistema unificado de registro de obras financiadas com recursos federais, não foi possível acessar as informações de todos os órgãos setoriais e seus entes vinculados. Nesse contexto, optou-se por listar os bancos de dados considerados mais representativos.

100. É imperioso destacar que o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC) foi extinto por meio do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019. Com o referido decreto, a gestão dos dados desses empreendimentos passou para a responsabilidade dos órgãos executores, os quais devem encaminhar semestralmente os dados dessas obras para consolidação no Painel de obras, conforme prevê a Portaria 17.951/2020. No entanto, conforme relatado no capítulo anterior, não é possível extrair as obras gerenciadas pelos Ministérios devido à ausência de fidedignidade e de integralidade dos dados cadastrados.

Diagnóstico de obras paralisadas 2022

101. Nesse segundo ciclo de Acompanhamento, em atenção ao Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, foram analisados mais de 22 mil contratos, distribuídos nos seguintes bancos de dados, conforme discriminado na tabela abaixo.

Tabela 7 – Quantidade de contratos de obras por banco de dados

Banco de Dados	Quantidade	Investimento	% Qte	% investimento
CAIXA	8.834	R\$ 45.630.137.037,89	39,12%	39,03%
DNIT	1.957	R\$ 53.338.617.316,73	8,68%	45,64%
FUNASA (SIGA)	2.364	R\$ 4.306.956.697,78	10,48%	3,69%
SISMOB	2.026	R\$ 757.851.260,78	8,98%	0,65%
SIMEC – Obras 2.0	6.358	R\$ 7.786.769.846,97	28,18%	6,66%
SIMEC SETEC	382	R\$ 719.136.750,98	1,69%	0,62%
SIMEC SESU	564	R\$ 3.452.614.540,92	2,50%	2,95%
SIMEC – MONITORAMENTO DE OBRAS	84	R\$ 883.414.897,89	0,37%	0,76%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

102. Da análise dos dados, sintetizada na “Tabela 8 - Situação dos contratos de obras do diagnóstico consolidado 2022” abaixo, observa-se que dos 22.569 contratos consolidados, cerca de 8,6 mil se encontram paralisados, o que representa cerca de 38,5% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam mais de R\$ 27 bilhões, cerca de 23,3% do valor total investido nesses contratos.

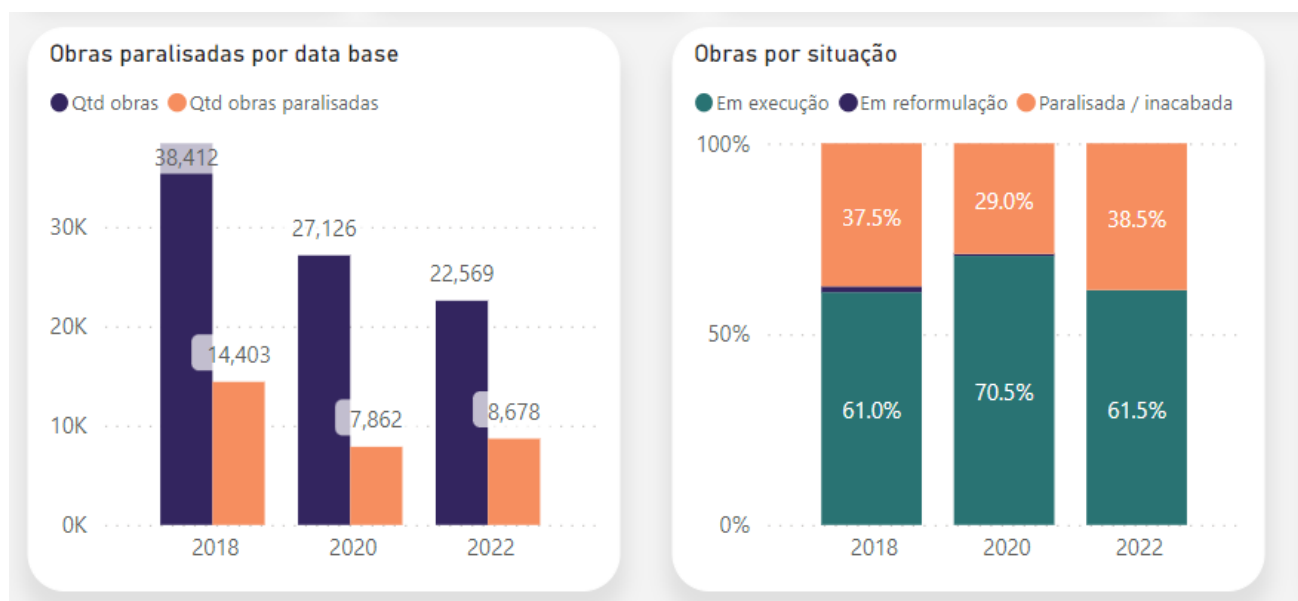
Tabela 8 - Situação dos contratos de obras do diagnóstico consolidado 2022

Situação	Quantidade	Investimento	% Qtd	% investimento
Em execução	13.891	R\$ 89.656.127.984,08	61,5%	76,7%
Paralisada/inacabada	8.678	R\$ 27.219.370.365,86	38,5%	23,3%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

103. No diagnóstico realizado em abril de 2018, o percentual de obras paralisadas em relação ao total de obras analisadas era de 37,50%; no diagnóstico de 2020 essa relação foi de 29%; por sua vez, no presente diagnóstico – 2022, essa relação é de 38,5%, conforme pode ser visto na figura abaixo.

Figura 5 - Quantidade de contratos de obras do Diagnóstico consolidado



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas – TCU

Figura 6 - Mudança dos contratos de obras nos diagnósticos realizados



Fonte: elaboração própria

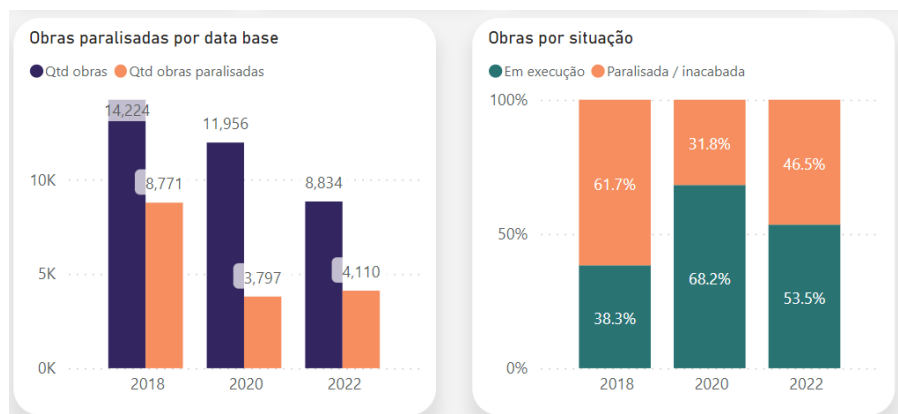
104. Observa-se redução da quantidade de registros analisados. Destaca-se que os dois principais fatores identificados para essa mudança foram a descentralização dos dados do Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC), o qual foi abordada no primeiro ciclo do presente monitoramento, e a quantidade de contratos encerrados sem o início de novos contratos no Banco de Dados da Caixa.

105. As análises a seguir visam apresentar a situação de cada banco de dados separadamente, a fim de demonstrar o resultado dessas alterações de gerenciamento dos dados, quando for o caso, bem como realizar análise comparativa com os ciclos anteriores.

Caixa Econômica Federal

106. O banco de dados da Caixa Econômica Federal (BD_GESTORES), extraído do sítio eletrônico da entidade (<https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>), em 4/8/2022, apresenta os contratos nos quais a instituição financeira atua como mandatária da União (contratos de repasse e termos de compromisso). Após análise do banco de dados da Caixa, constatou-se que 46,5% dos contratos geridos pela Caixa encontravam-se paralisados, vide gráfico e tabela abaixo contendo a quantidade e os valores totais dos contratos.

Figura 7 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados do Banco de dados da Caixa



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas – TCU

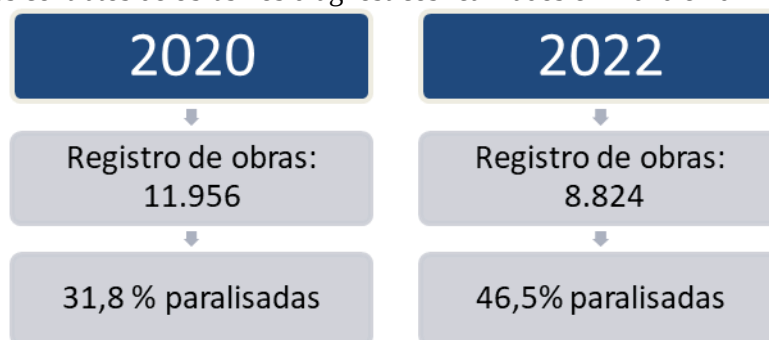
Tabela 9 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Caixa em 4/8/2022

Situação	Quantidade de contratos	Somatório dos valores dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Execução iniciada	4.724	R\$ 30.779.100.145,53	53,5%	67,45%
Paralisada	4.110	R\$ 14.851.036.892,36	46,5%	32,55%
Total Geral	8.834	R\$ 45.630.137.037,89	100%	100%

Fonte: elaboração própria

107. No que tange às mudanças observadas no banco de dados da Caixa, verifica-se aumento no percentual de obras paralisadas, que passou de 31,8% em 2020 para 46,5% em 2022. A quantidade de contratos passou de 11.956 para 8.834, redução de cerca de 3 mil registros.

Figura 8 - Mudança dos contratos de obras nos diagnósticos realizados em 2020 e 2022



Fonte: elaboração própria

108. Devido à grande diferença verificada nos registros de obras deste Banco de dados, a equipe técnica realizou levantamento comparativo a partir dos números de instrumentos contratados a fim de verificar as causas da redução dos contratos constantes do banco de dados da Caixa em 2020.

109. Primeiramente, destaca-se que a Caixa Econômica Federal adicionou o rótulo “carteira ativa” no Banco de Dados, o que retirou 500 registros do banco de dados de obras consideradas “carteira não ativa”. A Caixa Econômica Federal considera as operações contratadas que ainda não foram encerradas.

110. Além disso, verificou-se que mais de 7.768 operações que tinham a situação “execução iniciada” ou “paralisada” no diagnóstico de 2020 passaram para a situação “objeto concluído” no diagnóstico de 2022. Destaca-se que os contratos que apresentam a situação “concluída” não estão no escopo do presente diagnóstico, conforme explicado anteriormente. Além disso, observou-se o início de 4.606 operações.

111. Desta forma, da análise dos dados extraídos do banco de dados da Caixa, conclui-se que as alterações ocorridas nos números apresentados se deram, principalmente, pela conclusão de grande quantidade de contratos, visto que 7.768 operações foram concluídas e apenas 4.606 foram iniciadas.

Ministério da Educação

112. Para a consolidação das obras do Ministério da Educação, foram consultados os bancos de dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) do Ministério da Educação – módulos

Obras 2.0 e Monitoramento de Obras. Do primeiro, foram extraídas as obras de educação básica, e, do segundo, obras de educação superior, educação profissional, além de obras classificadas como administrativas, de hospitais ou instituições militares.

Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Módulo Obras 2.0

113. A tabela abaixo consolida as obras extraídas, em 26/8/2022, do Módulo Obras 2.0 (<http://simec.mec.gov.br>), o qual é utilizado para monitoramento de obras públicas na área de educação básica pactuadas com o FNDE e financiadas com recursos federais.

Tabela 10 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do SIMEC 2.0

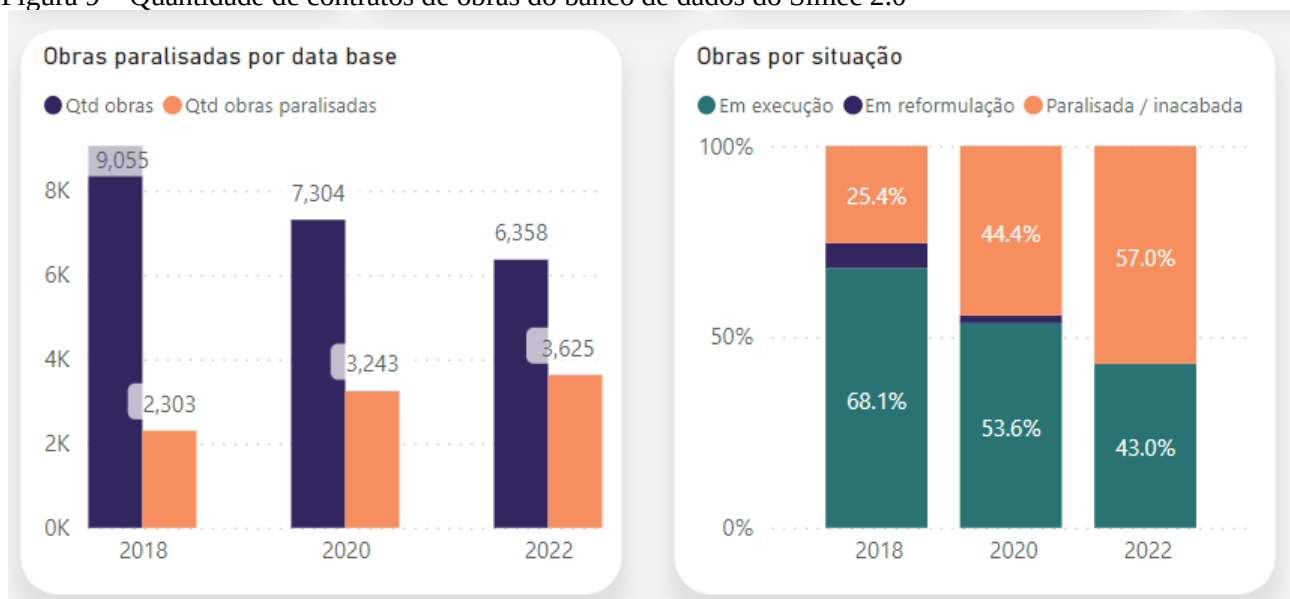
Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Execução	2.733	R\$ 4.376.535.471,86	43,0%	56,20%
Paralisada/Inacabada	3.625	R\$ 3.410.234.375,11	57,0%	43,80%
Total Geral	6.358	R\$ 7.786.769.846,97	100%	100%

Fonte: elaboração própria

114. Dentre as obrigações a serem cumpridas pelo gestor público que opera o sistema, destaca-se a de fornecer informações sobre o andamento da obra, com periodicidade máxima de 30 dias. Assim, as informações inseridas no sistema são declaradas pelo tomador do recurso.

115. Destaca-se que em relação ao diagnóstico anterior, houve aumento de obras inacabadas e paralisadas de 3.243 para 3.625, o que representou aumento de 11% no número total de contratos paralisados ou inacabados. Por outro lado, a quantidade total de contratos no banco de dados diminuiu, passou de 7.304 para 6.358.

Figura 9 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados do Simec 2.0



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas - TCU

116. De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, obras paralisadas são aquelas que tiveram sua execução interrompida, mas o termo de compromisso ainda está vigente. Por sua vez, obras inacabadas são aquelas que tiveram sua execução interrompida em decorrência do término da vigência dos instrumentos – Termos de Compromisso ou Convênios – celebrados com o Fundo.

117. Ademais, ainda existe a situação de obra cancelada. De acordo com o painel dos indicadores de monitoramento de obras, são consideradas canceladas as obras que tiveram o respectivo termo vencido, sem ter sua execução física iniciada ou, ainda que vigente o Termo, que por decisão do Comitê Gestor do PAC ou por solicitação do ente tenham sido canceladas. No presente diagnóstico, não foram consideradas as obras canceladas, as quais somam a monta de 5.853 registros. Além disso,

118. No presente trabalho, optou-se por não incluir na análise obras com status “em reformulação”, que são obras pactuadas para execução de creches Tipo B ou Tipo C em Metodologias Inovadoras, não iniciadas. Portanto, não estão propriamente paralisadas, tampouco em execução.

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)

119. A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) é responsável por formular, planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas de Educação Profissional e Tecnológica (EPT).

120. Os dados da Setec foram extraídos do SIMEC - módulo Monitoramento de Obras, em 10/8/2022, e estão bem semelhantes aos informados nos diagnósticos anteriores. Em 2018, constava o registro de 72 contratos paralisados, no total de 367 contratos. Em 2020, constava o registro de 73 contratos paralisados, no total de 395 contratos. Neste diagnóstico, obteve-se o quantitativo de 79 obras paralisadas em um total de 382 contratos.

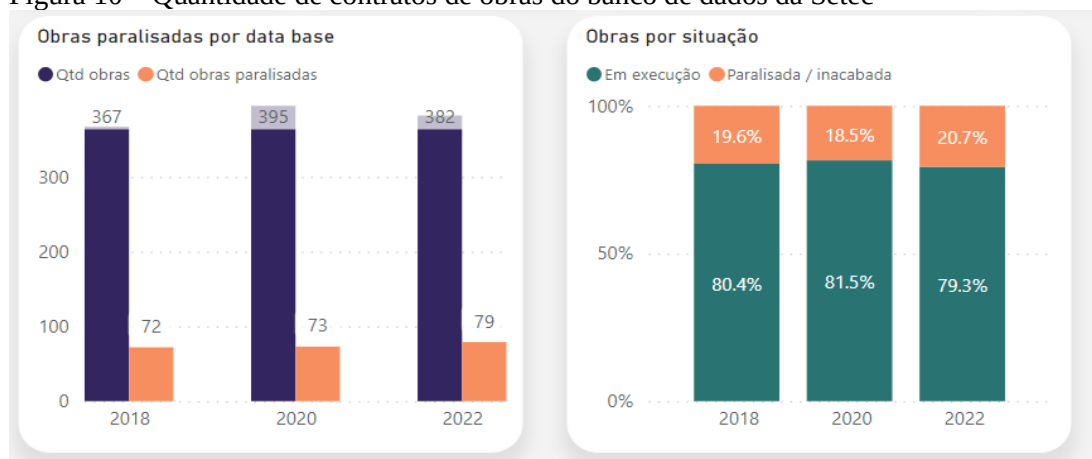
121. Assim, nesse decurso de tempo, de 2020 para 2022, houve uma redução do total de número de obras, que foi de 395 para 382, e um aumento do total de obras paralisadas, que foi de 73 para 79, o que implicou em um aumento de 2,2 %dos empreendimentos paralisados.

Tabela 11 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Setec

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Execução	303	R\$ 580.030.762,46	79,3%	80,66%
Paralisada	79	R\$ 139.105.988,52	20,7%	19,34%
Total Geral	382	R\$ 719.136.750,98	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

Figura 10 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados da Setec



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas - TCU

122. Desta forma, observa-se neste caso, que em que pese a reduzida quantidade de obras geridas nessa carteira, houve aumento da quantidade de obras paralisadas dos contratados registrados no banco de dados da Setec.

Secretaria de Educação Superior (Sesu)

123. A Secretaria de Educação Superior (Sesu) tem por atribuição planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior. Os dados da Sesu foram extraídos do SIMEC - módulo Monitoramento de Obras, em 11/8/2022. Destaca-se que, diferente do que aconteceu nas sistemáticas dos diagnósticos anteriores, o módulo de monitoramento de obras foi disponibilizado para a equipe.

124. No diagnóstico realizado em 2020 a secretaria não apresentou os dados de obras. A tabela abaixo consolida os dados do banco de dados de obras da Sesu em agosto de 2022.

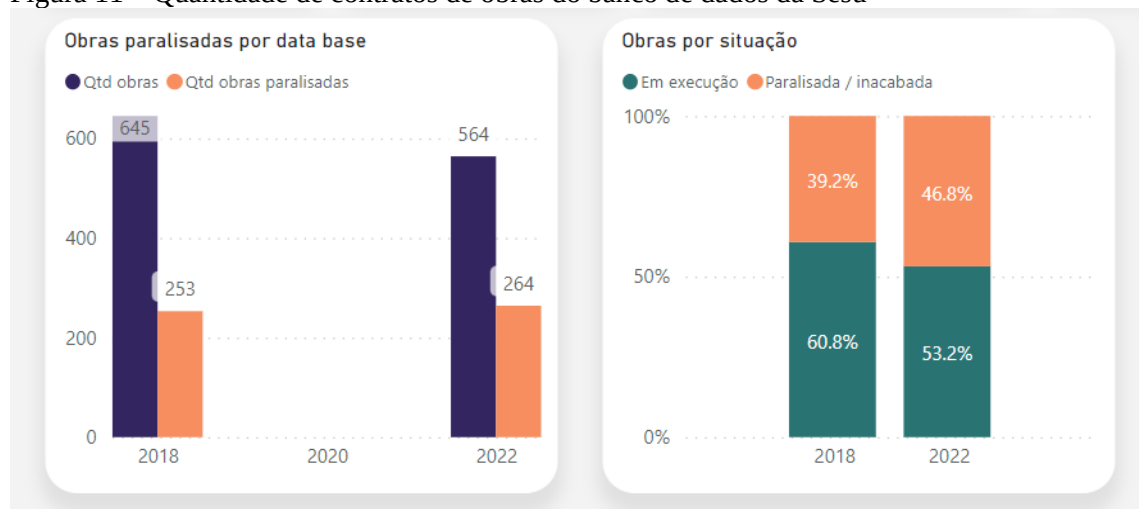
Tabela 12 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Sesu – agosto de 2022

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Execução	300	R\$ 1.642.324.713,08	53,2%	47,6%
Paralisada	264	R\$ 1.810.289.827,84	46,8%	52,4%
Total Geral	564	R\$ 3.452.614.540,92	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

125. No presente diagnóstico, a Secretaria apresentou total de 564 registros, sendo 264 paralisados. Em 2018, constava o registro de 253 contratos paralisados, no total de 645 contratos. Assim, nesse decurso de tempo, o número de obras paralisadas subiu em 11 registros, o que representa, percentualmente, um aumento de 7,6 % do total de obras, pois há menos obras em execução.

Figura 11 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados da Sesus



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas - TCU

126. Desta forma, conclui-se que, em comparação ao ano de 2018, mesmo com uma carteira pequena, a quantidade de obras paralisadas está aumentando, o que demonstra uma dificuldade de gestão da carteira de obras no banco de dados da Sesus.

Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Monitoramento de Obras

127. O presente banco de dados foi extraído do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Monitoramento de Obras, essas obras estão classificadas no sistema como administrativas, de hospitais ou instituições militares. Destaca-se que elas são remanescentes do Módulo Monitoramento de Obras após a extração das obras da Secretaria de Educação Superior e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, em 11/8/2022.

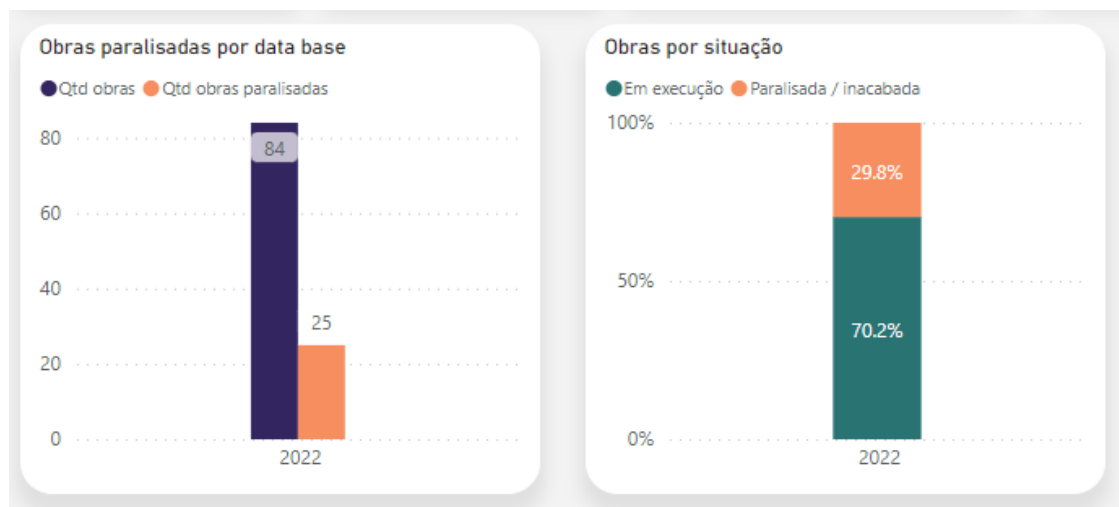
128. Ademais, esses contratos de obras não foram considerados nos ciclos de diagnóstico anteriores. A tabela abaixo consolida os dados desse banco.

Tabela 13 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do Módulo Monitoramento de Obras

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Execução	59	R\$ 646.806.957,21	70,2%	73,22%
Paralisada	25	R\$ 236.607.940,68	29,8%	26,78%
Total Geral	84	R\$ 883.414.897,89	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

Figura 12 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados do Sismob



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

129. No presente diagnóstico, as obras remanescentes no módulo Monitoramento de obras do Ministério da Educação somam um total de 84 registros, sendo 25 paralisados, cerca de 29% do total de registros.

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

130. O DNIT é uma autarquia federal brasileira vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, responsável pela manutenção, ampliação, construção, fiscalização e elaboração de estudos técnicos para a resolução de problemas relacionados ao Sistema Federal de Viação, como também do tráfego multimodal de pessoas e bens, nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário.

131. De acordo com os dados extraídos do respectivo banco, em 4/8/2022, o DNIT apresenta, no total, 1.957 contratos relacionados a obras, dos quais 277, cerca de 14,4%, estão paralisados. Destaca-se que, no diagnóstico anterior, a autarquia apresentava 245 obras paralisadas de um total de 1.142 contratos, representando 21,5%. É importante mencionar que foi mantida a forma de gestão e controle dos dados das obras pelo DNIT.

132. Destaca-se que o aumento da quantidade de contratos do diagnóstico de 2020 para o de 2022 ocorreu devido à inclusão das obras que eram gerenciadas pelo SisPAC, o qual foi extinto pelo do Decreto 9.722, de 7 de março de 2019. Dessa forma, os dados que antes eram excluídos do banco de dados do DNIT para evitar duplicidade de contratos, foram considerados neste diagnóstico.

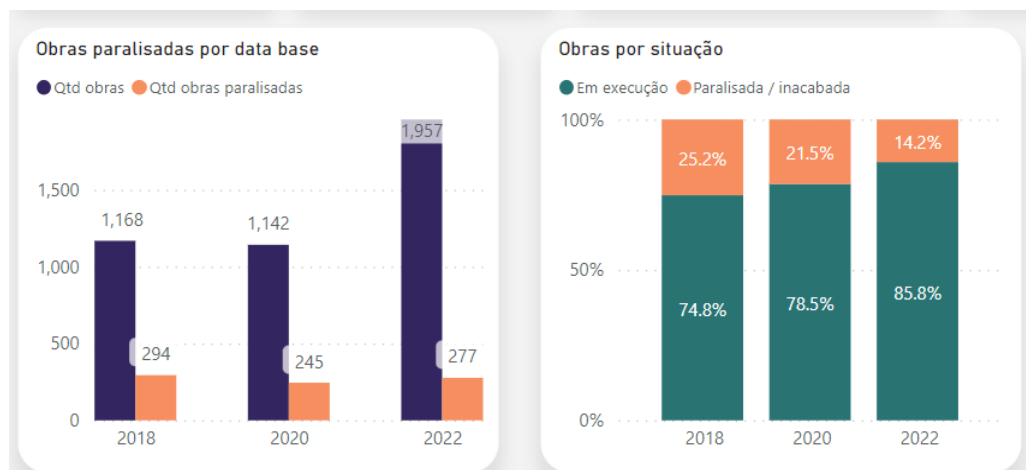
133. Após a análise dos dados, observa-se que a quantidade total de contratos paralisados aumentou, 33 contratos paralisados a mais do que o diagnóstico anterior. Apesar disso, o percentual de obras paralisadas passou de 21,5% para 14,2% frente ao total de contratos da Autarquia, pois aumentaram os contatos com a situação “em execução”. Diante do apresentado, pode-se concluir que os contratos de obras paralisadas de responsabilidade do DNIT aumentaram em números absolutos, mas diminuíram percentualmente.

Tabela 14 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do DNIT

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em execução	1.680	R\$ 47.433.845.207,44	85,8%	88,93%
Paralisado	277	R\$ 5.904.772.109,29	14,2%	11,07%
Total Geral	1.957	R\$ 53.338.617.316,73	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

Figura 13 – Mudança nos contratos de obras do banco de dados do DNIT



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas – TCU

Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

134. A Funasa, vinculada ao Ministério da Saúde, é um dos agentes que atua na realização de obras de saneamento no país, exercendo suas atividades, basicamente, por meio de repasses de recursos para municípios de até 50 mil habitantes.

135. Os dados dos contratos de obras foram extraídos do Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações (Siga) da Funasa (<https://siga.funasa.gov.br/>), em 17/8/2022.

136. De acordo com o banco de dados, a Fundação apresenta cerca de 2,3 mil obras no total, das quais cerca de 11,34% estão paralisadas. Destaca-se que, no diagnóstico anterior, a Funasa apresentava cerca de 10,2% de obras paralisadas, o que representa 256 obras paralisadas de um total de 2.505. É importante mencionar que foi mantida a forma de gestão e controle dos dados das obras pela Fundação.

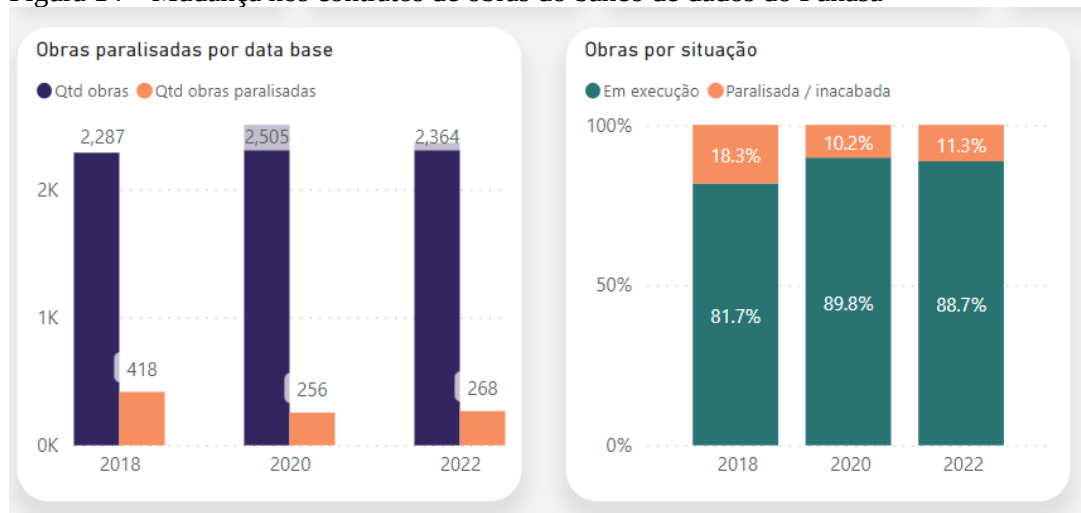
137. Assim, pode-se constatar que tiveram poucas mudanças na situação das obras paralisadas sob a responsabilidade da Fundação, conforme observa-se abaixo.

Tabela 15 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Funasa

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em execução	2.096	R\$ 3.451.539.522,72	88,7%	80,14%
Paralisada	268	R\$ 855.417.175,06	11,3%	19,86%
Total Geral	2364	R\$ 4.306.956.697,78	100%	100%

Fonte: elaboração própria

Figura 14 – Mudança nos contratos de obras do banco de dados do Funasa



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

Sistema de Monitoramento de obras do Ministério da Saúde (Sismob)

138. O Ministério da Saúde financia a execução de obras para construção, reforma e ampliação de estabelecimentos de saúde. As obras podem ser financiadas via contrato de repasse com a Caixa - quando não há projeto de referência - ou por meio do financiamento fundo a fundo, quando há entrega bem definida, com possibilidade de acompanhamento dos resultados.

139. Nesse sentido, o Sistema de Monitoramento de Obras (SISMOB) é o sistema informatizado, desenvolvido pelo Ministério da Saúde, para cadastro e análise de propostas e monitoramento de execução de obras financiadas por meio de transferência fundo a fundo.

140. Destaca-se que o presente banco de dados não foi incluído nos diagnósticos anteriores. Ao analisar o banco de dados, observa-se que ele apresenta cerca de 2 mil obras no total, das quais cerca de 1,5% estão paralisadas, conforme observa-se abaixo:

Tabela 16 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Sismob

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em execução	1.996	R\$ 745.945.203,78	98,5%	98,4%
Paralisada	30	R\$ 11.906.057,00	1,5%	1,6%
Total Geral	2.026	R\$ 757.851.260,78	100%	100%

Fonte: elaboração própria

Figura 15 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do Sismob



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas – TCU

Conclusão sobre a atualização do diagnóstico

141. Após análise do diagnóstico, observou-se que as principais alterações nas obras paralisadas se deram pela descentralização das obras do SisPAC pelo Decreto 10.012/2019, já abordado no primeiro ciclo de acompanhamento e, também, pela quantidade de obras concluídas sem que novas obras iniciassem na mesma proporção, fato observado com mais clareza no banco de dados da Caixa.

142. Por fim, observou-se que, no presente diagnóstico, cerca de 8,6 mil se encontram paralisados, o que representa cerca de 38,45% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam mais de R\$ 27 bilhões, cerca de 23,23% do valor total investido nesses contratos.

Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)

143. O Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) foi criado pelo Decreto 10.496, de 28 de setembro de 2020, e implantado em janeiro de 2021 (cipi.economia.gov.br/). A norma estabelece que todas as informações sobre o acompanhamento e o monitoramento dos investimentos em projetos de infraestrutura, das ações do executivo federal, devem ser registradas de forma centralizada no cadastro.

144. Nessa perspectiva, o CIPI é uma importante ferramenta para a gestão e o controle das obras, que ajudará no cumprimento do art. 45 da LRF. No entanto, a ausência, no CIPI, de informações sobre as obras paralisadas que não receberão mais recursos federais poderá comprometer o adequado gerenciamento desse passivo e, por consequência, causar prejuízos à gestão da carteira de empreendimentos.

145. Destaca-se, ainda, que a implementação do CIPI está sendo acompanhada em processo específico (TC 021.758/2015-8), mencionado no Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário e monitorada no âmbito do TC 036.106/2019-4, conforme o item 9.5 do Acórdão 1.328/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo.

Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

146. Como produto da auditoria operacional, que resultou no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário e no presente acompanhamento, este Tribunal elaborou um painel de acompanhamento de obras paralisadas com finalidade de dar transparência aos dados analisados, o qual foi atualizado após a realização do presente diagnóstico. O painel consolida o amplo diagnóstico das obras paralisadas no país financiadas com recursos da União, realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) e pode ser acessado pelo público externo ao Tribunal no sítio eletrônico: <https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/paineis-de-informacoes/>.

147. Vale ressaltar que o Tribunal de Contas da União não gerencia as obras apresentadas no painel. Este Tribunal consolidou os bancos de dados de modo a representar o máximo de obras, tanto em quantidade quanto em materialidade. Ressalta-se que, ainda assim, a presente consolidação não relaciona a totalidade de obras paralisadas existentes no país, tendo em conta que não foi possível acessar as informações pulverizadas em uma infinidade de órgãos e instituições. Assim, optou-se por listar os bancos de dados considerados mais representativos, conforme apresentado no presente relatório.

ATENDIMENTO DO ITEM 9.8 DO ACÓRDÃO 871/2022-TCU-PLENÁRIO

148. O Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo, trouxe orientação à SeinfraUrbana para apresentar panorama sobre as obras paralisadas no tema de educação. O *decisum* foi prolatado no âmbito do TC 036.106/2019-4, processo de monitoramento das recomendações ao Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

149. No voto condutor do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, o Relator destacou preocupação com o tema, destacando que “recentes notícias mostraram que mesmo com 3,5 mil obras inacabadas na área de educação, o MEC autorizou a construção de 2 mil novas escolas, creches e quadras, sem previsão orçamentária para tanto”. Dessa forma, a fim de verificar o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Acórdão emitiu a seguinte orientação:

9.8. orientar a unidade técnica para que, no próximo ciclo de monitoramento, dedique um capítulo específico para o tema Educação, apontando o quadro atualizado das obras paralisadas na área, abrangendo despesas não apenas do MEC, mas de todos os entes a ele vinculados que receberam dotação para a execução de obras, a fim de verificar, entre outros itens: (i) lista das obras paralisadas na área de educação indicadas pelo gestor responsável pela execução; (ii) motivo da paralisação indicado pelo jurisdicionado; (iii) a partir de uma amostra selecionada por critérios de materialidade e relevância, o confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro versus dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período;

150. Considerando a proximidade temática com este Acompanhamento, que tem por objetivo acompanhar a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos federais, foi proposto, com anuência do Gabinete do Relator, que a verificação do atendimento da orientação transcrita acima fosse realizada neste trabalho.

151. Dessa forma, a fim de cumprir o referido item, foram extraídos dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e foi encaminhado ofício ao Ministério da Educação para que enviasse a este Tribunal a lista de obras paralisadas, juntamente com o cronograma para execução da obra no presente exercício financeiro, bem como a dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período (peça 372).

152. O Ministério da Educação respondeu à solicitação por meio do Ofício 116/2022/TCU/AECI/GM/GM-MEC, de 13 de setembro de 2022, juntamente com os seguintes anexos: Despacho nº 416/2022/CGPG/DDR/SETEC/SETEC-MEC (Peça 384); Ofício nº 197/2022/CGPO/DIFES/SESU/SESU-MEC (peça 386); Ofício nº 23139/2022/Digap-FNDE (peça 389); e Quadro Resumos Valores de projeto 2022 (peça 390).

153. Em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), os dados obtidos sobre a situação das obras paralisadas na área de educação estão sintetizados conforme abaixo:

Tabela 17 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do Simec

Situação da obra	Sesu ¹	Setec ¹	SIMEC 2.0	SIMEC - Outros	Total Geral
Em execução	300	303	2.733	59	3.395
Paralisada / inacabada	264	79	3.625	25	3.993
Total Geral	564	382	6.358	84	7.388

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Módulo Obras

2.0 e Módulo Monitoramento de Obras

¹ Convém repisar que Sese se refere à Secretaria de Educação Superior e Setec à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

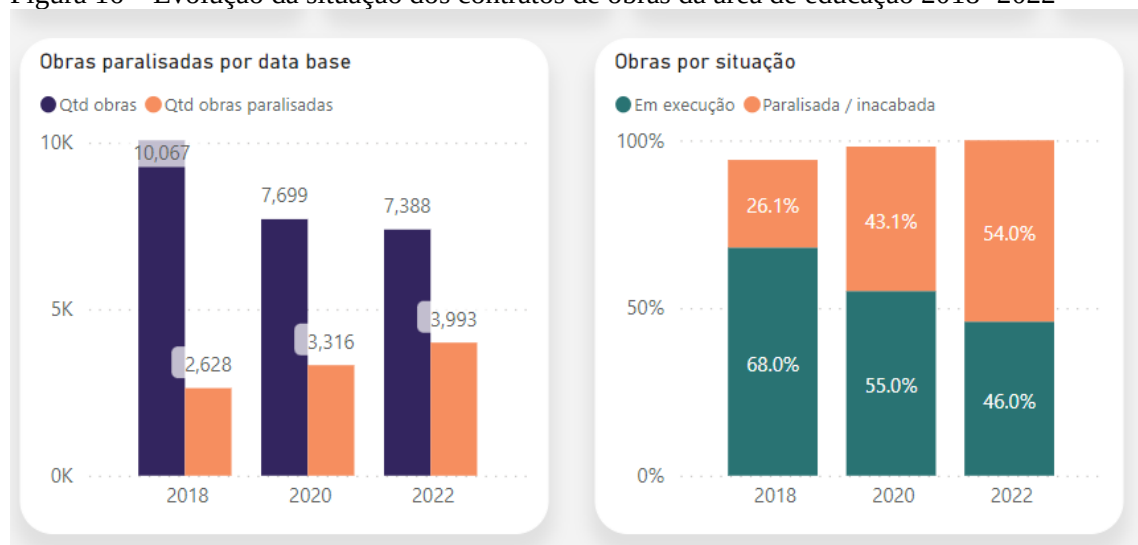
154. Os dados acima foram extraídos do Módulo Obras 2.0, em 26/8/2022, e do Módulo Monitoramento de Obras, em 11/8/2022, ambos do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação.

155. De acordo com os dados analisados, os contratos de obras relacionadas à Educação somam um total de 7.388 registros, com 3.993 registros paralisados, o que representa 54,05%. Além disso, observa-se que a maior incidência de obras paralisadas ocorre no módulo de obras 2.0, o qual se refere às obras pactuadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

156. Os gráficos abaixo representam a evolução, entre 2018 e 2022 da situação dos contratos de obras ligadas à educação. A lista com a relação completa das obras analisadas encontra-se na peça 400.

157. A lista de obras foi extraída do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) do Ministério da Educação, o qual divide-se em dois módulos: "Módulo de obras 2.0" e o "Módulo de monitoramento de obras". O Módulo de obras 2.0 gerencia as obras do FNDE e o Módulo de monitoramento de obras gerencia as obras da Sese e da Setec.

Figura 16 – Evolução da situação dos contratos de obras da área de educação 2018 -2022



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas – TCU

158. No que tange ao motivo da paralisação, as obras constantes do Módulo de Monitoramento de obras do Simec não apresentam registro da causa no sistema. Por sua vez, as obras do Módulo 2.0, obras de educação básica gerenciadas pelo FNDE, apresentam os registros das causas de paralisação.

159. A tabela abaixo consolida a quantidade de obras paralisadas, agrupadas de acordo com a respectiva causa de paralisação informada no Simec – Módulo obras 2.0. É importante registrar que, das 3.625 obras paralisadas ou inacabadas, apenas 2.070 apresentam a causa da paralisação no banco de dados.

Tabela 18 – Causa de paralisação das obras paralisadas constantes do Banco de dados do Simec – Módulo obras 2.0

Causa de paralisação	Quantidade
Contrato Rescindido	737
Abandono da empresa	449
Outros	348
Irregularidades na gestão anterior	132
Paralisação por falta de pagamento à empresa executora	96
Medidas Administrativas do Estado/Município	86
Descumprimento de Contrato	71
Falha na execução de serviços	66
Atraso no Pagamento Construtora	52

Problemas de Infraestrutura	18
Embargos	10
Questões Climáticas	5
Total Geral	2070

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Simec – Módulo Obras 2.0

160. Da análise das informações de paralisação disponíveis no Simec, é possível observar que as causas são registradas de forma imprecisa, apresentando causas genéricas, que não possibilitam a identificação de fatores de risco e a retroalimentação dos processos de trabalho com vistas a aprimorar os procedimentos operacionais. Assim, as causas registradas no sistema não possibilitam a identificação do verdadeiro causador da paralisação e, consequentemente, a correção da falha. Nesse sentido, não é possível concluir sobre a quantidade de obras que estão paralisadas por falta de recursos.

161. No que tange ao confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro, versus dotação orçamentária autorizada e empenhada no mesmo período, foi selecionada amostra de municípios que contavam com apenas uma obra para concluir no exercício financeiro de 2021. Essa amostra foi definida buscando-se demonstrar a relação entre a obra e o empenho recebido pelo município no exercício financeiro escolhido. Nos municípios com mais de uma obra não haveria como vincular os empenhos à respectiva obra, dadas as limitações dos bancos de dados disponíveis.

162. Importa ressaltar que a dotação orçamentária para as obras do FNDE é disposta em ações do tipo projeto, as quais não contemplam projeto de obra individualizado, mas sim contém dotação destinada a financiar diferentes projetos dentro de uma única ação. Essas ações orçamentárias são conhecidas como guarda-chuva. Devido a isso, não foi possível isolar a dotação orçamentária para uma única obra, conforme dispõe o Acórdão 871/2022-TCU-Plenário.

163. Dito isto, foram selecionadas as seguintes obras:

Tabela 19 – Amostra de obras selecionadas em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário

Termo/Nº Convênio	Tipologia	Município	UF	Data Prevista de Término de Execução	Situação da Obra	% Executado Instituição	Valor Contrato
201802838	Creche Pré-Escola - Tipo 2	Água Comprida	MG	04/02/2021	Paralisada	64,09%	R\$ 1.734.157,27
710244	Creche Pré-Escola - Tipo 1	Espírito Santo do Turvo	SP	15/01/2021	Paralisada	62,09%	R\$ 1.221.643,52
201804364	Creche Pré-Escola - Projeto Próprio	Ibicaré	SC	30/06/2021	Execução	92,57%	R\$ 1.114.910,31
201804365	Creche Pré-Escola - Tipo 1	Ibiraíaras	RS	25/11/2021	Execução	30,49%	R\$ 2.339.361,46
PAC2 9732/2014	Quadra Escolar Coberta com Vestiário	Juarez Távora	PB	03/01/2021	Paralisada	7,61%	R\$ 286.445,83
15190(Termo original: PAC2 1595/2011)	Escola de Educação Infantil Tipo C	Mamonas	MG	23/11/2021	Execução	40,34%	R\$ 398.636,32
65082	Creche Pré-Escola - Tipo 2	Mucurici	ES	16/06/2021	Paralisada	16,42%	R\$ 442.598,10
PAC2 9282/2014	Quadra Escolar Coberta com Vestiário	Palmeira d'Oeste	SP	03/11/2021	Execução	28,12%	R\$ 350.012,29
202003848	Creche Pré-Escola - Tipo 2	Pequi	MG	31/12/2021	Execução	11,40%	R\$ 1.756.238,13
PAC2 10008/2014	Creche Pré-Escola - Tipo 2	São Carlos do Ivaí	PR	23/06/2021	Execução	96,80%	R\$ 598.503,97

15012(Termo original: PAC2 4378/2013)	Quadra Escolar com Coberta Vestiário	São João da Canabrava	PI	18/02/2021	Execução	89,29%	R\$ 272.699,30
15200(Termo original: PAC2 10801/2014)	Creche Pré-Escola - Tipo 2	Sapucai-Mirim	MG	23/05/2021	Execução	37,65%	R\$ 722.810,83

Fonte: Simec – Módulo obras 2.0

164. Destaca-se que todos os municípios da tabela acima possuíam apenas uma obra no exercício financeiro de 2021 e com previsão de conclusão naquele ano. Após a verificação da situação das obras, foram confrontados os valores empenhados para cada um desses municípios até o ano de 2021, nas ações orçamentárias 0509 (Apoio ao desenvolvimento da educação básica), 12KU (Implantação de escolas para educação infantil), 20RP (Apoio à infraestrutura para a educação básica) e 00SU (Apoio à implantação de escolas para educação infantil).

165. A tabela abaixo compara a valor do empenho acumulado recebido por município até 2021 nas quatro ações orçamentárias com o valor do contrato da obra realizada no município.

Tabela 20 – Consolidação dos empenhos recebidos pela amostra no exercício financeiro de 2021

Município	UF	Empenho acumulado ¹	Valor Contrato	% Executado Instituição	Valor Remanescente do Contrato
Água Comprida	MG	R\$ 1.159.547,21	R\$ 1.734.157,27	64,09%	R\$ 622.735,88
Espírito Santo do Turvo	SP	R\$ 1.239.212,21	R\$ 1.221.643,52	62,09%	R\$ 463.125,06
Ibicaré	SC	R\$ 1.056.910,03	R\$ 1.114.910,31	92,57%	R\$ 82.837,84
Ibiraíaras	RS	R\$ 1.046.589,80	R\$ 2.339.361,46	30,49%	R\$ 1.626.090,15
Juarez Távora	PB	R\$ 642.816,49	R\$ 286.445,83	7,61%	R\$ 264.647,30
Mamonas	MG	R\$ 304.404,50	R\$ 398.636,32	40,34%	R\$ 237.826,43
Mucurici	ES	R\$ 1.317.378,64	R\$ 442.598,10	16,42%	R\$ 369.923,49
Palmeira d'Oeste	SP	R\$ 700.887,43	R\$ 350.012,29	28,12%	R\$ 251.588,83
Pequi	MG	R\$ 1.508.817,79	R\$ 1.756.238,13	11,40%	R\$ 1.556.026,98
São Carlos do Ivaí	PR	R\$ 1.316.837,32	R\$ 598.503,97	96,80%	R\$ 19.152,13
São João da Canabrava	PI	R\$ 826.075,30	R\$ 272.699,30	89,29%	R\$ 29.206,10
Sapucai-Mirim	MG	R\$ 1.540.364,36	R\$ 722.810,83	37,65%	R\$ 450.672,55

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do banco de dados do Tesouro Gerencial constante do LabContas

¹ Para chegar ao valor do empenho acumulado, foram considerados os empenhos de 2012 a 2021

166. Destaca-se que nenhuma das obras constantes da tabela 19 “Amostra de obras selecionadas em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário” foi concluída.

167. Da análise comparativa acima, observa-se que em alguns casos o empenho está maior que o valor do contrato, isso pode ocorrer caso o empreendimento tenha outras despesas além da execução da obra, como licitações anteriores ou reajustes contratuais. Além disso, observa-se que mesmo nas situações que o empenho não supera o valor do contrato, apenas no caso do município de Ibiraiaras pode-se considerar uma distorção relevante, pois o valor do empenho foi de apenas 44,73% do valor do contrato. Ainda assim, não é possível concluir que o baixo empenho disponibilizado ao município foi a causa da não conclusão do empreendimento,

isso porque até o momento apenas 30,49% do empreendimento foi executado e, de acordo com os dados do Simec, a obra encontra-se em execução.

168. Assim, de acordo com a amostra selecionada, não foi possível concluir sobre nenhuma distorção grave entre o valor repassado pelo FNDE e o valor do contrato para a execução da obra.

169. Além das análises realizadas em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, buscou-se verificar como o Ministério da Educação realiza o atendimento ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina 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, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. Para isso, foi encaminhado ofício ao Ministério da Educação (peça 372) solicitando que o órgão informasse como realiza o controle do atendimento ao referido artigo.

170. Em resposta, o Ministério encaminhou ofícios da Setec (peça 384), da Sesu (peça 386) e do FNDE (peça 392).

171. A Setec afirma que, conforme prescreve o Decreto 10.195, de 30 de dezembro de 2019, é de sua competência manifestar acerca das atividades de ensino em execução no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET/MG, do Centro de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET/RJ e do Colégio Pedro II (peça 384, p. 1).

172. A Secretaria prossegue afirmando que, conforme prevê o parágrafo único do art. 1º, da Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008, as instituições a ela vinculadas possuem autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Devido a isso, o controle do atendimento ao item 45 da Lei Complementar 101/2000, é realizado no âmbito de cada instituição (peça 384, p.1).

173. Além disso, a Setec afirma que, no caso do orçamento alocado na Administração Direta, gerido diretamente por ela, a prioridade é garantir a conclusão de obras em andamento, assim como retomar obras paralisadas. Inclusive, essa diretriz ficou estabelecida na Nota Técnica 4, que definiu as regras do mapeamento das demandas prioritárias e da distribuição dos créditos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual do Ministério da Educação em 2022, **estabelecendo como critério prioritário as obras na situação "em execução" e "paralisadas"** (peça 384, p. 2, grifos acrescidos).

174. Continua sua resposta afirmando que possui uma única ação do tipo projeto, que é a ação 15R4 (Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica), estando esse projeto em andamento desde janeiro/2019, de modo que o orçamento é alocado anualmente com o objetivo de atendê-lo adequadamente, conforme planejado (peça 384, p. 2).

175. Por sua vez, a Sesu inicia afirmando que não há existência de obras executadas pela Administração Direta do Ministério da Educação. Ademais, a Sesu informa que as universidades federais que deliberam sobre a execução das suas obras e realizam o processo de contratação e fiscalização, observada a autonomia garantida a essas instituições por meio do art. 207 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe sobre a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (peça 386, p. 2).

176. Além disso, a Secretaria prossegue informando que o Ministério da Educação exerce, a função de supervisão das suas unidades vinculadas, zelando pelo cumprimento das atividades finalísticas, pela eficiência administrativa, bem como pela autonomia administrativa, operacional e financeira garantida pela Constituição Federal às universidades federais (peça 386, p. 2).

177. No que tange ao controle do atendimento ao art. 45 da LRF, a Sesu informa que, durante a fase qualitativa da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a Secretaria de Educação Superior **não aprova as solicitações de criação de ações orçamentárias do tipo projeto para novas obras nas universidades caso seja verificada a existência de projetos em andamento e despesas com conservação do patrimônio público não contemplados no âmbito do Órgão** (peça 386, p. 3).

178. Em relação às obras de educação básica, o FNDE afirma que realiza o apoio técnico e financeiro em caráter suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme disposto na Lei 12.695, de 25 de julho de 2012, estando adstrito à disponibilidade orçamentária e financeira da Autarquia (peça 392, p.1).

179. Ademais, a Autarquia afirmou que as iniciativas do Plano de Ações Articuladas (PAR) atinentes à infraestrutura física escolar são financiadas com recursos vinculados a ações orçamentárias distintas: 0509 (Apoio ao desenvolvimento da educação básica), 12KU (Implantação de escolas para educação infantil), 20RP (Apoio à infraestrutura para a educação básica) e 00SU (Apoio à implantação de escolas para educação infantil). O FNDE afirma que as referidas ações não são exclusivas para execução de obras educacionais, exceto a 12KU

e a 00SU, destinadas à implantação de escolas para educação infantil.

180. Por fim, a Autarquia apresenta tabela informando que, entre 2019 e setembro de 2022, foram concluídas 3.053 obras. Apresenta também tabela com a quantidade de instrumentos iniciados entre 2019 e 2022, nesta é possível verificar que, no período informado, foram iniciados 879 instrumentos, sendo que apenas 25 deles concluídos até setembro de 2022 (peça 392, p. 3).

181. Diante dos dados analisados e em comparação com os dados de 2020 e 2018, observou-se que as obras paralisadas referentes à Secretaria de Educação Superior (Sesu) e à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), aumentaram, respectivamente 2,2% e 7,6%, conforme apresentado nas figuras 10 e 11, no corpo da instrução.

182. No entanto, observou-se aumento considerável no quantitativo das obras paralisadas de educação básica, de responsabilidade do FNDE. Nesse sentido, no último diagnóstico de obras paralisadas, realizado em 2020, o Simec – Módulo obras 2.0, obras de educação básica gerenciadas pelo FNDE, apresentava 3.243 obras paralisadas ou inacabadas, no atual diagnóstico, o sistema apresenta 3.625 obras paralisadas ou inacabadas, o que representa mais 382 obras paralisadas, um aumento de 11,78%.

183. Na situação analisada, observou-se que a Setec, a Sesu e o FNDE utilizam as mesmas ações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual, sem a necessidade de criação de novos projetos para repasse de novos recursos. Nesse sentido, observou-se que, para o repasse de recursos para investimento em infraestrutura, a Setec utiliza a ação 15R4 (Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica), a Sesu utiliza a ação 15R3 (Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior) e o FNDE utiliza as ações : 0509, 12KU e 00SU, sendo apenas as duas últimas exclusivas para execução de obras educacionais.

184. Nas respostas apresentadas pelo Ministério da Educação, foi destacado o enfoque sobre a restrição à criação de novas ações orçamentárias do tipo projeto, caso haja projetos em andamento e despesas com conservação do patrimônio público não contemplados no âmbito do Órgão. Ocorre que este enfoque atende apenas parcialmente ao que determina o art. 45 da LRF, uma vez que contempla uma dimensão formal da elaboração do orçamento público. Porém, não é suficiente para garantir que novos projetos, em sentido amplo, sejam iniciados, em prejuízo da conclusão daqueles que se encontram em andamento ou já concluídos.

185. Esta constatação ganha especial relevância quando se analisa a natureza de algumas das ações orçamentárias utilizadas, como no caso do FNDE, em que a ação do tipo projeto não contempla um projeto individualizado, mas diversos projetos dentro de uma única ação guarda-chuva. Nesse caso, o controle sobre o início de novos projetos, em cotejo com os já existentes, tem que ser feito internamente à ação orçamentária guarda-chuva, e a vedação à criação de novas ações orçamentárias do tipo projeto em nada contribui para o cumprimento do preceito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

186. Outro ponto destacado nas respostas é a autonomia das instituições vinculadas ao Ministério, o que sugere que cada uma delas seja responsável, de modo autônomo, por garantir o cumprimento da diretriz do art. 45 da LRF, entre outras obrigações correlatas, no âmbito de suas respectivas ações.

187. Importa destacar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, Lei 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), em seu art. 20, traz a seguinte previsão quanto à verificação do cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 20. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2022 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e atendido o disposto no art. 2º desta Lei, somente incluirão ações ou subtítulos novos se preenchidas as seguintes condições, no âmbito de cada órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

a) o disposto no art. 4º; e

b) os projetos e os seus subtítulos em andamento;

II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de, no mínimo, uma etapa ou a obtenção de, no mínimo, uma unidade completa, consideradas as contrapartidas de que trata o § 4º do art. 82; e

III - a ação estiver compatível com a Lei do Plano Plurianual 2020-2023.

188. Além disso, o art. 93 da LDO 2022 dispõe que “os recursos destinados aos investimentos programados no Plano de Ações Articuladas - PAR deverão priorizar a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada.”

189. A despeito da existência dos dispositivos mencionados, que sinalizam a priorização da entrega de etapas com funcionalidade dos projetos em andamento, não foi possível avaliar, de forma concreta, os

mecanismos utilizados pelos órgãos jurisdicionados na gestão interna das ações guarda-chuva. Além disso, foram levantadas algumas informações complementares que representam indícios de falhas na gestão das obras paralisadas e inacabadas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

190. Destaca-se que é considerada inacabada a obra cujo instrumento entre o ente e o FNDE expirou sem que tenha sido efetivamente concluída. São consideradas paralisadas quando o contrato ainda está em vigor e, apesar de não estarem em execução, podem ser reiniciadas a qualquer momento.

191. Nesse contexto, o diagnóstico de obras realizado em 2018 continha 2.303 obras paralisadas ou inacabadas, o de 2020 continha 3.243 e o de 2022 contém 3.625, um aumento de 1.322 registros. Ademais, conforme os dados apresentados pela Autarquia, foram iniciados 879 novos instrumentos de 2019 a 2022, dos quais apenas 25 foram concluídos, 2,8% do total.

Figura 17 – Instrumentos pactuados entre 2019 e 2022 por Estado

UF	Nº de Obras	Valores FNDE	Obras Pactuadas e concluídas no mesmo período
AC	2	R\$ 633.387,04	0
AL	3	R\$ 8.057.161,67	0
AM	100	R\$ 143.878.277,13	0
AP	2	R\$ 7.077.227,87	0
BA	79	R\$ 200.304.271,82	6
CE	49	R\$ 137.199.027,11	0
DF	12	R\$ 58.932.107,57	0
ES	2	R\$ 6.068.110,14	0
GO	16	R\$ 29.737.885,32	1
MA	84	R\$ 224.643.597,09	0
MG	46	R\$ 78.543.751,20	2
MS	18	R\$ 40.188.377,19	0
MT	4	R\$ 12.892.692,86	0
PA	11	R\$ 29.565.782,66	0
PB	56	R\$ 143.376.855,24	1
PE	71	R\$ 192.808.000,39	2
PI	29	R\$ 44.247.551,00	0
PR	48	R\$ 107.987.373,55	3
RJ	10	R\$ 21.393.304,26	0
RN	16	R\$ 41.215.663,28	0
RO	6	R\$ 14.425.522,73	0
RR	54	R\$ 123.719.088,31	0
RS	47	R\$ 57.491.876,89	6
SC	26	R\$ 60.114.536,75	1
SE	6	R\$ 8.514.867,80	0
SP	69	R\$ 153.585.770,65	3
TO	13	R\$ 49.308.825,57	0
Total Geral	879	R\$ 1.995.910.893,09	25

Fonte: peça 392, p. 3

192. De acordo com o FNDE, foram disponibilizados um total de R\$ 7.894.942.205,00 e foram empenhados R\$ 2.464.123.567,78 entre os anos de 2019 e 2022. Em consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop), verificou-se que os valores globais empenhados nas referidas ações, no mesmo período, foram de R\$ 6.474.412.581, ou 82% dos R\$ 7.894.942.205 disponibilizados. Vale notar que apenas 38% dos valores empenhados foram para obras (R\$ 2.464.123.567,78/R\$ 6.474.412.581).

Figura 18 – Instrumentos pactuados entre 2019 e 2022 por Estado

Orçamento Disponibilizado - 2019 a 2022		Despesa Empenhada para Obras - 2019 a 2022	
Ano/Ação	Orçamento Disponibilizado	Ano/Ação	Despesa Empenhada para Obras
2019	R\$ 3.510.001.044,00	2019	R\$ 1.134.519.106,90
0509	R\$ 773.293.265,00	0509	R\$ 30.534.110,85
12KU	R\$ 30.528.128,00	12KU	R\$ 30.293.059,02
20RP	R\$ 2.706.179.651,00	20RP	R\$ 1.073.691.937,03
2020	R\$ 1.873.980.341,00	2020	R\$ 682.755.503,32
0509	R\$ 696.621.134,00	0509	R\$ 14.098.362,15
12KU	R\$ 75.000.000,00	12KU	R\$ 75.000.000,00
20RP	R\$ 1.102.359.207,00	20RP	R\$ 593.657.141,17
2021	R\$ 1.400.348.303,00	2021	R\$ 506.130.325,58
0509	R\$ 484.028.698,00	0509	R\$ 22.475.809,10
12KU	R\$ 50.000.000,00	12KU	R\$ 50.000.000,00
20RP	R\$ 866.319.605,00	20RP	R\$ 433.654.516,48
2022	R\$ 1.110.612.517,00	2022	R\$ 140.718.631,98
00SU	R\$ 111.159.973,00	00SU	R\$ 110.677.487,70
0509	R\$ 515.841.310,00	0509	R\$ 851.592,46
20RP	R\$ 483.611.234,00	20RP	R\$ 29.189.551,82
Total Geral	R\$ 7.894.942.205,00	Total Geral	R\$ 2.464.123.567,78

Fonte: peça 392, p. 3

193. Essa informação ilustra uma das dificuldades de se investigar e de se gerir ações do tipo guarda-chuva, uma vez que as obras “competem” internamente no âmbito da ação orçamentária, na escolha alocativa, não somente entre si, mas com outros tipos de despesas de investimento e, eventualmente, até com despesas de custeio. O olhar mais amplo sobre os valores da execução orçamentária macro não permite extrair conclusões precisas sobre essa escolha alocativa, que é o cerne da diretriz prevista no art. 45 da LRF.

194. Nesse sentido, seria necessário aprofundar a análise de informações considerando o fluxo de trabalho da execução orçamentária, inclusive os mecanismos de seleção das obras, de repasse e de controle da execução física e financeira das obras.

195. Em complemento a essas informações gerais da execução orçamentária, observa-se, na tabela 18 “Causa de paralisação das obras constantes do banco de dados do Simec – Módulo obras 2.0”, que as principais causas de paralisação são: (i) contrato rescindido, (ii) abandono da empresa e (iii) irregularidades na gestão anterior.

196. Esses são indícios que o principal problema do aumento de obras paralisadas e inacabadas, bem como o eventual início de novas obras sem a conclusão das obras em execução, possa estar relacionado à seleção dos entes que serão contemplados com os recursos da Autarquia, pois a possível ausência ou insuficiência de critérios técnicos claros abre margem para escolhas desarrazoadas de entes beneficiários.

197. Nesse sentido, a Resolução CD/FNDE 4, de 04 de maio de 2020, que estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas (PAR), apresenta, em seu art. 3º, art. 4º e anexo II, os critérios que devem ser observados quando da escolha do município.

198. Entre os critérios, pode-se citar os critérios de elegibilidade (apresentação da demanda) e critérios de análise (apresentação da proposta, comprovação de plenos poderes inerentes à propriedade do imóvel, apresentação das informações do terreno contendo relatório fotográfico e apresentação das peças técnicas). No entanto, não há, nos critérios estabelecidos, a verificação de boa e regular aplicação dos recursos anteriormente recebidos para a implantação de obras da educação básica, por exemplo.

199. A ausência de verificação da boa e regular aplicação dos recursos já recebidos ocasiona a seleção de municípios como Tonantins-AM que, de acordo com os dados constantes do Simec, possui 10 obras paralisadas e inacabadas, mas foi contemplado em 2021 com um novo instrumento para a construção de uma quadra escolar no valor de R\$ 971.668,84. Atualmente, a quadra escolar encontra-se com 11,91% executada, e data de término prevista para 25/6/2022.

Tabela 21 – Obras do município Tonantins-AM

ID	Município	UF	Descrição	Data Início	de da	Situação da Obra	Valor Contrato

				Execução		
1108543	Tonantins	AM	Estrada São Francisco de Assis, São Francisco de Assis, Tonantins - AM CEP: 69685000	03/01/2022	Execução	R\$ 971.668,84
1018080	Tonantins	AM	Comunidade Espírito Santo, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 242.893,40
1017632	Tonantins	AM	COMUNIDADE DE BARRO ALTO II, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 244.471,92
1016120	Tonantins	AM	Comunidade Irmandade Santa Cruz, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 941.215,12
1016119	Tonantins	AM	Comunidade do Lago Grande, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 242.196,94
1016118	Tonantins	AM	Comunidade do Mari Mari, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 1.018.066,61
1015995	Tonantins	AM	Comunidade do Muria, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Paralisada	R\$ 941.336,66
1015994	Tonantins	AM	Comunidade São José do Amparo, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Paralisada	R\$ 1.019.138,76
1011037	Tonantins	AM	COMUNIDADE SÃO JOSÉ DO AMPARO, RUA ROCHA DOS SANTOS, COMUNIDADE SÃO JOSÉ DO AMPARO, Tonantins - AM CEP: 69685000	25/12/2019	Inacabada	R\$ 1.097.959,08
1011036	Tonantins	AM	ESTRADA SÃO FRANCISCO, SÃO FRANCISCO, Tonantins - AM CEP: 69685000	21/12/2019	Inacabada	R\$ 1.097.959,08
1007212	Tonantins	AM	Avenida Leopoldo Peres, Santo Antonio, Tonantins - AM CEP: 69685000	25/12/2019	Inacabada	R\$ 406.857,06

200. Além dessa escolha, podem-se citar outros exemplos como a seleção do município de São Bento - MA, que possui obras inacabadas e, em 2022, iniciou mais uma obra no valor de R\$ 4.369.394,32 e a seleção do município Autazes-AM, que possui 4 obras paralisadas e 11 obras inacabadas e, em 2021, iniciou a construção de mais três empreendimentos.

Tabela 22 – Obras do município São Bento - MA

ID	Município	UF	Descrição	Data de Início da Execução	Situação da Obra	Valor Contrato
1108947	São Bento	MA	Rua do Arame, São Lourenço, São Bento - MA CEP: 65235000	03/01/2022	Execução	R\$ 4.369.394,32
1005860	São Bento	MA	Rua do Povoado, Povoado São Caetano, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
1005859	São Bento	MA	Rua do Campo, Povoado Centro Novo, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
1005858	São Bento	MA	Rua do Povoado, Povoado Curvão,	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05

			São Bento - MA CEP: 65235000	4		
1005857	São Bento	MA	Rua do Campo, Povoado Inambuzinho, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
1005856	São Bento	MA	Rua do Povoado, Povoado Belém, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
1005855	São Bento	MA	Rua do Povoado, Povoado Conserva, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
26045	São Bento	MA	Rua Projetada, Aeroporto, São Bento - MA CEP: 65235000	06/12/2013	Inacabada	R\$ 509.814,83

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Simec – Módulo 2.0. Acesso em 16/9/2022

Tabela 23 – Obras do município Autazes-AM

ID	Município	UF	Descrição	Data de Início da Execução	Situação da Obra	Valor Contrato
1103009	Autazes	AM	Zona Rural, Ramal do Açú Poranga, Autazes - AM CEP: 69240000	03/12/2021	Execução	R\$ 2.649.604,40
1102639	Autazes	AM	Rua Principal de Acesso, Paraná do Autaz Açú - Comunidade Vera Cruz- Rio Madeirinha, zona rural, Autazes - AM CEP: 69240000	03/12/2021	Execução	R\$ 2.420.238,82
1101776	Autazes	AM	Rua 6, Jair Tupinambá, Autazes - AM CEP: 69240000	03/12/2021	Execução	R\$ 2.517.572,29
1086733	Autazes	AM	Rua Mathias Ferreira Lima, Centro, Autazes - AM CEP: 69240000	11/12/2019	Execução	R\$ 4.054.909,34
1013912	Autazes	AM	ESCOLA RAIMUNDA CALDAS, ZONA RURAL, Autazes - AM CEP: 69240000	15/07/2014	Inacabada	R\$ 509.421,10
1011022	Autazes	AM	Rua Alberto Simonete Neto, Cidade Nova II, Autazes - AM CEP: 69240000	06/12/2018	Paralisada	R\$ 1.763.766,66
1002867	Autazes	AM	Comunidade Nova Criatura - Lago do Juma, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	06/12/2018	Paralisada	R\$ 758.382,41
1002866	Autazes	AM	Comunidade Itaúba, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	08/07/2015	Paralisada	R\$ 1.000.815,10
29678	Autazes	AM	Comunidade Nova Esperança, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 243.103,31
29677	Autazes	AM	Comunidade Santa Maria, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 1.020.316,48
29676	Autazes	AM	Comunidade do Limão, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 981.554,74
29675	Autazes	AM	Comunidade São sebastião, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 896.048,10
29674	Autazes	AM	Comunidade do Taquara, Zona	20/05/2013	Inacabada	R\$ 918.000,10

			Rural, Autazes - AM CEP: 69240000			
29673	Autazes	AM	Estrada do Rosarinho Az-2, Comunidade São Raimundo Nonato, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 896.048,10
29639	Autazes	AM	Aldeia São Felix, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	16/08/2013	Inacabada	R\$ 1.021.572,05
29638	Autazes	AM	Aldeia do Cuia, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 896.048,10
25488	Autazes	AM	Rua Jonas Pinto de Oliveira, Cidade Nova, Autazes - AM CEP: 69240000	01/08/2012	Inacabada	R\$ 1.421.437,64
25487	Autazes	AM	Rua Antonio de Figueiredo, Centro, Autazes - AM CEP: 69240000	13/09/2013	Inacabada	R\$ 1.454.074,54
25486	Autazes	AM	Estrada Az 2, Km 24, Área Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 679.996,30

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Simec – Módulo 2.0. Acesso em 16/9/2022

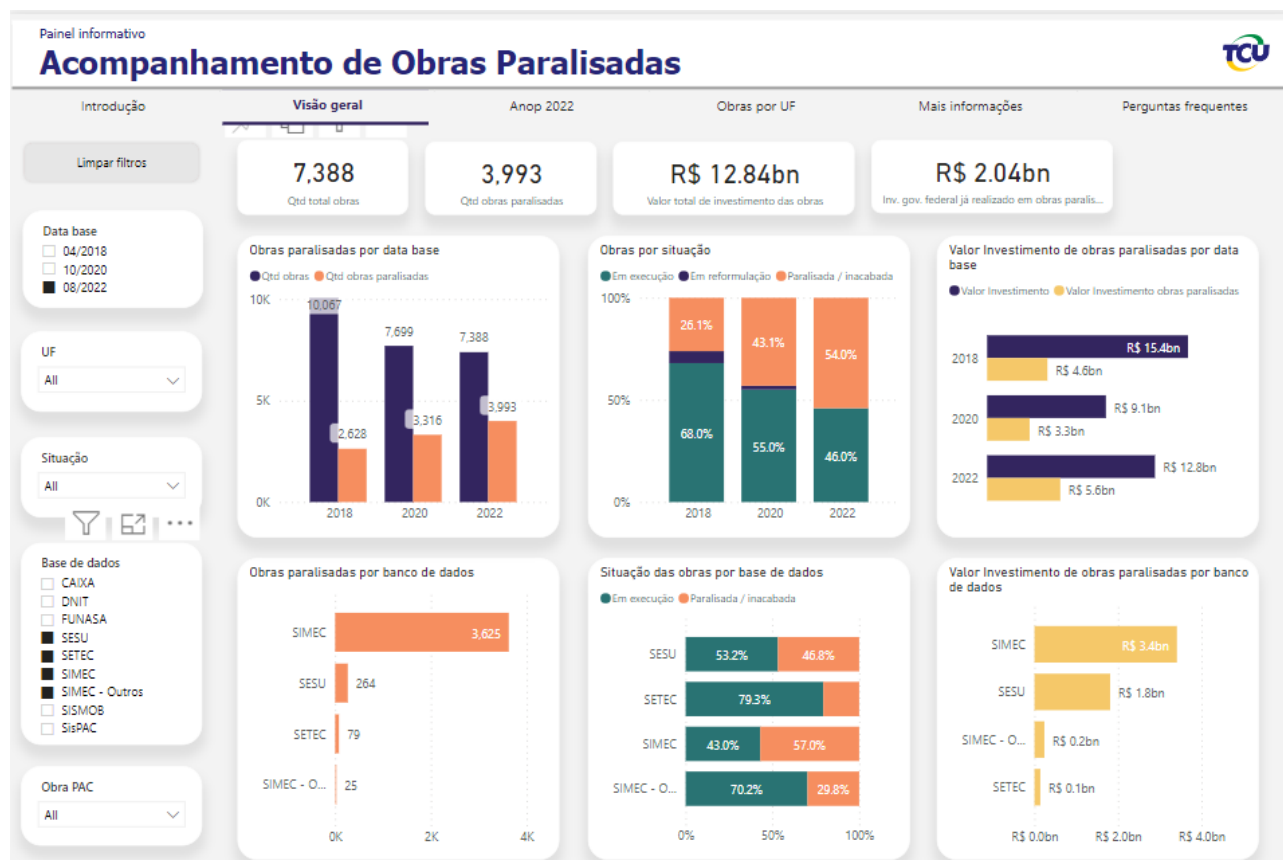
201. Mais uma vez, embora as informações acima representem um indício de que os critérios de alocação de recursos precisam ser aperfeiçoados, é necessário aprofundar a investigação para que se possa ter conclusões e propostas mais assertivas. Há fatores adicionais que podem afetar a definição do critério e que não puderam ser analisados no presente trabalho como, por exemplo, a parcela desses recursos que são alocados por meio de emendas parlamentares impositivas; a situação detalhada dessas obras consideradas paralisadas ou inacabadas (causa das paralisações e se os municípios estão adotando providências corretivas visando sua retomada ou a finalização de etapas úteis).

202. Tendo em conta as limitações de escopo do presente trabalho, não foi possível, portanto, fazer uma avaliação conclusiva sobre a adequação dos procedimentos adotados no âmbito do Ministério da Educação para garantir o cumprimento do art. 45 da LRF.

203. Contudo, destaca-se que este Tribunal está se aprofundando nesse tema no TC 005.260/2022-1, sob a relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual trata de irregularidades na gestão financeira, orçamentária e operacional do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE), inclusive na gestão das transferências voluntárias, dos convênios e contratos de repasse firmados com os entes federativos, notadamente, quanto à existência de interferência indevida de agentes privados na liberação de recursos públicos na área da educação. Esse trabalho está sendo conduzido pela Unidade Técnica especializada em educação, Secretaria de Controle Externo de Educação, da Cultura e do Desporto.

204. Diante do exposto, em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, foi possível concluir que: (i) atualmente, constam 3.993 obras paralisadas na carteira da área da educação (vide dados consolidados dos bancos de dados Sesu, Setec, Simec – módulo de monitoramento e Simec – módulo obras 2.0; (ii) os principais motivos de paralisação são: Contrato Rescindido (35%), Abandono da empresa (21%), Outros (16%), Irregularidades na gestão anterior (6%) e Falta de pagamento à empresa executora (4%). Conforme se observa, as causas indicadas são genéricas e não permitem concluir qual é a causa raiz da paralisação, dificultando a análise e a tomada de decisão quanto a ações capazes de evitar paralisações; e que (iii) na amostra analisada, comparou-se o empenho acumulado nos municípios escolhidos com o valor dos contratos para execução da obra. Após a análise, não foi possível concluir sobre nenhuma distorção grave entre o valor repassado pelo FNDE e o valor do contrato para a execução da obra.

Figura 19 – Tela do Painel Informativo – Acompanhamento de obras paralisadas do TCU



Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/paineis-de-informacoes/>

205. Por fim, observou-se a dificuldade de gerir a carteira das obras financiadas pelo FNDE, diante do aumento da quantidade de obras paralisadas ou inacabadas de 2020 para 2022, bem como a conclusão de apenas 2,8% das obras iniciadas entre os anos de 2019 e 2022.

CONCLUSÃO

206. Este processo tem como objetivo acompanhar e avaliar, periodicamente, a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos federais, em atenção à determinação contida no item 9.3. do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário (TC 036.106/2019-4).

207. A Auditoria Operacional que deu origem a esse acompanhamento resultou em amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União. Na oportunidade foi apontado que as principais causas que levam a paralisação de obras eram: (i) deficiência técnica, (ii) deficiências no fluxo orçamentário/financeiro, e (iii) abandono das obras pelas empresas contratadas. Também foi reportado que o mau planejamento dos empreendimentos é o principal fator de paralisação de obras, tanto aquelas de baixo como de alto valor (TC 011.196/2018-1).

208. No primeiro ciclo de acompanhamento foi verificado que o gerenciamento deficiente das informações referentes às obras constantes do banco de dados do PAC e da Caixa comprometiam a transparência e aumentavam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultavam o acompanhamento adequado da carteira de obras.

209. Também foi reportado que o Ministério da Economia contemplava dois sistemas de gerenciamento de obras: o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) e o Painel de obras. Contudo falhas na gestão dos dados afetavam a transparência e comprometiam a fidedignidade das informações sobre as obras financiadas com recursos federais.

210. Esse primeiro ciclo foi apreciado por meio do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, o qual determinou ao Ministério da Economia, ao Comitê Interministerial de Governança e a vários Ministérios, ações no sentido de melhorar a gestão dos dados e informações sobre obras financiadas com recursos federais (itens 9.1.1 e 9.1.2. do citado Acórdão)

211. Registre-se, também, que em monitoramento paralelo a este trabalho, em que é avaliado o cumprimento das recomendações do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, foi determinado, diante de preocupação do Ministro Relator quanto à gestão de obras do MEC, que a Unidade Técnica dedicasse capítulo

específico para o tema Educação, apontando o quadro atualizado das obras paralisadas na área sob diversos aspectos (item 9.8 do Acórdão 871/2022).

212. Portanto, este segundo ciclo de acompanhamento teve o objetivo de cumprir as determinações contidas no item 9.3 do Acórdão 1.079/2019, nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.3 do Acórdão 1.228/2021 e no item 9.8 do Acórdão 871/2022, todos do plenário do TCU.

213. Para alcançar os objetivos propostos, a presente instrução foi dividida em 4 partes: (i) atendimento ao Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, (ii) fidedignidade e integralidade do Painel de Obras da Plataforma Mais Brasil, (iii) atualização dos dados de obras no TCU e (iv) atendimento ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário.

214. No que tange ao atendimento da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, será proposto considerar parcialmente cumprida a determinação dos seguintes órgãos e entidades, pois eles encaminharam os dados de obras sob sua gestão ao Ministério da Economia, mas não apresentaram o esclarecimento se há intenção de dar continuidade a cada contrato, conforme o item do Acórdão: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional), Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

215. No que tange ao Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste será proposto determinar que atualize seus dados de obras no painel de obras, conforme prescrito no §2º, art. 4º da Portaria 17.951/2020.

Tabela 24 - cumprimento do item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário

Cumprimen to parcial	Ministério da Infraestrutura
	Ministério da Cidadania
	Ministério da Educação
	Ministério da Saúde
	Ministério do Turismo
	Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (MDR)
	Departamento de Projetos Especiais (MCom)
Não cumprimento	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
	Ministério de Minas e Energia
	Departamento Nacional de Obras Contra Secas
	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

Fonte: elaboração própria

216. Constatou-se, também, que o Ministério da Economia realizou a consolidação e divulgação em sítio eletrônico das obras de responsabilidade do Decreto 10.012/2019, conforme determina o item 9.1.2 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, ao disponibilizar o serviço web para o envio dos dados ao Painel de obras, bem como ao editar a Portaria 17.951/2020, que dispõe sobre a necessidade de alimentação do Painel pelos órgãos responsáveis. No entanto, os empreendimentos extraídos da Plataforma Mais Brasil não possuem a situação “paralisada”. Diante do exposto, será proposto considerar que a determinação contida no item 9.1.2 foi cumprida parcialmente.

217. No que tange ao item 9.3 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, foi verificado que a redução do número de obras paralisadas no Banco de Dados da Caixa (BD_Gestores) entre os diagnósticos realizados em 2018 e 2020 ocorreu em função das modificações realizadas nos critérios de enquadramento ao conceito de obras paralisadas. A mudança ocorreu dentro das possibilidades gerenciais da Caixa e para adequar a gestão da carteira a normativos do poder executivo, bem como pelo tratamento do estoque de contratos, portanto não se vislumbra nenhum encaminhamento para o referido item.

218. Quanto à fidedignidade e à integralidade dos dados do Painel de Obras do Governo Federal, foram observadas falhas de dados e informações no Painel. No que tange à fidedignidade dos dados, foram constatadas carências de informações na plataforma, como ausência de data de atualização da obra e do motivo de paralisação, bem como ausência de registro de execução física e de registro de execução financeira, duplicidade de registros.

219. No que tange à integralidade dos dados, constatou-se a ausência de dados das obras de diversos

órgãos setoriais. Além disso, verificou-se que não há instância de validação dos dados no Painel.

220. Em relação ao Diagnóstico de obras paralisadas, foram analisados mais de 22 mil contratos, distribuídos nos seguintes bancos de dados, conforme discriminados na tabela abaixo.

Tabela 25 – Quantidade de contratos de obras por banco de dados do diagnóstico consolidado 2022

Banco de Dados	Quantidade	Investimento	% Quantidade	% investimento
CAIXA	8.834	R\$ 45.630.137.037,89	39,12%	39,03%
DNIT	1.957	R\$ 53.338.617.316,73	8,68%	45,64%
FUNASA (SIGA)	2.364	R\$ 4.306.956.697,78	10,48%	3,69%
SISMOB	2.026	R\$ 757.851.260,78	8,98%	0,65%
SIMEC – Obras 2.0	6.358	R\$ 7.786.769.846,97	28,18%	6,66%
SIMEC SETEC	382	R\$ 719.136.750,98	1,69%	0,62%
SIMEC SESU	564	R\$ 3.452.614.540,92	2,50%	2,95%
SIMEC – MONITORAMENTO DE OBRAS	84	R\$ 883.414.897,89	0,37%	0,76%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

221. Dos 22.559 contratos consolidados, cerca de 8,6 mil se encontram paralisados, o que representa cerca de 38,45% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam mais de R\$ 27 bilhões, cerca de 23,23% do valor total investido.

Tabela 26 - Situação dos contratos de obras do diagnóstico consolidado 2022

Situação	Quantidade	Investimento	% Qtd	% investimento
Em execução	13.891	R\$ 89.656.127.984,08	61,5%	76,7%
Paralisada/inacabada	8.678	R\$ 27.219.370.365,86	38,5%	23,3%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

222. No diagnóstico realizado em abril de 2018, o percentual de obras paralisadas em relação ao total de obras analisadas era de 37,50%; no diagnóstico de 2020 essa relação foi de 29%; por sua vez, no presente diagnóstico – 2022, essa relação é de 38,45%, conforme pode ser visto na [figura 5](#) desta instrução. Assim, observa-se que o percentual de obras paralisadas se aproximou do primeiro diagnóstico, sendo que o atual cenário apresenta menos obras paralisadas no que tange à quantidade total de obras analisadas e à quantidade de obras paralisadas.

223. Diante do exposto, em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, foi possível concluir que: (i) atualmente, constam 3.993 obras paralisadas na carteira da área da educação (vide dados consolidados dos bancos de dados Sesu, Setec, Simec – módulo de monitoramento e Simec – módulo obras 2.0; (ii) os principais motivos de paralisação são: Contrato Rescindido (35%), Abandono da empresa (21%), Outros (16%), Irregularidades na gestão anterior (6%) e Falta de pagamento à empresa executora (4%). Conforme se observa, as causas indicadas são genéricas e não permitem concluir qual é a causa raiz da paralisação, dificultando a análise e a tomada de decisão quanto a ações capazes de evitar paralisações; e que (iii) na amostra analisada, comparou-se o empenho acumulado nos municípios escolhidos com o valor dos contratos para execução da obra. Após a análise, não foi possível concluir sobre nenhuma distorção grave entre o valor repassado pelo FNDE e o valor do contrato para a execução da obra.

224. Além disso, foram observados indícios da dificuldade de finalizar as obras por parte do FNDE, com o aumento de obras paralisadas ou inacabadas de 2020 para 2022, bem como a conclusão de apenas 2,8% das obras iniciadas entre os anos de 2019 a 2022.

225. Quanto à adequação dos procedimentos adotados no âmbito do Ministério da Educação para garantir o cumprimento do art. 45 da LRF, o Tribunal já está se aprofundando nesse tema no TC 005.260/2022-



1, o qual trata de irregularidades na gestão financeira, orçamentária e operacional do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

226. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315, de 2020:

226.1. considerar parcialmente cumprida a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional), Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária;

226.2. considerar não cumprida a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste;

226.3. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União aos órgãos e entidades listados a seguir e a todos os demais cujas informações estejam pendentes que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem ao Ministério da Economia para publicação no Painel de Obras do Governo Federal, no formato definido por essa pasta, informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, indicando aquelas constantes do art. 2º, inciso VII, do Decreto 10.012/2019:

1. Ministério de Minas e Energia
2. Departamento Nacional de Obras Contra Secas
3. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
4. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

226.4. dar ciência, com base no art. 2º, II, da Resolução 315/2020, ao Ministério da Economia, que foram constatadas impropriedades no Painel de Obras previsto no inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019 que prejudicam a integralidade e a fidedignidade dos dados das obras constantes do painel, o que contraria o §1º do art. 1º da Portaria 17.951/2020 e Art. 5º, art. 6º e inciso IV, art. 7º da Lei 12.527/2011;

226.5. encaminhar a presente deliberação à Casa Civil, ao Ministério da Economia, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, à Frente de Obras Paralisadas e/ou Inacabadas da Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Comitê Interministerial de Governança e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

É o relatório.

VOTO

Este processo de acompanhamento foi autuado em atenção à determinação contida no subitem 9.3 do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário (TC 011.196/2018-1) e tem como objetivo acompanhar e avaliar, periodicamente, a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos federais.

2. Naquele acórdão, o TCU apreciou auditoria operacional que elaborou amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas custeadas com recursos federais. A mesma decisão contemplou determinações direcionadas à solução dos problemas e inconsistências identificadas, cujo monitoramento vem sendo realizado em outro processo apartado, o TC 036.106/2019-4.

3. Além desse processo, também está em curso fiscalização para examinar as ações adotadas no âmbito do governo federal para a retomada de obras paralisadas, bem como identificar critérios para orientar a avaliação da viabilidade de retomada dessas obras ou destinação das que não serão retomadas (TC 009.197/2022-2).

4. Destaco aqui esses processos para contextualizar a atuação deste Tribunal em tema tão relevante para o país. Assim, esta Casa monitora todas as ações preventivas e corretivas necessárias



para que os gestores identifiquem, cadastrem e providenciem a devida gestão de suas obras paralisadas, acompanha a evolução desse cadastro e identificação desses empreendimentos no âmbito de cada ente executor da despesa periodicamente, assim como avalia quais ações vêm sendo tomadas para a retomada dessas obras previamente cadastradas como paralisadas ou até mesmo inacabadas.

5. Nesse momento, aprecia-se a segunda atualização do cenário das obras paralisadas financiadas com recursos federais catalogadas nos principais sistemas informatizados. Os dados foram inicialmente levantados em 2018 e foram retirados de cinco banco de dados, tal qual apresentado no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário: Caixa, PAC, Simec (Ministério da Educação), Dnit e Funasa.

6. A primeira atualização dessas informações foi apreciada mediante o Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário. Naquela oportunidade foram obtidos dados de 2020 nos mesmos bancos verificados em 2018 e se constatou uma redução de obras do Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC) de 10.666 contratos, com investimento previsto de R\$ 663 bilhões, para 3.824 contratos, com investimento previsto de R\$ 25 bilhões.

7. A causa desse aparente “sumiço” dos empreendimentos foi a extinção do SisPAC em março de 2019 por força do Decreto 9.722. Na verdade, as obras lá cadastradas passaram a ser geridas pelas respectivas pastas setoriais e não mais pelo ministério que sucedeu o extinto Ministério do Planejamento (MPOG) por meio de uma outra plataforma.

8. Essa descentralização da gestão e governança das obras do PAC foi acompanhada da criação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos (CIPI), em setembro de 2020, por meio do Decreto 10.496. Mas as obras do PAC não migraram automaticamente para o CIPI, uma vez que este cadastro só alimenta obras que recebam novos empenhos. Assim, para uma obra “entrar” no CIPI, é necessário que ela tenha movimentação orçamentário-financeira.

9. Exatamente por isso, ao apreciar a primeira atualização dos dados, apontou-se que essa iniciativa contribui para um cenário com muitos contratos de obras paralisados sendo geridos localmente pelos ministérios e entidades executoras, sem uma centralização desses dados, que podem nunca vir a compor o CIPI. Ademais, esses registros podem se perder e acabar por não trazer transparência e controle efetivos acerca das obras paralisadas e inacabadas geridas por cada ente. Prova disso é exatamente a redução brusca de números de contratos de 2018 para 2020 nos sistemas informatizados.

10. Relembro que atualmente temos dois sistemas para cadastro e gestão das obras executadas com recursos federais: (1) o CIPI, cuja obra somente lá é inserida se houver novo empenho, que será dotado de várias funcionalidades para melhorar o controle, a gestão e a transparência das obras; e (2) o Painel de Obra, que abriga todo o passivo de obras controladas pelos entes, é alimentado por cada unidade orçamentária e contempla obras do PAC que antes compunham o SisPAC, bem como os registros da Plataforma Mais Brasil.

11. Na mesma decisão, também foi verificada situação similar no banco de dados da Caixa Econômica Federal com redução do número de contratos de 14.224 para 11.956 (2.268 registros) entre 2018 e 2020, sendo que os contratos registrados como paralisados diminuíram de 8.771 para 3.797 (quase 5.000 contratos).

12. Diante desse quadro, por meio do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário houve a expedição das seguintes providências, entre outras:

(i) determinação para que doze órgãos e entidades encaminhassem ao Ministério da Economia informações atualizadas de seus contratos de obras públicas, com a situação de execução do empreendimento, assim como com a indicação da intenção de dar continuidade ao objeto ou qualquer outra solução (9.1.1);

(ii) determinação para que o Ministério da Economia, de posse dos dados enviados pelos entes, consolidasse as informações e disponibilizasse em sítio eletrônico com a devida uniformização de preenchimento do campo “situação da execução do empreendimento, tal qual dispõe a alínea ‘g’ inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019 (9.1.2);

(iii) realização de diligência junto à Caixa Econômica Federal para que esta informasse se houve

mudanças realizadas na forma de classificação da situação das obras de seu cadastro e as respectivas razões para tanto e o porquê da redução significativa do número de obras paralisadas (9.3);

13. Deixo claro que toda a implementação do CIPI e suas funcionalidades vem sendo avaliada no TC 036.106/2019-4, cujo primeiro ciclo de monitoramento deu origem ao Acórdão 871/2022-TCU-Plenário. Nessa decisão, abordei questão relevante sobre notícias veiculadas que mostravam que mesmo com 3,5 mil obras inacabadas na área de educação, o Ministério da Educação (MEC) havia autorizado a construção de 2 mil novas escolas, creches e quadras, sem que houvesse previsão orçamentária para tanto.

14. Dessa forma, a fim de verificar o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao presente caso, foi emitida a seguinte determinação naquele acórdão:

9.8. orientar a unidade técnica para que, no próximo ciclo de monitoramento, dedique um capítulo específico para o tema Educação, apontando o quadro atualizado das obras paralisadas na área, abrangendo despesas não apenas do MEC, mas de todos os entes a ele vinculados que receberam dotação para a execução de obras, a fim de verificar, entre outros itens: (i) lista das obras paralisadas na área de educação indicadas pelo gestor responsável pela execução; (ii) motivo da paralisação indicado pelo jurisdicionado; (iii) a partir de uma amostra selecionada por critérios de materialidade e relevância, o confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro versus dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período;

15. Vejam que o tema, apesar de correlato aos assuntos de cadastro tratados no processo de monitoramento, também guarda relação com a proposta desse acompanhamento, qual seja atualizar o cenário de obras paralisadas/inacabadas catalogadas pelos entes federais que gerem esses recursos. Nesse passo, autorizei que a questão fosse aqui incluída.

16. Assim, nessa oportunidade serão examinados: (1) o cumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.3 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário; (2) a segunda atualização do cenário de obras paralisadas/inacabadas geridas com recursos da União – ano de 2022 em atendimento ao subitem 9.3 do Acórdão 1.079/2019; e (3) o atendimento ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário.

II

17. Início os exames com a verificação do cumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.3 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário.

18. Durante o primeiro ciclo do acompanhamento, o TCU constatou que o banco de dados SisPAC estava incompleto, visto que parte dos órgãos e entidades teriam deixado de encaminhar ao Ministério da Economia as informações de suas respectivas carteiras de projetos, conforme dispõe o inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019.

19. Esses dados deveriam migrar para o Painel de Obras, mantido sob gestão do Ministério da Economia com serviço web para envio. As demais obras de cada ente deveriam estar inseridas no mesmo painel dentro da Plataforma Mais Brasil.

20. A fim de verificar a utilização desse cadastro pelos órgãos e entidades da administração pública federal, o subitem 9.1.1 determinou a doze deles o envio de dados ao Ministério da Economia com a informação sobre a “situação da execução do empreendimento”, com esclarecimento “se há intenção de dar continuidade a cada contrato ou outras providências que serão adotadas”.

21. Entre os doze entes, apenas o Ministério da Infraestrutura não apresentou resposta, mas suas obras estão disponíveis no Painel de Obras. A Secretaria Nacional de Segurança Hídrica apesar de entregar resposta ao TCU (peça 108), não encaminhou formalmente a lista de obras, mas em consulta ao painel foi possível observar que os dados também estavam disponíveis e atualizados.

22. Recebidas as informações, a equipe verificou o Painel de Obras e identificou que o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) não constavam do Painel de Obras.

23. Todas essas entidades entregaram dados ao TCU em cumprimento ao item 9.1.1, mas essas informações não constam do cadastro no sistema, sendo que os dois primeiros alegaram que suas



informações são fornecidas via Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

24. Quanto ao Ministério de Minas e Energia, apenas as obras da Plataforma Mais Brasil estão cadastradas, ainda que este órgão tenha encaminhado “manualmente” nove obras do PAC em sua resposta que não constam do Painel de Obras.

25. Os órgãos e entidades que executam obra com recursos federais devem atualizar seus dados ao menos semestralmente, nos termos da Portaria 17.951, de 28 de julho de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Esse normativo dispõe sobre a definição do formato dos dados a serem disponibilizados no Painel de Obras, em atenção ao disposto no inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019.

26. Informações do primeiro semestre têm prazo de envio até 31 de julho de cada exercício e as do segundo devem ser enviadas até 31 de janeiro do exercício seguinte.

27. A equipe de fiscalização também identificou que o Ministério das Comunicações e o Ministério da Infraestrutura não atualizaram os dados constantes do Painel de obras semestralmente como prescreve a aludida portaria.

28. Entre aqueles que enviaram as respostas para fins de cumprimento do subitem 9.1.1, apenas a Sudeco deu notícia acerca da intenção de dar continuidade ou não ao empreendimento que afirmou estar paralisado, muito embora seus dados não constem do Painel de Obras.

29. Destaco que a Infraero encaminhou os dados (peças 304 e 305), mas não havia naquele momento nenhuma obra com status de “paralisada” em seus sistemas, logo não se aplicaria à empresa a parte final do item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021: “esclarecendo ainda se há intenção de dar continuidade a cada contrato ou outras providências”. Assim, diferentemente do consignado na proposta da unidade técnica no item 39 da instrução transcrita no relatório desta decisão, a entidade cumpriu integralmente o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário.

30. Nesses termos, considero parcialmente cumprida a determinação para os seguintes órgãos e entidades que encaminharam os dados de obras sob sua gestão ao Ministério da Economia, mas não apresentaram o esclarecimento se há intenção de dar continuidade a cada contrato, conforme o item da decisão: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional) e Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações).

31. De outro modo, em virtude da incompletude dos dados desses entes no sistema destinado para tal fim, determino ao Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste que atualizem seus dados de obras no Painel de Obras, conforme prescrito no § 2º do art. 4º da Portaria 17.951/2020.

32. Em complemento, considero relevante dar ciência aos entes que não estão atualizando os dados no período definido na mesma portaria do descumprimento do normativo para que tomem as providências a fim de solucionar a questão.

33. Em relação ao cumprimento do subitem 9.1.2, determinação direcionada ao Ministério da Economia para que este consolidasse os dados enviados pelos entes e divulgasse na internet com a devida uniformização do campo “situação da execução do empreendimento”, tal qual dispõe a alínea ‘g’ do inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019, a unidade técnica propõe considerar parcialmente cumprida.

34. Concorro com a unidade técnica porque apesar de o ministério ter promovido mudanças em normativos e no formato dos dados a serem disponibilizados no Painel a fim de garantir um preenchimento e atualização mais efetivos dos dados, inclusive com a disponibilização do campo “situação da execução do empreendimento”, os contratos de obras extraídos da Plataforma Mais Brasil ainda não possuem a situação “paralisada”.

35. Quanto ao subitem 9.3, a equipe realizou diligência junto à Caixa para apurar a significativa redução do número de contratos paralisados sob sua gestão, que entre 2018 e 2020 diminuiu em torno de 56,7%.



36. A empresa comprovou que a diminuição do número de obras paralisadas ocorreu em função das modificações realizadas nos critérios de enquadramento ao conceito dessas obras, assim como pelas ações de retomada de alguns empreendimentos ou até mesmo pelo encerramento das operações, seja pela conclusão da obra ou pela instauração da respectiva tomada de contas especial.

37. De fato, até 2019 a estatal considerava apenas o registro de evolução física do empreendimento após cada vistoria para avaliar a suspensão da execução dos serviços. A partir daquele ano, adotaram-se critérios objetivos para o enquadramento da paralisação das obras, sendo que atualmente tais objetos precisam ter mais de 180 dias sem execução financeira ou sem evolução física, muito embora se tenha adotado inicialmente prazos de 90 dias.

38. De 2020 para 2022, houve um ligeiro aumento do número de contratos paralisados, de 3.797 para 4.106, o que indica que a manutenção de um critério objetivo ao longo do tempo, desde que validado pelas experiências de gestão desses contratos, é medida benéfica porque permite comparar dados ao longo de um determinado período.

39. Ainda que o prazo de 90 dias possa corresponder a um interregno temporal menor para uma provável atuação nas causas de paralisação das obras geridas pela Caixa, acompanho a unidade técnica e não vislumbro necessidade no momento de nenhuma ação por parte da empresa. Assim procedo porque não há evidências no momento de que a redução desse prazo para fins de classificação de um objeto como paralisado gere algum prejuízo ou deficiência de gestão ou governança na atuação da Caixa.

40. Aliás, como bem colocou a Seinfra, análises dessa natureza podem vir a ser realizadas no bojo do TC 009.197/2022-2, de minha relatoria, trabalho que pretende abordar a gestão pelos executores de despesa da retomada das obras cadastradas como paralisadas.

III

41. Prossigo com a apresentação da atualização dos dados das obras custeadas com recursos federais, propósito maior da autuação destes autos de monitoramento. Para tanto, divido as análises em dois principais aspectos, assim como o fez a unidade técnica: (1) avaliação da fidedignidade e integralidade do Painel de Obras; (2) atualização de cenário de obras paralisadas.

42. O painel disponibiliza dados acerca da execução física e financeira das obras executadas na Plataforma Mais Brasil e aquelas provenientes do Programa instituído pelo Decreto 6.025/2007, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Está disponível na rede mundial de computadores (<https://paineldeobras.economia.gov.br>) e apresentava o total de 245.815 contratos de obras cadastrados, somando um investimento total de R\$ 627,32 bilhões em agosto de 2022, época de realização dos trabalhos de acompanhamento.

43. Como o CIPI foi criado para ser o grande cadastro de obras unificado da administração pública federal, mas só cadastra obras que recebam novos empenhos, o Painel de Obras assume extrema relevância nesse estágio de transição porque abriga todo o passivo de obras que ainda precisam ser geridas e controladas por quem executa a despesa. Assim, além de servir como ferramenta para tomada de decisão, ainda possui importante papel de controle social que somente será alcançado se possuir dados completos (integralidade) e que traduzam a realidade (fidedignidade).

44. As informações que deveriam estar preenchidas para cada obra, bem como a periodicidade de atualização das informações estão dispostas na Portaria 17.951/2020 (artigos 4º e 2º).

45. No que concerne à fidedignidade dos dados, foram constatadas duplicidade de obras, carências de informações na plataforma, como ausência de data de atualização da obra e do motivo de paralisação da obra, bem como ausência de registro de execução física e de registro de execução financeira.

46. Já quanto à integralidade dos dados, constatou-se a ausência de dados das obras de alguns órgãos setoriais. Além disso, verificou-se que não há instância de validação dos dados no sistema. Há imagens das telas do Painel de obras que demonstram as falhas verificadas pela equipe dentro dos autos para simples consulta (peça 399).

47. O Ministério da Economia procurou revisar a portaria a fim de fornecer subsídios para

quem cadastra as obras no painel, ampliando a possibilidade de cadastro de várias tipologias de obras e contratos em ambiente *web*.

48. Na Plataforma Mais Brasil há rastreabilidade de informações com avisos sobre a incompletude de dados, mas esse recurso não está previsto em outro sistema, a exemplo das obras do PAC que integram o painel, cabendo aos entes responsáveis observar e obedecer ao preenchimento determinado nos normativos.

49. Ponto de destaque é que o Siafi não permite, desde janeiro de 2021, empenhar recursos de obras diretamente nele. Para que o recurso seja direcionado para obras, há integração com o módulo de empenhos do Comprasnet e com a Plataforma Mais Brasil, tendo uma chave de identificação ou código da obra únicos (ID-CIPI). Sendo assim, as obras que receberem empenho a partir de janeiro de 2021, estão invariavelmente cadastradas no CIPI.

50. Daí decorre outra singularidade inerente a essa transição cadastral: o Painel de obras não tem a obrigatoriedade de apresentar os dados de obras que receberam empenho a partir de janeiro de 2021, os quais constarão do CIPI.

51. Um ponto que precisa ser melhor estudado é a validação dos dados. Em consulta ao painel, a equipe identificou vários dados replicados, com a mesma obra lançada com até 17 códigos identificadores distintos (vide figura 3 da instrução transcrita no relatório desta decisão). Além desse caso, a equipe aponta outros similares em ligeira amostragem que realizou. Ou seja, esse problema pode ser ainda maior.

52. Quanto a esse aspecto, o Ministério da Economia alega não ser de sua competência a gestão e governança das obras, mas sim dos ministérios executores. A ele caberia, nos termos definidos em norma, disponibilizar os dados em sítio eletrônico.

53. O mesmo acontece com entidades vinculadas aos ministérios que executam obras. Um bom exemplo é o caso do MEC que atribui às universidades federais e aos institutos tecnológicos de educação a responsabilidade pelo preenchimento e validação dos dados.

54. Na contramão, ainda se apontam problemas prováveis de integração entre os sistemas “provisórios” e o cadastro definitivo, qual seja o CIPI. Segundo apontamentos da unidade técnica, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) também destacou que “não há controle pelo Ministério da Educação da migração das obras cadastradas no Painel de Obras da Plataforma Mais Brasil para o CIPI, uma vez que ambos os sistemas são totalmente gerenciados pelo Ministério da Economia”. Ou seja, não haveria gestão do MEC sobre esse processo de migração do Painel de Obras para o CIPI.

55. Além disso, o Painel de Obras não possibilita visualizar a situação dos contratos ao longo de um histórico de lançamento dos dados, o que inviabiliza saber como foi a evolução física e orçamentária daquela obra, já que só registra a última situação cadastrada.

56. Todas essas fragilidades estão associadas a um sistema que tende a não mais ser utilizado no médio e longo prazos já que a orientação é de que os órgãos e entidades não mais alimentem atualizações no Painel de Obras quando do aporte de novos recursos, situação que enseja cadastro obrigatório no CIPI.

57. No entanto, reflito que já houve avanços quanto ao cadastramento das obras públicas federais, mas ainda há várias dificuldades a vencer. Até 2019 não se vislumbrava sequer a realidade de um cadastro. Hoje já se tem o CIPI com implementação em módulos e que tende a ser um sistema que vai viabilizar a transparência e o controle tão necessários para esses empreendimentos.

58. Só que essa construção do CIPI é paulatina e apresenta riscos enormes se os sistemas paralelos que reúnem informações sobre obras não guardarem a fidedignidade e a integralidade necessárias para esse tipo de informação. Importante lembrar que a obra inacabada nunca comporá o CIPI, afinal ela não receberá recursos, podendo ficar até mesmo esquecida em cadastros paralelos e estanques.

59. A fim de solucionar todos esses problemas, a Seinfra propõe que o Ministério da Economia avalie a conveniência e oportunidade de incluir o Painel de Obras como um módulo do CIPI e garantir

que todos os recursos federais para obras sejam concentrados em um só sistema, com fidedignidade e integralidade dos dados.

60. Em paralelo, propõe também dar ciência ao mesmo ministério de todas as impropriedades aqui relatadas para que futuramente este TCU possa verificar as providências que vêm sendo adotadas de forma integrada tanto pelo Ministério da Economia quanto pelos entes responsáveis por execução de obras na administração pública federal.

61. Além das análises no Painel de Obras, a equipe replicou toda a metodologia usada para levantar informações em sistemas pontuais de obras, tal qual realizou na auditoria operacional apreciada pelo Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

62. Assim, pôde-se comparar os dados de 2018, os de 2020 (primeiro ciclo de acompanhamento: Acórdão 1.228/2020-TCU-Plenário) e os desse segundo ciclo (extraídos em agosto de 2022).

63. Em virtude da extinção do SisPAC e do acréscimo de dois bancos que não contemplavam as análises anteriores, temos extração de dados dos seguintes sistemas:

2018	2020	2022
CAIXA	CAIXA	CAIXA
FUNASA	FUNASA	FUNASA
DNIT	DNIT	DNIT
SIMEC 2.0	SIMEC 2.0	SIMEC 2.0
SIMEC SESU		SIMEC SESU – monit. obras
SIMEC SETEC	SIMEC SETEC	SIMEC SETEC – monit. obras
PAC	PAC	SIMEC MONIT. OBRAS
		SISMOB

64. O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) - Módulo Obras 2.0 contempla obras da educação básica pactuadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e financiadas com recursos federais.

65. O Simec módulo monitoramento de obras se divide em obras da educação superior (Simec Sesu), obras da educação profissional e tecnológica (Simec Setec) e outras obras classificadas como administrativas, de hospitais ou instituições militares, custeadas com recursos da educação.

66. O SismoB é o Sistema de Monitoramento de obras desenvolvido pelo Ministério da Saúde para cadastro e análise de propostas e monitoramento de execução de obras financiadas por meio de transferência fundo a fundo.

67. Apesar de o SisPac ter sido extinto em 2019, a equipe da Seinfra solicitou dados em 2020 que se mostraram incompletos e sem fidedignidade, sendo cadastrados dentro do Painel de Obras por cada entidade executora. Por esse motivo, esses dados não foram contabilizados nessa atualização realizada em agosto último, a fim de manter a coerência da metodologia de extração de dados feita pela equipe que se vale da consulta autônoma de sistemas informatizados centralizados de cada órgão ou entidade que gere obras financiadas com recursos federais.

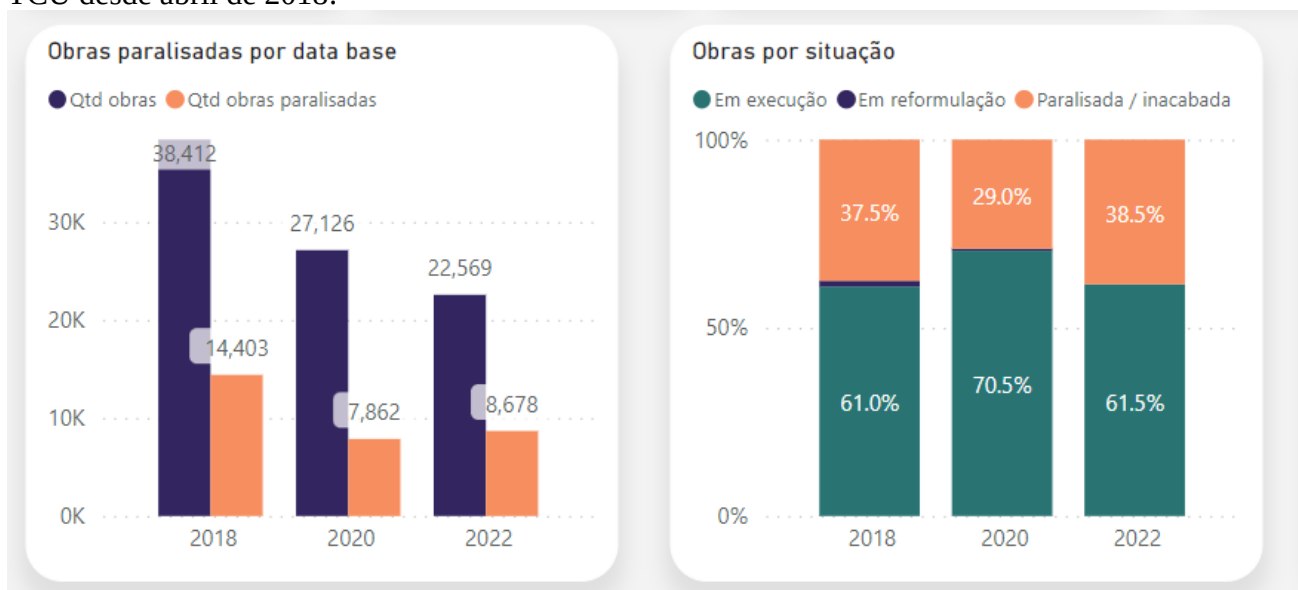
68. A tabela abaixo consolida os dados do segundo ciclo de acompanhamento – dados: agosto de 2022:

Banco de Dados	Quantidade	Investimento	% Qte	% investimento
CAIXA	8.834	R\$ 45.630.137.037,89	39,12%	39,03%
DNIT	1.957	R\$ 53.338.617.316,73	8,68%	45,64%
FUNASA (SIGA)	2.364	R\$ 4.306.956.697,78	10,48%	3,69%
SISMOB	2.026	R\$ 757.851.260,78	8,98%	0,65%
SIMEC – Obras 2.0	6.358	R\$ 7.786.769.846,97	28,18%	6,66%
SIMEC SETEC	382	R\$ 719.136.750,98	1,69%	0,62%
SIMEC SESU	564	R\$ 3.452.614.540,92	2,50%	2,95%

SIMEC MONITORAMENTO DE OBRAS	84	R\$ 883.414.897,89	0,37%	0,76%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

69. Dos mais de 22 mil contratos avaliados, cerca de 8,6 mil se encontram paralisados segundo dados declarados dos sistemas, o que corresponde a 38,5% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam mais de R\$ 27 bilhões, cerca de 23,3% do valor total investido nesses contratos (R\$ 116.875.498.349,94).

70. Os quadros a seguir mostram a evolução do cenário de obras paralisadas levantado pelo TCU desde abril de 2018:



71. Algumas questões importantes precisam ser pontuadas:

- esses dados são amostrais e não refletem a totalidade de obras executadas com recursos federais tampouco a quantidade real de obras paralisadas/inacabadas do país, ou seja, a situação pode ser pior do que o cenário avaliado por este TCU;
- corroborar a natureza amostral desse levantamento de dados o fato de o Painel de Obras conter cerca de 245 mil contratos com 627,32 bilhões em investimento e os dados obtidos perfazerem apenas 22.569 contratos com investimento de R\$ 116,87 bilhões;
- os bancos de dados foram escolhidos de forma a representar a maior quantidade de obras e investimentos, mas não foi possível acessar as informações pulverizadas de todos os órgãos setoriais em virtude da ausência de um cadastro unificado e até mesmo da inexistência de sistemas em alguns entes;
- quem declara que o contrato está paralisado/inacabado é cada ente executor e esse parâmetro ainda não possui uniformidade entre os vários atores, há campos inclusive sem preenchimento, a despeito de já haver normativos acerca dessa classificação e nomenclatura (Portaria 17.951/2020);
- os dados permitem considerar que a diminuição do número de contratos pode ter como causa a descentralização dos dados do SisPAC e a quantidade de contratos encerrados sem o início de novos contratos no Banco de Dados da Caixa;
- o problema do cadastro de contratos em vez de obras persiste e apenas o CIPI tem o condão de resolver tal assimetria, uma vez que o registro atual se dá por contrato e há obras com vários contratos associados, bem como existem contratos que se associam a mais de uma obra;
- o TCU não gerencia as obras desses sistemas, mas elaborou um painel de acompanhamento das obras paralisadas com a finalidade de dar transparência aos dados analisados, o qual foi atualizado após a realização do presente diagnóstico. (<https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/paineis-de->

[informacoes/](#)).

72. Relativamente a cada banco, os dados apresentam a seguinte evolução do percentual de obras paralisadas/inacabadas:

EVOLUÇÃO CENÁRIO OBRAS PARALISADAS (% DE OBRAS PARALISADAS)			
SISTEMA	2018	2020	2022
CAIXA	61,7%	31,8%	46,5%
FUNASA	18,3%	10,2%	11,3%
DNIT	25,2%	21,5%	14,2%
SIMEC 2.0	25,4%	44,4%	57,0%
SIMEC SESU	39,2%	-	46,8%
SIMEC SETEC	19,6%	18,5%	20,7%
SIMEC MONIT. OBRAS	-	-	29,8%
SISMOB	-	-	1,5%

73. O número de obras cadastradas em cada banco pode ser consultado na instrução transcrita no relatório desta decisão. Ao compulsar os dados, chamo a atenção para o elevado número de obras paralisadas na área de educação, bem como nas obras geridas por contrato de repasse pela Caixa.

74. Ressalto também a diminuição do percentual de obras paralisadas do Dnit, não obstante o número de contratos geridos por essa entidade ter aumentado de 2020 para 2022 de 1.142 para 1.957. Como bem pontuou a unidade técnica, o sistema do Dnit pode ter recebido obras que estariam antes apenas no SisPAC, geralmente contratos com ritos céleres e diferenciados de gestão na execução tanto física quanto orçamentária.

75. De tudo que se apurou, há um ponto que me chamou atenção após compulsar esses dados que merece maior aprofundamento no próximo ciclo de acompanhamento destes autos. Apesar de a Seinfra não ter proposto encaminhamento para esse fim, reputo razoável que se aprofundem as análises na metodologia usada pela Funasa e pelo Ministério da Saúde para o preenchimento do campo situação da execução da obra ao classificar que uma obra/contrato de seus bancos estaria paralisada, inacabada ou em execução.

76. Parece haver oportunidade de melhoria no preenchimento desse campo declarado por esses entes, já que o Sismob registra apenas 30 obras paralisadas em um universo de 1.996 contratos. Por também estar associada à função saúde, considero razoável e proporcional incluir a Funasa na mesma avaliação.

IV

77. Como último ponto de análise, passo ao exame do atendimento ao subitem 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário que solicitou à unidade técnica contemplar capítulo específico sobre a função educação para verificar como os executores de despesa verificavam o cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, 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, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

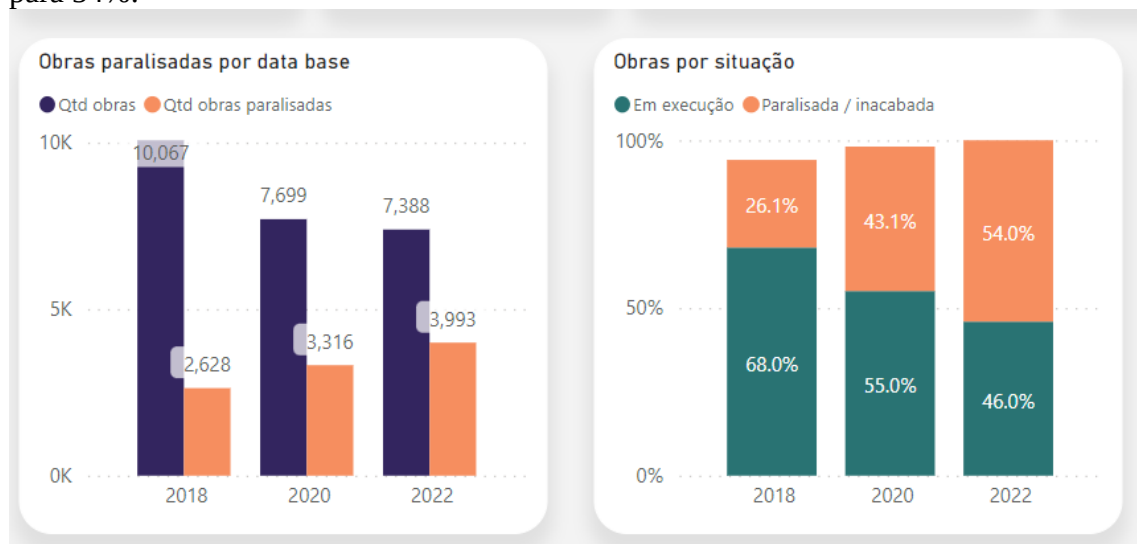
78. Tal dispositivo constou daquela decisão após a veiculação pela imprensa de notícia de que mesmo com 3,5 mil obras inacabadas na área de educação, o Ministério da Educação (MEC) havia autorizado a construção de 2 mil novas escolas, creches e quadras, sem que houvesse previsão orçamentária para tais projetos.

79. Para tanto, foram solicitados: (i) lista das obras paralisadas na área de educação indicadas pelo gestor responsável pela execução; (ii) motivo da paralisação indicado pelo jurisdicionado; (iii) a partir de uma amostra selecionada por critérios de materialidade e relevância, o confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro *versus* dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período.

80. A consolidação dos dados na área de educação indica que 54,05% das obras estão paralisadas. Isso representa 3.993 registros em um total de 7.388 contratos. Desse total, a maior

incidência de obras paralisadas ocorre no módulo de obras 2.0, o qual se refere às obras pactuadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) relativas à educação básica.

81. De 2018 a 2020, o cenário de obras paralisadas passou de um percentual de 26,1% do total para 54%:



82. Quanto ao motivo da paralisação declarado por quem alimenta o sistema, apenas o módulo Simec 2.0 (FNDE) apresenta esse campo preenchido, mesmo assim das 3.625 obras declaradas como paralisadas, apenas 2.070 apresentam o motivo (57,10%).

83. As obras constantes do Módulo de Monitoramento de obras do Simec não apresentam registro da causa no sistema, aí incluídas o módulo Sesu, Setec e o residual que engloba hospitais, prédios administrativos e instituições militares.

84. Ainda que o módulo Simec 2.0 contemple os motivos de paralisação de parte das obras cadastradas, as causas são genéricas, imprecisas e não possibilitam a identificação de fatores de risco e a retroalimentação dos processos de trabalho com vistas a aprimorar os procedimentos operacionais, conforme se observa:

Causa de paralisação	Quantidade
Contrato Rescindido	737
Abandono da empresa	449
Outros	348
Irregularidades na gestão anterior	132
Paralisação por falta de pagamento à empresa executora	96
Medidas Administrativas do Estado/Município	86
Descumprimento de Contrato	71
Falha na execução de serviços	66
Atraso no Pagamento Construtora	52
Problemas de Infraestrutura	18
Embargos	10
Questões Climáticas	5
Total Geral	2070

85. A equipe da Seinfra também teve dificuldade em isolar a ação orçamentária para uma única obra, uma vez que as dotações são do tipo guarda-chuva e se destinam a financiar diferentes projetos dentro de uma única ação. Assim, não dá para saber quanto de recurso foi empenhado e pago para determinada obra ou contrato.

86. Sem isolar a dotação para um contrato de obra, torna-se infrutífera a avaliação do cronograma físico-financeiro daquele empreendimento, já que não se sabe qual o valor autorizado

naquele período.

87. Aliás, observou-se que a Setec, a Sesu e o FNDE utilizam as mesmas ações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual, cada um tem as suas, sem a necessidade de criação de novos títulos orçamentários para repasse de novos recursos, já que as ações são do tipo guarda-chuva. Ou seja, a simples leitura do orçamento não é capaz de indicar se há novos projetos ali incluídos.

88. Como alternativa, foi perguntado diretamente ao MEC como se daria a verificação do cumprimento do artigo 45 da LRF. Os ofícios foram respondidos pela Setec, Sesu e pelo FNDE.

89. A Setec respondeu que o controle do atendimento ao item 45 da Lei Complementar 101/2000 é realizado no âmbito de cada instituição (peça 384, p.1) a ela vinculada, mas que “a prioridade é garantir a conclusão de obras em andamento, assim como retomar obras paralisadas”, diretriz que inclusive constou de uma nota técnica que estabelece como critério prioritário as obras na situação “em execução” e “paralisadas” (peça 384, p. 2, grifos acrescidos).

90. A Sesu informa que, durante a fase qualitativa da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a Secretaria de Educação Superior não aprova as solicitações de criação de ações orçamentárias do tipo projeto para novas obras nas universidades caso seja verificada a existência de projetos em andamento e despesas com conservação do patrimônio público não contemplados no âmbito do órgão (peça 386, p. 3).

91. E o FNDE informou que entre 2019 e 2022 concluiu 3.053 obras, iniciou 879, sendo que destas 25 já estariam concluídas. A despeito disso, os dados desse acompanhamento mostram que há 3.625 obras paralisadas no Simec 2.0 e que, de 2018 até 2022, o percentual dessas obras cresceu de 25,4% para 57% do total. Além disso, houve a conclusão de apenas 2,8% das obras iniciadas entre os anos de 2019 e 2022.

92. Este enfoque trazido pelos entes como ação que busca atender ao que determina o artigo 45 da LRF não é suficiente para garantir que novos projetos, em sentido amplo, sejam iniciados, em prejuízo da conclusão daqueles que se encontram em andamento ou já concluídos.

93. Essa questão se torna importante porque o CIPI contemplará o módulo cronograma, mas se os órgãos e entidades não entenderem a relevância dessa ferramenta, o preenchimento desses dados restará ineficaz.

94. Por esse motivo, apesar de o Acórdão 871/2022-TCU-Plenário estar associado ao processo de monitoramento, autorizei a abordagem das análises nestes autos, uma vez que os dados guardam conexão com as questões de atualização de cadastro e evolução de cenários aqui tratadas.

95. De outro modo, minha intenção naquele momento era exatamente atestar, por meio de evidências de um caso concreto associado a uma política pública de alto retorno social que é a área de educação, o que já foi previamente levantado no relatório de auditoria operacional apreciada no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

96. Essa decisão dispôs sobre determinações corretivas e preventivas sistêmicas para atacar as causas da existência de tantas obras paralisadas/inacabadas no nosso país. Quando se fala desse problema na área da educação e da saúde os prejuízos se avolumam, já que não é apenas o custo da obra, mas os relevantes custos sociais impostos à população.

97. Aqui, mais uma vez se constatou que é preciso ter um cadastro de obras com fidedignidade e integralidade, com dados alimentados de forma tempestiva e uniforme, de modo a permitir ao gestor que ele aplique os recursos não baseados no seu sentimento, mas em critérios objetivos que, se excepcionalizados, precisam ser devidamente motivados.

98. Não basta garantir genericamente que mandarei recurso para a obra, é preciso contemplar esse projeto com o valor necessário para que ele seja executado de acordo com o seu cronograma, ou seja, contemplar devidamente um objeto com o recurso necessário para a sua conclusão.

99. Assim, nada melhor que o cronograma atualizado da obra para informar quanto aquela obra precisa naquele ano para ser entregue dentro do prazo. Ora, se ela precisa de x e só autorizam 0,5x já se abre uma brecha para que ela sofra interrupções no fluxo de execução e atrasos. Em paralelo, iniciam-se obras sem nenhum elemento que indique urgência ou relevância em detrimento de aportar



recursos para objetos já iniciados e por vezes em fase de finalização.

100. Não há forma mais simples de o gestor ou até mesmo os órgãos de controle avaliarem tal ponto se não for pelo conhecimento do cronograma atualizado das obras em confronto com o montante autorizado para cumprir essa previsão. Exatamente por esse motivo, o CIPI contempla a previsão do módulo cronograma e isso vem sendo acompanhado no monitoramento do diagnóstico de obras paralisadas (TC 036.109/2019-4).

101. Concorde que os gestores responsáveis por executar obras financiadas com recursos federais podem instituir o critério que melhor lhes convenha para comprovar que cumprem o artigo 45 da LRF, só não podem é alegar que o cumprem por mero ato declaratório de conteúdo subjetivo em que os dados, de outra forma, indicam exatamente o contrário. Essa é a realidade verificada no FNDE por exemplo, uma vez que eles não conseguiram demonstrar objetivamente como cumprem aquele dispositivo.

102. Não bastasse isso, a peça orçamentária e os diferentes sistemas também não permitiram ao próprio órgão de controle verificar tal situação. Há uma completa falta de transparência e gestão, o que afeta a governança desse tipo de gasto. A cada ente público é reservado o direito de escolher como realizar o atendimento ao artigo 45, desde que haja comprovação objetiva desse cumprimento, com exceções devidamente motivadas.

103. A Seinfra, de forma diligente, conseguiu evidenciar que o dispositivo não vem sendo atendido e trouxe os casos dos municípios de Tonantins/AM, São Bento/MA e Autazes/AM.

104. O primeiro possui 10 obras paralisadas e inacabadas, mas foi contemplado em 2021 com um novo instrumento para a construção de uma quadra escolar no valor de R\$ 971.668,84. Atualmente, a quadra escolar encontra-se com 11,91% executada, e data de término prevista para 25/6/2022.

105. O município de São Bento/MA possui obras inacabadas, mas, em 2022, iniciou mais uma obra no valor de R\$ 4.369.394,32. Situação similar aconteceu em Autazes/AM, com quatro obras paralisadas e 11 obras inacabadas e, em 2021, iniciou a construção de mais três empreendimentos.

106. Diante desse quadro, considero pertinente orientar a unidade técnica a verificar, quando da realização do próximo ciclo de acompanhamento, ao menos junto aos jurisdicionados que encaminharam informações no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, quais os métodos e critérios objetivos utilizados para verificação do cumprimento do artigo 45 da LRF por parte de cada ente.

107. Essa avaliação pode permitir além da troca de experiências, até mesmo a identificação de melhores práticas que sirvam de modelo para adoção no âmbito da administração pública federal.

108. Gostaria de concluir esse voto parabenizando toda a equipe técnica da SeinfraUrbana envolvida no trabalho pela qualidade das apurações e procedimentos realizados.

Com essas considerações, voto para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2555/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.731/2019-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o segundo acompanhamento da auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), com vistas a avaliar o atual cenário das obras paralisadas no país (ANO 2022), financiadas com recursos da União, em atendimento ao subitem 9.3. do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário;

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

9.1. considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária;

9.2. considerar parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional) e Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações);

9.3. considerar não cumprida a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste;

9.4. considerar parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário pelo Ministério da Economia, uma vez que os contratos de obras extraídos da Plataforma Mais Brasil ainda não possuem a situação “paralisada” como opção de preenchimento do campo “situação da execução do empreendimento”;

9.5. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União aos órgãos e entidades listados a seguir e a todos os demais cujas informações estejam pendentes que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem ao Ministério da Economia para publicação no Painel de Obras do Governo Federal, no formato definido por essa pasta, informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, indicando aquelas constantes do art. 2º, inciso VII, do Decreto 10.012/2019:

1. Ministério de Minas e Energia;
2. Departamento Nacional de Obras Contra Secas;
3. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba;
4. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste;

9.6. determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe informações sobre o cumprimento do disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei Complementar 101/200, em especial acerca da ampla divulgação do relatório de que trata aquele dispositivo;

9.7. recomendar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que avalie a conveniência e oportunidade de incluir o Painel de Obras como um módulo do CIPI e garantir que todos os recursos federais para obras sejam concentrados em um só sistema, com fidedignidade e integralidade dos dados;

9.8. dar ciência, com base no art. 2º, II, da Resolução 315/2020, ao Ministério da Economia, de que foram constatadas impropriedades no Painel de Obras previsto no inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019 que prejudicam a integralidade e a fidedignidade dos dados das obras constantes do painel, o que contraria o §1º do art. 1º da Portaria 17.951/2020 e Art. 5º, art. 6º e inciso IV, art. 7º da Lei 12.527/2011;

9.9. dar ciência, com base no art. 2º, II, da Resolução 315/2020, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério da Infraestrutura, de que a não atualização periódica e semestral dos dados constantes do Painel de Obras contraria o artigo 4º, § 2º da Portaria 17.951, de 28 de julho de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia;

9.10. orientar a unidade técnica a incluir no próximo ciclo de acompanhamento:



9.10.1. procedimentos para aprofundar as análises na metodologia usada pela Funasa e pelo Ministério da Saúde para o preenchimento do campo situação da execução da obra ao classificar que uma obra/contrato de seus bancos estaria paralisada, inacabada ou em execução;

9.10.2. verificação de quais os métodos e critérios objetivos utilizados para verificação do cumprimento do artigo 45 da LRF por parte ao menos de cada ente listado no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário;

9.11. encaminhar a presente deliberação à Casa Civil, ao Ministério da Economia, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, à Frente de Obras Paralisadas e/ou Inacabadas da Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Comitê Interministerial de Governança e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2555-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 042.669/2021-9.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Órgão: Ministério da Saúde.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONHECIMENTO MEDIANTE O ACÓRDÃO 475/2022-TCU-PLENÁRIO. ATENDIMENTO EM CURSO. DEFERIMENTO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA ATENDIMENTO INTEGRAL.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional pela qual a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados requer ao TCU a realização de fiscalização dos contratos de Parceria de Desenvolvimento Produtivo (PDP) aprovados no Ministério da Saúde em 2017.

2. No âmbito da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) foi elaborada a instrução a seguir transcrita (peça 27), cujo desfecho foi endossado pelos dirigentes da unidade (peças 28/29):

HISTÓRICO

2. Na justificativa do parlamentar requerente consta (peça 4):

As Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) visam ampliar o acesso a medicamentos e produtos para saúde considerados estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), por meio do fortalecimento do complexo industrial do País. O objetivo principal é fomentar o desenvolvimento nacional para reduzir os custos de aquisição dos medicamentos e produtos para saúde que atualmente são importados ou que representam um alto custo para o SUS. As parcerias são realizadas entre duas ou mais instituições públicas ou entre instituições públicas e empresas privadas, buscando promover a produção pública nacional. Também está



incluído no escopo das PDP o desenvolvimento de novas tecnologias.

A edição nº 1164 da revista Carta Capital (7 de julho de 2021) divulga que uma portaria de setembro de 2017, versando sobre PDP, “definia, inclusive com percentuais, quais empresas ganhariam verbas federais para fabricar aqui remédios complexos e importados. A divisão não foi submetida a nenhum dos órgãos colegiados de dentro do governo, a quem caberia aprovar cada PDP. Em 2018, o Tribunal de Contas da União mandou à Saúde uma PDP em particular. No caso em questão, a Tecpar, órgão público do Paraná, levaria uma grana para produzir o Trastuzumabe, da Roche, que previne (sic) câncer de mama. O custo final do remédio após a parceria seria, porém, maior do que importá-lo. Esse episódio levou a um reexame geral da Portaria de 2017 (...)”.

Não se trata de colocar sob suspeita as Parcerias de Desenvolvimento Produtivo, que cumprem papel importantíssimo na boa gestão da Saúde, ampliando o acesso aos medicamentos e favorecendo sua produção no país, mas sim em investigar determinados contratos aprovados em 2017, pelo então Ministro da Saúde, que possam ter ocasionado prejuízo ao interesse público.

3. O objeto da fiscalização, segundo a solicitação da Comissão Parlamentar, seriam os contratos de Parceria de Desenvolvimento Produtivo (PDP), aprovados pelo Ministério da Saúde em 2017, em especial para verificar se os gastos incorridos em tais contratos, para aquisição de medicamentos e insumos junto aos parceiros públicos e privados, poderiam estar gerando prejuízos aos cofres públicos mediante pagamento de valores superiores aos oferecidos pelo mercado.

4. As PDP, conforme art. 2º da Portaria GM/MS 2.531/2014, consistem na cooperação mediante acordo entre instituições públicas e entidades privadas para o desenvolvimento, a transferência e a absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e tecnológica do país, resultando em uma ferramenta voltada à consolidação da produção nacional de tecnologias estratégicas para atendimento às demandas do Sistema Único de Saúde (SUS).

5. De forma geral, o objetivo das PDP é internalizar, no país, e de forma pública, a tecnologia de produção de determinado medicamento. Para tanto, os laboratórios públicos foram escolhidos como agentes protagonistas de tal internalização de tecnologia para garantir o atendimento ao SUS.

6. A Portaria GM/MS 2.531/2014, que mais tarde foi incorporada pela Portaria de Consolidação GM/MS n. 5/2017, Anexo XCV, sem alteração de regramentos, é o atual marco regulatório das PDP e já se encontrava em vigor no exercício de 2017. O aludido normativo define as diretrizes e os critérios para o estabelecimento das Parcerias, abrangendo todas as etapas que envolvem o processo, desde a definição da lista de produtos estratégicos para a apresentação de propostas até o monitoramento e a avaliação das PDP.

7. Cabe à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (Sctie/MS), de acordo com a Portaria 1.419, de 8/6/2017, que aprovou os Regimentos Internos e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança das Unidades Integrantes do Ministério da Saúde, a ampliação da produção nacional de produtos estratégicos para o SUS, resultantes das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP).

8. Outros órgãos e entidades participam das etapas de aprovação, execução e monitoramento das PDP por meio das Comissões Técnicas de Avaliação (CTA) e do Comitê Deliberativo (CD). A CTA é composta por membros do Ministério da Saúde, dentre os quais um é da Sctie, que a coordena; do Ministério da Economia; do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Já o Comitê Deliberativo é composto por membros do Ministério da Saúde, do Ministério da Economia e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

9. Por fim, o Colegiado Parlamentar requer ao TCU que, finalizados os trabalhos de fiscalização, remeta à Comissão Parlamentar cópia dos resultados obtidos.

EXAME TÉCNICO

10. A instrução de peça 17 procedeu ao exame de admissibilidade da SCN e, após trazer legislação e os procedimentos afetos às PDP, trouxe a situação das PDP, especialmente as relativas ao exercício de 2017, objeto específico da demanda da SCN, e listou os processos autuados no Tribunal que trataram ou estavam tratando do assunto, a saber: TC 011.777/2014-1 (SCN), TC 011.547/2014-6 (Relatório de Auditoria), TC 018.120/2018-0 (Representação) e TC 003.190/2019-6 (Representação).

11. Após detalhar o resultado ou o andamento de cada um dos processos acima mencionados, a instrução destacou o **TC 034.653/2018-0**, Relatório de Acompanhamento (Racom), autuado em cumprimento ao comando do item 9.11 do Acórdão 1730/2017-TCU-Plenário (que apreciou a auditoria objeto do TC



011.547/2014-6), o qual determinou a esta unidade técnica que autuasse processo de acompanhamento das PDP firmadas no âmbito do Ministério da Saúde, conferindo especial atenção ao cumprimento das determinações contidas no acórdão e ao efetivo saneamento das falhas apontadas pela equipe que realizou a auditoria.

12. Referido RACOM foi autuado em outubro de 2018 e possui um escopo bem mais abrangente do que o simples monitoramento das determinações e recomendações expedidas no Acórdão 1730/2017-Plenário.

13. O TCU iniciou os trabalhos de planejamento do Racom ainda em 2018. No entanto, tendo em vista a mudança na gestão federal ocorrida em 2019, o trabalho foi momentaneamente interrompido e foi iniciada uma série de reuniões entre a SecexSaúde e diversos setores do Ministério da Saúde visando o alinhamento das expectativas do controle não apenas para esse, mas também para outros trabalhos em aberto no TCU.

14. A retomada dos trabalhos foi, no entanto, obstaculizada pelo início da pandemia da Covid-19, que direcionou todos os esforços da subunidade técnica para o acompanhamento das medidas governamentais voltadas ao enfrentamento da pandemia, bem como para a instrução de processos relacionados. Dessa forma, o Racom ainda se encontrava em aberto, com previsão de reinício dos trabalhos em 2022.

15. Assim, considerando que o TC 034.653/2018-0 tinha por finalidade acompanhar as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) firmadas no âmbito do Ministério da Saúde, conforme determinado no item 9.11 do Acórdão 1730/2017-TCU-Plenário, e ainda se encontrava em aberto, entendeu-se que não havia óbices para que a fiscalização das PDP de 2017, conforme solicitado nesta SCN, fosse incluída no escopo do acompanhamento.

16. A proposta de inclusão se mostrou oportuna, inclusive, porque o acompanhamento também tinha por finalidade verificar o cumprimento das determinações e recomendações proferidas no âmbito do Acórdão 1730/2017-TCU-Plenário e, para grande parte dessas deliberações, tal verificação só seria possível com a análise de PDP celebradas a partir de 2017.

17. Ao final, fez-se a seguinte proposta ao Tribunal para atendimento da SCN (peça 17, p. 15):

b) informar ao solicitante que:

b.1) já se encontra autuada no TCU a Fiscalização 398/2018 (TC 034.653/2018-0), que tem por objeto acompanhar as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) firmadas no âmbito do Ministério da Saúde, a qual passaria a abranger também, em seu escopo, as parcerias firmadas no exercício de 2017; e tão logo a aludida fiscalização seja apreciada pelo Tribunal, dar-se-á notícia quanto ao seu resultado ou outras informações adequadas ao caso, devendo-se aguardar a manifestação do Tribunal naquele processo para que seja possível o atendimento integral desta solicitação;

b.2) tramita no TCU o processo de representação (TC 018.120/2018-0), que trata da aquisição do medicamento Trastuzumabe pelo Ministério da Saúde, para utilização no SUS, por meio da PDP firmada com o Instituto de Tecnologia do Paraná – Tecpar; e tão logo a aludida representação seja apreciada pelo Tribunal, dar-se-á notícia quanto ao seu resultado ou outras informações adequadas ao caso, devendo-se aguardar a manifestação do Tribunal naquele processo para que seja possível o atendimento integral desta solicitação; e

b.3) tramita no TCU o processo de representação (TC 003.190/2019-6), que trata do fornecimento de insulina humana recombinante ao Ministério da Saúde, para utilização no SUS, por meio das PDP firmadas com o Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz (Farmanguinhos/Fiocruz) (TC 10/2013) e com a Fundação Baiana de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos (Bahiafarma) (TC 1/2017); e tão logo a aludida representação seja apreciada pelo Tribunal, dar-se-á notícia quanto ao seu resultado ou outras informações adequadas ao caso, devendo-se aguardar a manifestação do Tribunal naquele processo para que seja possível o atendimento integral desta solicitação.

18. Também foi proposto informar aos relatores dos processos acima destacados que tais processos são conexos a esta SCN, sendo, por isso, necessário, quando do julgamento do mérito, o encaminhamento ao relator desta solicitação de cópia do acórdão proferido, do relatório e do voto que o fundamentaram e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da solicitação objeto deste processo.

19. Propôs-se, ainda, fosse estendido, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos processos mencionados, uma vez reconhecida a conexão dos respectivos objetos com o da SCN e autorização de prorrogação por mais 90 dias, nos termos do art. 15, §2º Resolução - TCU 215/2008, do prazo original de 180 dias para atender a SCN, a fim de permitir a conclusão do acompanhamento objeto do TC 034.653/2018-0.

20. Submetidos os autos ao Relator, o Tribunal apreciou o processo e, mediante o Acórdão 475/2022-



TCU-Plenário (Relator o ministro Vital do Rêgo), aquiesceu à proposta da unidade técnica e estendeu aos processos TC 034.653/2018-0, TC 018.120/2018-0 e TC 003.190/2019-6 os atributos processuais de Solicitação do Congresso Nacional, assim como sobrestou esta SCN até que sejam encaminhadas as informações relativas aos processos conexos, necessárias ao integral atendimento do que foi solicitado (peça 20).

21. O item 9.2.5 do Acórdão 475/2022-TCU-Plenário consignou que “assim que concluídas as sobreditas fiscalizações, o TCU prestará as informações com vistas ao atendimento integral desta Solicitação”.

Andamento dos processos

TC 034.653/2018-0

22. A equipe designada realizou o Acompanhamento no período de março a agosto de 2022 (Fiscalis 41/2022). O escopo do trabalho abordou as seguintes fases e temas transversais alusivos à política de PDP e que compuseram, para fins de organização, as divisões do relatório: definição da lista de produtos estratégicos para o SUS; seleção dos parceiros privados pelas instituições públicas (IP); proposta de projeto de PDP (fase I); projeto de PDP (fase II); PDP (fase III); conclusão da internalização e absorção de tecnologia (fase IV); avaliação da política de PDP; instâncias de avaliação; medidas preventivas/corretivas; transparência; e aquisições realizadas após a vigência das PDP.

23. Após submissão do relatório aos comentários do gestor, o relatório foi concluído e tramitado para o Relator dos autos em 26/9/2022, restando ainda pendente de apreciação.

TC 003.190/2019-6

24. Trata-se de representação formulada pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico acerca de possíveis irregularidades e antieconomicidade na relação de cooperação técnico-científica firmada entre o governo brasileiro por meio dos laboratórios públicos, com a participação do Ministério da Saúde (MS) e o laboratório estatal ucraniano Indar S.A, que teve prosseguimento apesar de infrutífera há mais de 12 (doze) anos no quesito de transferência de tecnologia, entre outras ocorrências.

25. A instrução de mérito propôs o conhecimento da representação, o julgamento pela sua parcial procedência e que a Controladoria Geral da União encaminhe ao Tribunal as conclusões do processo 00190.107599/2020-73, quando do término de sua análise.

26. Os autos foram submetidos ao Relator em 20/10/2022 para apreciação.

TC 018.120/2018-0

27. No que tange ao TC 018.120/2018-0, após a deliberação adotada pelo Comitê Deliberativo do MS, exarada por meio da Portaria GM/MS 1.508, de 21 de junho de 2022 (peça 187 do TC 018.120/2018-0), necessária a promoção de diligência à Pasta da Saúde, no âmbito do TC 018.120/2018-0, com vistas ao saneamento daqueles autos para o pronunciamento de mérito.

28. No bojo daqueles autos foi prolatado o Acórdão 2300/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, contendo os seguintes termos (peça 80):

9.1. conhecer da presente representação, uma vez atendidos os pressupostos de admissibilidade dispostos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU e no art. 106 da Resolução TCU 259/2014;

9.2. uma vez presentes a fumaça do bom direito e o perigo da demora, determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Saúde que:

9.2.1. adote todas as medidas necessárias, com a urgência que o caso requer, para evitar o desabastecimento do medicamento;

9.2.2. até ulterior decisão deste Tribunal, suspenda a execução da Parceria para o Desenvolvimento Produtivo firmada com o Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar), por meio do Termo de Compromisso 12/2017, para a produção e fornecimento ao SUS do medicamento trastuzumabe, abstendo-se de realizar novos contratos ou aditivos no âmbito do acordo, ou efetivar aquisições por preço acima do de mercado;

9.2.3. retenha 27,39% de todas as despesas, pagas ou a pagar, em razão das parcelas já adimplidas ou a adimplir pela contratada, no âmbito do Contrato 61/2018, a título de excedente ao preço de mercado do medicamento;

9.3. em caráter excepcional, autorizar o Ministério da Saúde a adquirir, no âmbito da parceria ora suspensa conforme determinado no item 9.2.1 deste acórdão, 161.668 frascos-ampola do trastuzumabe 150mg junto ao Instituto de Tecnologia do Paraná, em complementação ao quantitativo adquirido por meio do Contrato 61/2018, quantidade que a SCTIE/MS (peça 58, p.3) informa ser necessário para o contínuo e regular abastecimento da rede, no curto prazo, nos termos mencionados na Nota Técnica 327/2018-CGCEAF/DAF/SCTIE/MS, adotando como preço máximo de referência, o valor da última aquisição realizada pelo Ministério da Saúde (R\$ 938,94), devendo iniciar, de imediato, os procedimentos para a aquisição do

referido fármaco para o período subsequente à aquisição ora autorizada.

29. Insatisfeito com a decisão, o Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar) interpôs agravo (peça 93 do TC 018.120/2018-0) com o objetivo de “revogar a concessão da medida cautelar que suspendeu a execução da PDP firmada com o Tecpar, além de liberar, imediatamente, os 27,39% relativos a tecnologia, por ser a medida consentânea com o interesse público e com as políticas voltadas para a área da saúde”.

30. Ato contínuo, por meio do Acórdão 2.919/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz (peça 102), o TCU conheceu do Agravo interposto, contudo, negou-lhe provimento, mantendo a cautelar previamente concedida e todos os termos do Acórdão 2.300/2018 – Plenário.

31. Por seu turno, a SecexSaúde realizou nova instrução (peça 126) para saneamento dos autos, propondo a realização diligência à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (SCTIE/MS) para que apresentasse as seguintes informações:

a) A respeito das aquisições realizadas do medicamento Trastuzumabe no âmbito da PDP com o laboratório Tecpar, informar a quantidade efetivamente adquirida com o laboratório e os valores efetivamente pagos ao laboratório Tecpar, discriminando as eventuais glosas realizadas, bem como as datas de pagamento e aquisição. Informar, ainda, as quantidades e valores unitários das aquisições realizadas após a suspensão cautelar desta PDP, bem como os números dos processos licitatórios realizados para esta aquisição;

b) Encaminhar as avaliações e deliberações realizadas pela Comissão Técnica de Avaliação (CTA) e Comitê Deliberativo (CD) em atenção ao contido no parágrafo único do art. 2º da Portaria GM/MS 542/2017, especificamente quanto à PDP com a Tecpar para o medicamento Trastuzumabe. Caso não tenham ocorrido, informar os motivos.

32. Posteriormente foi promovida nova diligência, com vistas ao esclarecimento dos pontos que seguem (peça 155 daquele TC):

I - realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU ao Ministério da Saúde, para que, em até 10 dias, apresente as seguintes informações:

a) O percentual de despesas efetivamente glosado/retido no âmbito do Contrato 61/2018, a teor da determinação do item 9.2.3 do Acórdão 2300/2018 – Plenário, e, se o percentual glosado não alcançou 27,39%, informe o motivo do não cumprimento da deliberação;

b) Os responsáveis no Ministério da Saúde (informando nome completo, CPF e cargo ocupado no momento dos fatos) por não atender, em sua integralidade, o dispositivo 9.2.3 do Acórdão 2300/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz.

II - realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU ao Instituto de Tecnologia do Paraná - Tecpar, para que, em querendo, em até 10 dias, apresente a sua manifestação a respeito dos pontos arguidos nesta instrução.

III - Encaminhar cópia desta instrução ao Ministério da Saúde e ao Instituto de Tecnologia do Paraná - Tecpar a fim de subsidiar a manifestação ora requerida.

33. Em nova etapa processual, impõe-se a adoção de nova medida saneadora, proposta nos autos do TC 018.120/2018-0, **sobretudo em função da recente publicação, em 21 de junho de 2022, da Decisão do Comitê Deliberativo do MS**, que, considerando a avaliação e deliberação das PDP realizada pela Comissão Técnica de Avaliação (CTA) e pelo Comitê Deliberativo (CD), em conformidade com o previsto nos arts. 3º e 4º da Portaria GM/MS 184, de 29 de janeiro de 2021, concluiu pela não continuidade das parcerias que foram objeto de redistribuição durante a gestão do ex-ministro Ricardo Barros (peça 187 do TC 018.120/2018-0).

34. Naqueles autos, ponderou-se, em razão do conteúdo das tratativas contidas no processo administrativo de rearranjo das PDP:

34. As respostas dos laboratórios estaduais provocados pelo DECIIS detalham as exigências de contrapartidas por parte dos entes como condição para a disponibilização ao Tecpar de suas PDP de anticorpos monoclonais, entre eles, o trastuzumabe (peça xx, p. 24-38). O eventual adimplemento das contrapartidas exigidas pelos laboratórios públicos ao MS quando das negociações sobre as cessões de suas parcerias ao Tecpar vai de encontro com a indisponibilidade do interesse público, sobretudo em razão da total ausência de experiência do Tecpar com relação ao objeto da PDP (anticorpo monoclonal para tratamento de câncer de mama).

35. Nesse sentido, propõe-se a realização de diligência ao MS para que seja esclarecido, **em até 30 dias**, se as contrapartidas demandadas pelos laboratórios públicos, elencadas a seguir, restaram atendidas por aquela Pasta.

i) Bahiafarma: centralização da aquisição de produtos para diagnóstico (testes rápidos e



moleculares para os agravos) insulina e enoxaparina, de sua produção (peça xx, p. 26-28);

ii) Fiocruz: atendimento a recurso impetrado no âmbito da PDP do indliximabe (peça xx, p. 29);

iii) Funed: aprovação da PDP de insulina, aprovação de reajuste solicitado pela Fundação para a vacina meningocócica, aprovação de 36 milhões de reais para investimento em toda a cadeia de produção de soros da Fundação, reajuste no preço da talidomida 100mg, renovação do contrato de soros heterólogos, pagamento imediato das notas fiscais pendentes, aceite pelo MS no contrato dos nove lotes de tenofovir já fabricados (à época) e agenda para discussão de novos projetos (peça xx, p. 31-33);

iv) IVB: concessão de novas PDPs e investimento de cerca de 74 milhões de reais do MS (já acordados) para a construção da planta industrial de sólidos orais (peça xx, p. 36-38).

35. Portanto, entende-se adequado propor a prorrogação do prazo para atendimento desta Solicitação do Congresso Nacional, **por 180 dias**, de modo que haja tempo hábil, considerados o prazo para resposta à diligência ora mencionada (30 dias), ao alcance das informações remanescentes, à instrução de mérito, ao pronunciamento do titular da SecexSaúde, à promoção do prévio contraditório e da defesa ampla (haja vista a presença de supostas irregularidades passíveis de sanção por esta Corte) e, por fim, à avaliação e prolação do voto pelo Ministro Relator.

CONCLUSÃO

36. Por meio do Acórdão 475/2022-TCU-Plenário, a SCN foi conhecida e foi informado à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que já se encontrava autuado no TCU o processo TC 034.653/2018-0, que tem por objeto o acompanhamento, de modo abrangente, das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) firmadas no âmbito do Ministério da Saúde.

37. Assim, informou-se que a SCN seria atendida por meio da conclusão do TC 034.653/2018-0 e pela análise das representações objeto do TC 003.190/2019-6 e do TC 018.120/2018-, aos quais foram estendidos os atributos definidos no art. 5º da Resolução - TCU 215/2008.

38. O TC 034.653/2018-0 e o TC 003.190/2019-6 tiveram sua análise concluída na unidade técnica, restando pendente a apreciação deles pelo Tribunal.

39. Quanto ao TC 018.120/2018-0, após a decisão adotada pelo Comitê Deliberativo do MS, exarada por meio da Portaria GM/MS 1.508, de 21 de junho de 2022 (peça 187 do TC 018.120/2018-0), ainda se faz necessária a promoção de diligência à Pasta da Saúde, no âmbito do TC 018.120/2018-0, com vistas ao saneamento daqueles autos para o pronunciamento de mérito (parágrafos 27-35), não se descartando eventual responsabilização de gestores se os elementos colhidos indicarem esse caminho, o que, se confirmado, envolve prévio contraditório para o exercício da ampla defesa, sem que se tenha controle sobre o tempo que será consumido até a instrução de mérito e subsequente deliberação.

40. Resta pendente, portanto, apenas a conclusão do TC 018.120/2018-0, o que demonstra que houve significativo avanço nas ações adotadas pelo Tribunal para atender à demanda do Congresso Nacional.

41. Conclui-se pela necessidade de prorrogação do prazo para atendimento desta Solicitação, por 180 dias, de modo que haja tempo hábil à conclusão das demais etapas processuais do TC 018.120/2018-0.

42. Em consequência, propõe-se a mantença do sobrestamento dos autos definido no item 9.6 do Acórdão 475/2022-TCU-Plenário, até que haja a conclusão do TC 018.120/2018-0, a fim de que se tenha o integral atendimento da SCN.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em complemento ao Acórdão 475/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que:

a.1) o TC 034.653/2018-0 e o TC 003.190/2019-6 já tiveram sua análise concluída na unidade técnica e tão logo sejam apreciados, as deliberações serão encaminhadas à referida comissão;

a.2) o TC 018.120/2018-0, em razão da decisão adotada pelo Comitê Deliberativo do MS, exarada por meio da Portaria GM/MS 1.508, de 21 de junho de 2022 (peça 187 do TC 018.120/2018-0), bem como da necessidade de promoção de diligência à Pasta da Saúde, com vistas ao saneamento daqueles autos para o pronunciamento de mérito, demandará mais tempo para sua conclusão.

b) autorizar a prorrogação, por 180 dias, nos termos do art. 18, *caput*, e de seu parágrafo único, da Resolução - TCU 215/2008, do prazo fixado no item 9.4 do Acórdão 475/2022-TCU-Plenário para o atendimento desta SCN, a fim de permitir a conclusão da análise do objeto do TC 018.120/2018-0;



c) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado, juntamente com o relatório e o voto do Relator, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando-lhe que está em andamento o atendimento da presente Solicitação

É o relatório.

VOTO

Em exame, solicitação oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, por meio da qual requereu ao TCU a realização de fiscalização dos contratos de Parceria de Desenvolvimento Produtivo (PDP) aprovados no Ministério da Saúde em 2017.

2. Por meio do Acórdão 475/2022-TCU-Plenário, a presente solicitação foi conhecida, tendo sido informado à solicitante que tramitava neste Tribunal o TC 034.653/2018-0, que tem por objeto o acompanhamento, de modo abrangente, das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) firmadas no âmbito do Ministério da Saúde. Ainda, que o atendimento de seu pleito também seria atendido, além da conclusão do referido processo, daquelas oriundas dos TC 003.190/2019-6 e TC 018.120/2018-0.

3. Registrou a unidade técnica que os aludidos processos ainda se encontram pendentes de apreciação por este Tribunal, sendo que os dois primeiros já possuem instrução de mérito definitiva e o TC 018.120/2018-0 ainda em fase de análise e instrução final.

4. Nesse contexto, consignou que há necessidade de prorrogação do prazo para atendimento desta solicitação, por 180 dias, para que haja tempo hábil à conclusão das demais etapas processuais do TC 018.120/2018-0. Por consequência, propôs que seja mantido o sobrestamento dos autos definido no item 9.6 do Acórdão 475/2022-TCU-Plenário, até que haja a conclusão do TC 018.120/2018-0, a fim de que se tenha o integral atendimento da SCN.

5. Ante os fatos e considerando a imprescindibilidade das etapas processuais para finalização da análise do TC 018.120/2018-0, anuo à proposta de prorrogação de prazo para que o TCU possa responder a esta Solicitação do Congresso Nacional. Logo, o presente processo deve permanecer sobrestado até à apreciação final por este Tribunal dos processos referidos neste voto.

Nestas condições, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2556/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 042.669/2021-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
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, pela qual se requer a fiscalização dos contratos de Parceria de Desenvolvimento Produtivo (PDP) aprovados no Ministério da Saúde em 2017.



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com base no art. 18, *caput*, e de seu parágrafo único, da Resolução TCU 215/2008, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em complemento ao Acórdão 475/2022-TCU-Plenário, que:

9.1.1 o TC 034.653/2018-0 e o TC 003.190/2019-6 já possuem análise de mérito concluída e, tão logo sejam apreciados pelo TCU, as deliberações ser-lhe-ão encaminhadas;

9.1.2 o TC 018.120/2018-0 se encontra em fase de saneamento;

9.2. autorizar a prorrogação, por 180 (cento e oitenta) dias do prazo fixado no item 9.4 do Acórdão 475/2022-TCU-Plenário para o atendimento desta SCN, a fim de permitir a conclusão da análise do objeto do TC 018.120/2018-0; e

9.3. notificar a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados sobre o teor desta deliberação.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2556-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.099/2022-0

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Banco Central do Brasil e Ministério da Economia

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. 2º BIMESTRE DE 2022. RESULTADOS PRIMÁRIOS DO GOVERNO CENTRAL E DAS EMPRESAS ESTATAIS CONTINUAM A INDICAR TENDÊNCIA DE CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS. EXPECTATIVA DE ATENDIMENTO À REGRA DE OURO, À REGRA DO ART. 42 DA LRF E AO TETO DE GASTOS DO NOVO REGIME FISCAL. CIÊNCIA AO PODER EXECUTIVO QUANTO À ILEGALIDADE DO BLOQUEIO DAS DOTAÇÕES DO FNDCT. RECOMENDAÇÕES QUANTO AOS CRITÉRIOS PARA RECLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS ASSOCIADAS À POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2022, com atenção especial no exame do nível de atingimento das metas fiscais e da conformidade do contingenciamento de despesas.

2. Reproduzo, a seguir, trecho do relatório elaborado pela equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag:

“1 INTRODUÇÃO



1.1. Objetivo Geral

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 67/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (TC-044.390/2021-1), e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2022, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea 'a', da Resolução-TCU 142/2001 (peça 3).

1.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante com o objetivo geral, estabeleceram-se três objetivos específicos: i) examinar os agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; ii) abordar questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliar o cumprimento do 'Teto de Gastos' e da 'Regra de Ouro'. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as seguintes questões de auditoria (peça 9):

i) a grade de parâmetros macroeconômicos, com maior interferência nos níveis de arrecadação das receitas administradas e previdenciárias (PIB, Expectativa de Inflação, Câmbio e Massa Salarial), comportou-se conforme as previsões da LDO e LOA?;

ii) os parâmetros eventualmente ajustados são coerentes com as expectativas de mercado?;

iii) qual a variação entre a arrecadação prevista na LOA/Decretos de Programação Orçamentária e Financeira e as projeções de receita do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP)?;

iv) a previsão de receitas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a receita realizada?

v) quais os principais itens da receita primária que sofreram variação?;

vi) qual a variação entre as despesas fixadas na LOA e a projeção de despesas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do bimestre?;

vii) a projeção de despesas primárias do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do bimestre é consistente com a despesa realizada?;

viii) quais os principais itens das despesas primárias obrigatórias que sofreram variação?;

ix) o Resultado Primário apurado do Governo Central (OFSS) e das Empresas Estatais Federais (PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO 2022 e decretos de programação orçamentária e financeira?;

x) quais os fatores condicionantes da discrepância estatística no resultado primário do PDG?;

xi) qual o impacto na meta de resultado primário decorrente dos pagamentos dos acordos celebrados com amparo nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal?;

xii) quais os principais itens da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo federal para o exercício de 2022?;

xiii) qual é o volume de empoçamento de recursos até o bimestre de referência?;

xiv) a reclassificação orçamentária das receitas e despesas das ações da PGPM está em consonância com o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas – MEFP 2014 (Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014), o Sistema de Contas Nacionais – SCN 2008 (System of National Accounts – SNA 2008) e diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)?;

xv) houve abertura de crédito suplementar ou especial que tenha ampliado o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites, em desconformidade com as disposições do art. 107, § 1º, incisos I e II, e § 5º do ADCT?

xvi) quais os principais itens da projeção atual das despesas primárias sujeitas aos limites do 'Teto de Gastos' que sofreram variação no bimestre?

xvii) qual é espaço fiscal decorrente das ECs 113/2021 e 114/2021, derivado da nova forma de cálculo do 'Teto de Gastos' e do limite para pagamento de precatórios?



xviii) há consistência na ampliação do limite do ‘Teto de Gastos’ derivada da reclassificação orçamentária das despesas relativas às ações da PGPM?

xix) quais as projeções apresentadas para cumprimento da ‘Regra de Ouro’ no exercício?

xx) qual o impacto da reclassificação orçamentária da PGPM na Receita Corrente Líquida e na apuração da ‘Regra de Ouro’?

xxi) qual o impacto da reclassificação orçamentária das receitas e despesas das ações da PGPM?

1.3. Metodologia

3. A metodologia para realização do trabalho envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (LRF), a Lei 14.194/2021 (LDO 2022), a Lei 14.303/2022 (LOA 2022), o Decreto 10.961/2022, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2022, o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do 1º quadrimestre de 2022 (RACMF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas dos órgãos fiscalizados.

1.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

4. O volume de recursos fiscalizados envolve todas as receitas e despesas primárias realizadas até o 2º bimestre de 2022, ou seja, receita total de R\$ 770,2 bilhões e despesa total de R\$ 547,6 bilhões, em valores correntes, conforme o Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de abril de 2022 (peça 44, p. 7).

5. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

2. ANÁLISE DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

2.1. Parâmetros Macroeconômicos

6. De acordo com o art. 7º-B, inciso II, do Anexo I do Decreto 9.745/2019, compete à Secretaria de Política Econômica (SPE) da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto) do Ministério da Economia elaborar cenários econômicos e fiscais de curto, médio e longo prazos, em articulação com outros órgãos do Ministério, com o objetivo de definir diretrizes de política econômica.

7. Em vista do Anexo II, inciso XXII, da LDO 2022, o conjunto de parâmetros estimados pela SPE, denominado grade de parâmetros, deve ser utilizado na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2022, e conter, para os exercícios de 2021 e 2022, entre outros dados, a variação real e nominal do PIB, da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do preço médio do barril de petróleo tipo Brent, da média da taxa de câmbio do dólar americano, da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), da taxa de juros Selic, e de índices de inflação (IGP-DI, IPCA e INPC).

8. Conforme a SPE, a grade de parâmetros é um importante subsídio para a elaboração do orçamento federal porque provê aos seus formuladores o cenário-base para o quadro macroeconômico brasileiro no ano em que o orçamento será executado, propiciando que se estime com mais precisão as receitas e despesas do governo federal, o que contribui para um orçamento com equilíbrio fiscal, melhor alocação de despesas e maior previsibilidade arrecadatória.

9. Por força do disposto no art. 62, § 4º, inciso II, da LDO 2022, a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis será consignada nos relatórios de avaliação bimestrais. Constam da tabela seguinte as previsões dos principais parâmetros macroeconômicos empregados pelo Poder Executivo para as projeções e as memórias de cálculo da estimativa apurada ao final do 2º bimestre de 2022. A última coluna contém as expectativas de mercado, para alguns parâmetros, apresentadas no Boletim Focus publicado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), com base na mediana das estimativas de cerca de 140 instituições habilitadas, majoritariamente bancos, gestores de recursos, distribuidoras e corretoras, além de consultorias e outras empresas não-financeiras.

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos Projetados 2022

Item	LOA 2022 ¹	Avaliação 1º Bimestre (22/3/2022) (a)	Avaliação 2º Bimestre (20/5/2022) (b)	b-a	Previsões do Mercado (20/5/2022)
PIB Real (%)	2,10	1,50	1,50	0,00	1,03
PIB Nominal (R\$ bilhões)	9.539,01	9.647,35	9.710,92	63,58	n.d.
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	4,70	6,55	7,90	1,35	8,63
INPC acumulado (%)	4,25	6,70	8,10	1,39	n.d.
IGP-DI acumulado (%)	5,42	10,01	11,40	1,39	n.d.
Taxa Over - Selic Média	10,68	11,59	12,15	0,56	n.d.
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,53	5,37	5,02	-0,35	5,05
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	77,37	103,42	102,78	-0,64	n.d.
Salário-Mínimo (R\$)	1.211,00	1.212,00	1.212,00	0,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	12,59	15,43	16,32	0,89	n.d.

Fontes: Tabela 2 (adaptada) do RARDP (peça 7, p. 11) e Relatório de Mercado Focus – Bacen (peça 54, p. 1).

1/ Dados da SPE/ME, de 11/11/2021, conforme o Ofício SEI 502/2021/ME, de 23/11/2021, encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização pelo Ministro de Estado da Economia Paulo Guedes, mediante o qual propõe atualização dos parâmetros econômicos constantes do PLOA 2022, em atendimento ao art. 10, Anexo II, inciso XXII, da LDO 2022.

10. Exceto quanto ao aumento de 20,6% (1,35 p.p.) na taxa de variação do IPCA projetada, não há, para os demais indicadores, mudança significativa em relação ao bimestre anterior, mantendo-se, inclusive, a expectativa de crescimento positivo do PIB real em 1,50%. O mercado projetou IPCA e PIB real menos otimistas: o primeiro supera as projeções do governo em 9,2% (0,73 p.p.); o segundo representa uma expectativa de crescimento inferior em 31,3% (1,03%).

11. Conforme explanado no item 3.2 do RARDP do 2º bimestre de 2022 (peça 7, p. 11), as projeções das receitas primárias seguem um modelo incremental, e são obtidas por meio da aplicação dos citados parâmetros sobre bases de cálculo formadas pela arrecadação realizada no ano imediatamente anterior, excluindo-se as receitas extraordinárias, considerando-se os efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

3. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS – 2º BIMESTRE de 2022

3.1 Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias do exercício de 2022

12. Os relatórios de avaliação bimestral são elaborados por SOF e STN sob coordenação técnica da primeira. As projeções integrantes dos mencionados relatórios incumbem primordialmente a essas secretarias, além da RFB, com base em grade de parâmetros formulada pela SPE, de acordo com a vigente matriz de responsabilidades, aprovada pela Resolução da Junta de Execução Orçamentária (JEO) 6/2021.

13. Segundo o RARDP do 2º bimestre de 2022 (peça 7, p. 8), em confronto com a previsão da avaliação do 1º bimestre, estima-se que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.167,1 bilhões, ou seja, incremento de R\$ 49,1 bilhões (variação positiva de 2,3%). Enquanto a receita líquida estimada é de R\$ 1.722,4 bilhões, com variação positiva de R\$ 36,3 bilhões (2,2%).

14. De forma segregada em dois grandes grupos, as estimativas para previsão das Receitas Administradas, exceto Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e líquidas de incentivos fiscais, aumentaram R\$ 46,5 bilhões ou 3,6%, enquanto a previsão para a arrecadação de receitas não administradas recuou R\$ 1,6 bilhão, correspondente à redução de -0,5%. Já a arrecadação líquida para o RGPS apresentou elevação de R\$ 4,2 bilhões ou 0,8%.

15. Segundo o RARDP do 2º bimestre de 2022, dentre as rubricas contidas no grupo Receitas Administradas pela RFB exceto RGPS, as maiores variação positivas em termos absolutos dessa avaliação bimestral com relação à avaliação do 1º bimestre foram: Imposto de Renda, R\$ 35.418 milhões (5,9%); CSLL, R\$ 16.272 milhões (12,8%) e IOF, R\$ 7.009 milhões (12,5%). Em sentido oposto, houve redução da projeção de arrecadação de Cofins, R\$ 12.153 milhões (-4,4%) e de Imposto de Importação, R\$ 3.053 milhões (-5,0%).

Tabela 2 – Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias de 2022

					R\$ milhões
Discriminação	LOA 2022 (A)	Avaliação 1º bimestre/2022	Avaliação 2º bimestre/2022	Diferença (C) - (B)	Variação entre as duas

		(B)	(C)		Avaliações (C) - (B)/(B) %
I. Receita Total (I)	2.030.520	2.118.013	2.167.129	49.116	2,3%
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.288.900	1.285.607	1.332.144	46.537	3,6%
I.1.1. Imposto de Importação	60.883	60.807	57.754	-3.053	-5,0%
I.1.2. IPI	83.678	55.459	59.299	3.840	6,9%
I.1.3. Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	546.711	595.449	630.867	35.418	5,9%
I.1.4. IOF	51.805	56.271	63.280	7.009	12,5%
I.1.5. COFINS	313.948	278.683	266.530	-12.153	-4,4%
I.1.6. PIS/PASEP	86.392	79.697	80.511	814	1,0%
I.1.7. CSLL	111.082	127.086	143.358	16.272	12,8%
I.1.8. CPMF	0	1	0	-1	-
I.1.9. CIDE – Combustíveis	1.903	3.061	3.566	505	16,5%
I.1.10. Outras Administradas pela RFB	32.499	29.093	26.978	-2.115	-7,3%
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	499.353	527.286	531.456	4.170	0,8%
I.3. Receitas Não Administradas pela RFB	242.267	305.120	303.528	-1.592	-0,5%
I.4.1. Concessões e Permissões	5.137	16.344	17.784	1.440	8,8%
I.4.2. Complemento do FGTS	0	0	0	0	-
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	18.592	17.259	17.323	64	0,4%
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	25.729	27.511	27.623	112	0,4%
I.4.5. Exploração de Recursos Naturais	95.870	134.509	129.023	-5.486	-4,1%
I.4.6. Dividendos e Participações	26.285	39.226	35.983	-3.243	-8,3%
I.4.8. Receita Própria e de Convênios	18.153	18.081	17.710	-371	-2,1%
I.4.9. Demais Receitas	52.502	52.191	58.083	5.892	11,3%
II. Transferência por Repartição da Receita	386.401	431.927	444.711	12.784	3,0%
III - Receita Líquida (I-II)	1.644.119	1.686.086	1.722.418	36.332	2,2%

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2022.

16. No que concerne às Receitas Não Administradas pela RFB, as rubricas com maiores variações positivas em termos absolutos foram: demais receitas, R\$ 5.892 milhões (11,3%) e concessões e permissões, R\$ 1.440 milhões (8,8%). Ao passo que as maiores variações negativas foram de exploração de recursos naturais, R\$ -5.486 milhões (-4,1%), dividendos e participações, -R\$ 3.243 milhões (-8,3%).

17. Consoante o RARDP do 2º bimestre de 2022 (peça 7, pp. 15-16), a elevação da previsão de arrecadação das 'Demais Receitas' deveu-se primordialmente à continuidade da reclassificação de receitas que antes estavam no grupo de administradas pela RFB e foram transferidas para essa rubrica. De modo geral, as estimativas desses grupos de receitas incorporaram a arrecadação do 2º bimestre de 2022, estiveram abertas à inserção e/ou atualização de bases externas pelos órgãos e unidades setoriais e tiveram os índices de preço e quantidade, quando aplicável, atualizados segundo a grade de parâmetros da SPE de 12/5/2022. De outra parte, o aumento da previsão de receita de concessões e permissões derivou, preponderantemente, à antecipação de pagamentos de contrato do setor ferroviário, bem como a previsão de novas receitas do setor de petróleo, relativas ao 3º Ciclo de Oferta Permanente.

18. De acordo com o mencionado relatório de avaliação, a redução da previsão de arrecadação de exploração de recursos naturais deveu-se, majoritariamente, à: (i) diminuição da projeção de Recursos do Petróleo (-R\$ 4.418,2 milhões), conforme as atuais estimativas de arrecadação de royalties e participação especial, segundo a Nota Técnica 19/2022/SPG/ANP-RJ, de 16/5/2022, emitida pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), tiveram redução de R\$ 5,0 bilhões em função da expectativa atual para o preço do petróleo tipo Brent, que variou -1,73% em relação ao cenário anterior, e para a taxa de câmbio, que variou -4,94%; e (ii) diminuição da projeção de receita de Recursos Minerais (-R\$ 1.020,4 milhões), por causa tanto a queda na cotação do minério de ferro quanto da revisão do câmbio médio.

3.2. Previsão e Arrecadação das Receitas Primárias do 2º Bimestre de 2022

19. Para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF e do art. 64, § 4º, da LDO 2022, a Secretaria de Orçamento Federal, na condição de coordenadora técnica, publica o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre.

20. O art. 9º da LRF prevê o que segue:

‘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.’

21. Cotejando-se a previsão de arrecadação do 2º bimestre de 2022, constante do Anexo XVII do Decreto 11.019/2022, com a arrecadação efetivamente realizada nesse período, em valores correntes, observa-se, no total agregado, elevação de 9,9%, e, no grupo Receitas Administradas pela RFB, exceto resultado do RGPS, majoração de 7,3%.

22. As maiores variações, em termos absolutos, entre previsão e arrecadação no 2º bimestre de 2022 dentre as Receitas Administradas pela RFB, decorreram do Imposto de Renda (R\$ 8.323 milhões), da CSLL (R\$ 6.430 milhões) e do IPI (R\$ 1.653 milhões). Enquanto, concernentemente às Receitas não Administradas pela RFB, as maiores discrepâncias entre projeção e arrecadação no mencionado período ocorreram com as rubricas exploração de recursos naturais (R\$ 5.903 milhões), demais receitas (R\$ 1.923 milhões) e concessões e permissões (R\$ 1.039 milhões).

23. A seguir, apresenta-se demonstrativo comparativo da receita prevista com a receita realizada no 2º bimestre de 2022 em valores correntes. A receita total realizada, excluindo-se o resultado da previdência, comparada à previsão para o 2º bimestre do exercício corrente mostra variação positiva de R\$ 25.529 milhões (9,9%). Dentre as receitas administradas, a maior variação foi do Imposto sobre a Renda, R\$ 8.323 milhões (8,0%). Enquanto entre as receitas não administradas, os maiores desvios foram de exploração de recursos naturais, R\$ 5.903 milhões (26,2%); demais receitas, R\$ 1.923 milhões (20,7%) e concessões e permissões, R\$ 1.039 milhões (240,5%).

24. Convém enfatizar que a grande variação observada entre a realização de receita de concessões permissões e a previsão correspondente derivou-se do fato de que a previsão se baseou na estimativa constante no Anexo XVII do Decreto 11.019/2022, que alterou o decreto de programação orçamentária e financeira do corrente exercício.

Tabela 3 – Receita Líquida Prevista versus Realizada – 2º Bimestre/2022

Discriminação	R\$ milhões			
	Projeção 2º de Bimestre 2022 (A) / ¹	Realizado no 2º Bimestre de 2022 (B) / ²	B-A	Variação de (B-A)/A %
RECEITA TOTAL sem Resultado da Previdência	258.091	283.620	25.529	9,9%
Receita Administrada pela RFB	214.535	230.146	15.612	7,3%
Imposto de Importação	9.882	9.284	-598	-6,1%
IPI	8.714	10.367	1.653	19,0%
Imposto de Renda	104.097	112.420	8.323	8,0%
IOF	8.201	9.603	1.402	17,1%
Cofins	45.973	43.750	-2.223	-4,8%
PIS/Pasep	13.055	13.738	683	5,2%
CSLL	19.967	26.397	6.430	32,2%
Cide Combustíveis	524	618	94	17,9%
Outras	4.175	3.967	-208	-5,0%
Incentivos Fiscais	-54	-	54	-
Receitas Não Administradas pela RFB	43.556	53.474	9.918	22,8%
Concessões e Permissões	432	1.471	1.039	240,5%
Dividendos e Participações	1.627	2.234	607	37,3%
Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	2.659	2.650	-9	-0,4%
Contribuição do Salário-Educação	4.204	4.124	-80	-1,9%
Exploração de Recursos Naturais	22.552	28.455	5.903	26,2%
Receitas Próprias (fontes 50, 81 e 82)	2.807	3.343	536	19,1%



Demais Receitas	9.275	11.198	1.923	20,7%

Fontes: /¹ Decreto 11.019/2022 e /² Resultado do Tesouro Nacional de abril de 2022.

Nota: valores correntes

3.3 Evolução da Arrecadação de Receitas Primárias em valores constantes de 2022

25. No que se refere à arrecadação realizada em valores constantes, destaca-se que a receita total acumulada até abril de 2022 com base no IPCA daquele mês atingiu R\$ 699.241 milhões, o que corresponde a crescimento real de R\$ 86.062 milhões (12,3%), comparado à receita acumulada em igual período do ano anterior. A Receita Administrada exceto RGPS alcançou valor real acumulado até abril deste exercício de R\$ 502.651 milhões, com crescimento real de 10,3% em relação a igual período do ano anterior. Já as Receitas Não Administradas pela RFB perfizeram no citado período R\$ 116.062 milhões e tiveram majoração de R\$ 28.121 milhões (32,0%) em relação ao mesmo período do ano anterior, conforme a tabela seguinte.

Tabela 4 – Receita Realizada: janeiro a abril/2021 versus janeiro a abril/2022

Discriminação	R\$ milhões			
	Receita Realizada de janeiro a abril de 2021 (A)	Receita Realizada de janeiro a abril de 2022 (B)	(B-A)	Variação % (B/A-1)
Receita Total	699.241	785.303	86.062	12,3%
Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	455.909	502.651	46.742	10,3%
Incentivos Fiscais	-38	0	38	-
Arrecadação Líquida para o RGPS	155.429	166.590	11.161	7,2%
Receitas Não Administradas pela RFB	87.941	116.062	28.121	32,0%

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – série histórica de abril/2022.

Nota: período de janeiro a abril/2022, a preços constantes do IPCA de abril/2022.

26. Já com relação ao comportamento das Receitas Administradas, segundo o relatório Análise da Arrecadação das Receitas Federais de abril de 2022 (peça 40, pp. 10-15), comparando-se a arrecadação de receitas de janeiro a abril de 2022 com igual período do ano anterior a preços constantes, com base no IPCA de abril de 2022, as maiores variações positivas foram: IRPJ/CSLL, R\$ 36.214 milhões (22,57%), Cofins/PIS-Pasep, R\$ 6.230 milhões (4,78%) e IOF, R\$ 5.005 milhões (35,57%). Enquanto a maior redução foi de Imposto de Importação/IPI-vinculado, R\$ 6.776 milhões (-19,24%).

27. Segundo a RFB, o resultado deve-se primordialmente a: (i) crescimento de 84,46% na arrecadação relativa à declaração de ajuste do IRPJ e da CSLL, decorrente de fatos geradores ocorridos ao longo de 2021, e ao acréscimo de 19,19% na arrecadação da estimativa mensal. Destaca-se crescimento em todas as modalidades de apuração do lucro. Além disso, houve recolhimentos atípicos da ordem de R\$ 18 bilhões, especialmente por empresas ligadas à exploração de commodities, no 1º quadrimestre deste ano, e de R\$ 12 bilhões, no 1º quadrimestre de 2021; (ii) combinação dos seguintes fatores: acréscimo de 9,73% no volume de serviços (PMS-IBGE) e decréscimo de 0,03% no volume de vendas (PMC-IBGE), ambos no período compreendido de dezembro de 2021 a março de 2022 em relação ao período compreendido de dezembro de 2020 a março de 2021; bom desempenho da arrecadação dos setores financeiro e de combustíveis; fim da tributação especial de produtos destinados à indústria petroquímica (Medida Provisória 1.095, de 31/12/2021, com efeitos a partir de 1º/4/2022); e redução a zero das alíquotas destas contribuições sobre o diesel, biodiesel, querosene de aviação e GLP, pela Lei Complementar 192/2022, assim como redução de 15,18% no montante das compensações tributárias; (iii) a arrecadação do período pode ser justificada pelo aumento nas operações de crédito, tanto de pessoa física quanto de pessoa jurídica, e pelo incremento das operações com títulos e valores mobiliários; e (iv) com relação ao imposto de importação e do IPI-Vinculado, a variação negativa é determinada pela conjugação dos seguintes fatores: elevação de 26,27% no valor em dólar (volume) das importações, combinada com a redução de 6,97% na taxa média de câmbio, de 23,18% na alíquota média efetiva do Imposto de Importação e de 27,38% na alíquota média efetiva do IPI-Vinculado.

28. A RFB assinalou que, desconsiderados os fatores não recorrentes e os decorrentes de alteração na legislação, a arrecadação acumulada de janeiro a abril de 2022, a preços constantes com base no IPCA de abril de 2022, teria alcançado R\$ 690.744 milhões, frente a R\$ 639.413 milhões em idêntico período no ano anterior, o que significaria incremento de 8,03% em termos reais (peça 40, p. 4).

29. Cotejando-se a receita total realizada acumulada móvel nos últimos doze meses – a preços constantes com base no IPCA de abril de 2022, observou-se majoração nos valores das médias móveis acumuladas em doze meses de abril/2021 a abril/2022 de 19,7%, ao passo que o crescimento da média móvel em doze meses da receita líquida foi de 18,3%, conforme o Resultado do Tesouro Nacional – série histórica de abril de 2022, apresentado na tabela seguinte.

Tabela 5 – Receita arrecadada móvel nos últimos doze meses: abril/2021 a abril/2022

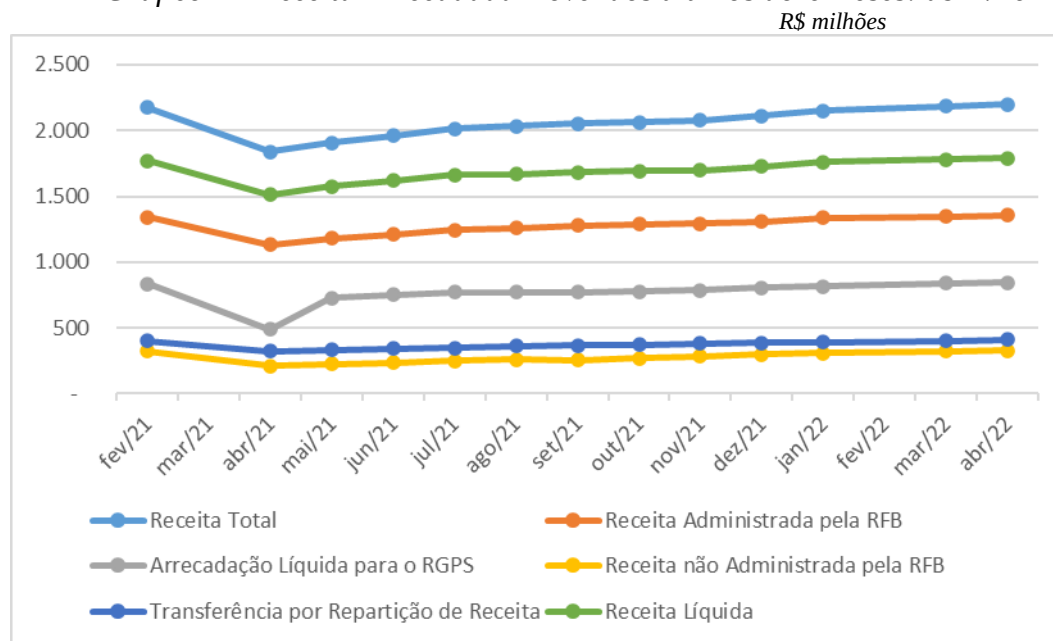
R\$ bilhões													
Discriminação	abr/21	mai/21	jun/21	jul/21	ago/21	set/21	out/21	nov/21	dez/21	jan/22	fev/22	mar/22	abr/22
1. Receita Total	1.838	1.909	1.963	2.014	2.033	2.051	2.065	2.079	2.114	2.151	2.174	2.185	2.200
1.1 Receita Administrada pela RFB	1.134	1.179	1.210	1.244	1.261	1.279	1.288	1.293	1.310	1.335	1.340	1.347	1.356
1.2 Arrecadação Líquida para o RGPS	490	730	753	769	772	772	777	786	804	817	834	838	844
1.3 Receita não Administrada pela RFB	213	227	238	250	259	256	269	282	300	308	325	326	328
2. Transferência por Repartição de Receita	324	335	344	350	363	369	374	381	387	391	401	404	409
3. Receita Líquida	1.514	1.574	1.619	1.663	1.670	1.682	1.691	1.698	1.727	1.760	1.772	1.781	1.791

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional - Série histórica de abril/2022.

Nota: a preços constantes do IPCA de abril/2022.

30. O gráfico seguinte apresenta a evolução da receita arrecadada móvel nos últimos doze meses de abril de 2021 a abril de 2022 a preços constantes valorados pelo IPCA de abril de 2022. No período recente de janeiro a abril de 2022, nota-se que a média móvel acumulada dos últimos doze meses da receita primária total e da receita primária líquida apresenta crescimento de 2,3%.

Gráfico 1 – Receita Arrecadada móvel dos últimos doze meses: abril/2021 a abril/2022



Fonte: RTN de abril/2022.

Nota: a preços constantes do IPCA de abril/2022.

4. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS – 2º BIMESTRE DE 2022

4.1. Projeção das Despesas Primárias na Avaliação do 2º Bimestre de 2022

31. Conforme a Tabela 6 da avaliação do 2º bimestre de 2022, RARDP (peça 7, p. 18), a projeção da despesa primária em 2022 alcançou R\$ 1.787.907,6 milhões, enquanto o valor indicado na avaliação do 1º bimestre foi de R\$ 1.752.991,5 milhões, correspondente a variação de 1,99%.

Tabela 6 – Despesas Primárias do Governo Central em 2022

R\$ milhões

Descrição	LOA 2022 (A)	Avaliação 1º Bimestre (B)	Avaliação 2º Bimestre (C)	Diferença (C) - (B)	Variação entre as duas avaliações (C - B)/(B) %
Despesa Total	1.720.286,10	1.752.991,50	1.787.907,60	34.916,10	1,99%
Benefícios Previdenciários	777.717,30	778.063,50	788.693,30	10.629,70	1,37%
Pessoal e Encargos Sociais	336.102,50	338.550,70	341.339,90	2.789,20	0,82%
Demais Obrigatórias	475.674,20	505.116,10	502.701,30	-2.414,90	-0,48%
Abono e Seguro Desemprego	65.822,50	64.376,70	65.377,10	1.000,40	1,55%
Anistiados	174,1	174,1	174,1	0	0,00%
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	0	0	0	0	-
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	803,1	803,1	773,1	-30	-3,74%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	76.168,40	76.025,70	76.958,00	932,3	1,23%
Complemento para o FGTS	0	0	0	0	-
Creditos Extraordinários	0	23.837,70	23.818,00	-19,7	-0,08%
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	3.192,10	3.247,60	3.096,10	-151,5	-4,66%
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.088,00	1.088,00	1.088,00	0	0,00%
Fundef/ Fundeb - Complementação	30.082,90	32.526,90	33.704,70	1.177,80	3,62%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	2.271,60	2.277,50	2.308,50	31	1,36%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	17.993,60	18.225,40	18.225,40	0	0,00%
Lei Kandir e FEX /ADO nº 25	4.000,00	4.000,00	4.000,00	0	0,00%
Reserva de Contingência	2.401,90	0	0	0	-
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	26.979,30	29.381,20	19.454,90	-9.926,30	-33,78%
Subsídios, Subvenções e Proagro	13.377,60	18.472,00	23.035,50	4.563,50	24,70%
Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos	169,9	121,7	132	10,3	8,46%
Transferência Multas ANEEL (Acordão TCU nº 3389/2012)	1.380,30	1.488,00	1.483,00	-5	-0,34%
Impacto Primário do FIES	1.643,40	968,6	905	-63,6	-6,57%
Financiamento de Campanha Eleitoral	4.961,50	4.961,50	4.961,50	0	0,00%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	223.163,90	223.140,60	223.206,40	65,8	0,03%
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	130.792,10	131.261,10	155.173,10	23.912,00	18,22%

Fonte: RARDP 2º Bimestre (peça 7, p. 18).

32. De acordo com o mencionado relatório, a maior variação absoluta positiva do 2º bimestre de 2022 em comparação com a do 1º bimestre foi observada no grupo Despesas Discricionárias do Poder Executivo, de R\$ 10.629,7 milhões, enquanto a maior variação negativa verificou-se em Sentenças Judiciais e Precatórios, de R\$ 9.926,3 milhões. Esta variação negativa ocorreu principalmente pela evolução da classificação das sentenças por seus tipos reais (Previdência, Pessoal e Encargos, Abono e Seguro-Desemprego etc.). A variação líquida das Demais Despesas Obrigatórias ficou bem abaixo, com R\$ 2.414,9 milhões.

33. O expressivo aumento na projeção das Despesas Discricionárias, de R\$ 23.912,0 milhões, se deveu ao projeto de lei de crédito especial com vistas ao cumprimento de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no bojo do Recurso Extraordinário 668869, homologando o Termo de Conciliação 02/2022/CCAF/CGU/AGU-JRP-KS, firmado entre a União e o município de São Paulo, no caso envolvendo a posse e o domínio do 'Campo de Marte', em São Paulo, que, conforme o § 6º do art. 107-A do ADCT (EC 114/2021), estão excetuados dos limites estabelecidos pelo 'Teto de Gastos'.

4.2 Projeção e Execução das Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2022

34. Comparando-se a projeção de despesas primárias do 2º bimestre de 2022, constante do Anexo XXIII do Decreto 10.961/2022, com a execução das despesas nesse período, constante do Anexo XXI do Decreto 11.086/2022, observa-se que a execução das despesas foi inferior à estimativa de gastos em R\$ 759 milhões (0,27%). Esta redução ocorreu a despeito de ter havido crescimento de R\$ 1.872 milhões dos benefícios previdenciários (1,17%), de R\$ 1.035 milhões (2,09%) dos gastos com pessoal e encargos sociais e de R\$ 10.812 milhões (27,87%) das outras despesas obrigatórias. Estes acréscimos foram ultrapassados pela redução de R\$ 14.477 milhões (20,88%) nas despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira.

35. Na execução do 2º bimestre, cabe destaque o acréscimo de R\$ 11.758 milhões (+160,05%) nas despesas com abono e seguro-desemprego. A redução se deveu a decréscimos em todos os subgrupos das despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira.

Tabela 7 – Projeção e Execução de Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2022

R\$ milhões

Discriminação	Previsão (A)	Realizado (B)	Diferença (B)-(A)	Variação (A - B)/(A) %
4. DESPESA TOTAL	284.512	283.753	-759	-0,27%
4.1 Benefícios Previdenciários	126.752	128.624	1.872	1,48%
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	49.613	50.648	1.035	2,09%
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	38.798	49.610	10.812	27,87%
4.3.01 Abono e Seguro Desemprego	7.346	19.104	11.758	160,06%
4.3.02 Anistiados	27	26	-1	-5,31%
4.3.03 Apoio Fin. EE/MM				
4.3.04 Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	155	111	-44	-28,61%
4.3.05 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	12.589	12.829	240	1,90%
4.3.06 Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)				
4.3.07 Créditos Extraordinários (exceto PAC)	3.508	5.278	1.770	50,44%
4.3.08 Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	2.147	1.996	-152	-7,06%
4.3.09 Fabricação de Cédulas e Moedas	44	108	64	146,54%
4.3.10 FUNDEB (Complem. União)	4.951	4.951	-0	-0,01%
4.3.11 Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	379	384	5	1,20%
4.3.12 Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	2.925	2.312	-613	-20,95%
4.3.13 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	890	665	-225	-25,32%
4.3.14 Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	688	698	10	1,47%
4.3.15 Subsídios, Subvenções e Proagro	2.583	647	-1.936	-74,97%
4.3.16 Transferências ANA				
4.3.17 Transferências Multas ANEEL	266	246	-20	-7,44%
4.3.18 Impacto Primário do FIES	301	258	-43	-14,37%
4.3.19 Financiamento de Campanha Eleitoral				
4.3.20 Demais Despesas Obrigatórias				
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	69.348	54.871	-14.477	-20,88%
4.4.1 Emendas de Execução Obrigatória	4.464	1.440	-3.024	-67,74%
4.4.1 Outras Emendas	4.130	1.709	-2.421	-58,62%
4.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo (conforme decreto)	40.583	36.706	-3.877	-9,55%
4.4.2 Despesas Discricionárias	20.170	15.015	-5.155	-25,56%

Fonte: Decreto 10.961/2022, com alterações do 11.086/2022.

4.3 Execução de Despesas Primárias em 2022 em valores constantes

36. A despesa total executada de janeiro a abril de 2022, em valores constantes com base no IPCA de abril de 2022, comparada com igual período no ano anterior, apresentou variação positiva de R\$ 28.392 milhões (5,4%). Verificaram-se os maiores incrementos no grupo de despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeiras, R\$ 25.795 milhões (34,3%). O único grupo de despesas que apresentou redução foi o de Pessoal e Encargos Sociais, com queda de R\$ 9.386 milhões (-8,2%). A tabela a seguir apresenta esses números.

Tabela 8 – Despesa Executada: janeiro a abril/2021 versus janeiro a abril/2022

R\$ milhões

Discriminação	jan/abr 2021 (A)	jan/abr 2022 (B)	Diferença (B-A)	Variação % (B-A)/A
4. DESPESA TOTAL	529.216	557.608	28.392	5,4%
4.1 Benefícios Previdenciários	241.217	247.704	6.487	2,7%
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	114.918	105.532	-9.386	-8,2%
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	97.829	103.326	5.497	5,6%
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	75.252	101.047	25.795	34,3%

Fonte: Portal Tesouro Transparente: Resultado do Tesouro Nacional de abril de 2022 – quadro 1.1-A.

Nota: a preços constantes do IPCA de abril/2022.

37. Conforme apresentam as tabelas seguintes, a despesa acumulada móvel nos últimos doze meses de abril de 2021 a abril de 2022, a preços constantes com base no IPCA de abril de 2022, passou de R\$ 2.238 bilhões para R\$ 1.795 bilhões. A redução de R\$ 443 bilhões (-19,8%) decorre, sobretudo, da queda de R\$ 446 bilhões das despesas relacionadas ao combate à pandemia de Covid 19, a preços constantes de abril de 2022. Já, confrontando-se os valores das somas móveis de doze meses entre janeiro e abril/2022, observou-se majoração de R\$ 26 bilhões (1,4%).

Tabela 9 – Somas móveis de doze meses: abril/2021 a abril/2022

R\$ bilhões

Discriminação	2021										2022			
	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez		jan	fev	mar	abr
4. DESPESA TOTAL	2.238	2.170	2.062	2.023	1.926	1.847	1.822	1.802	1.767		1.770	1.778	1.796	1.795
4.1 Benefícios Previdenciários	783	761	768	788	787	785	783	780	778		777	777	778	785
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	376	374	375	373	371	369	366	364	360		358	356	353	351
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	806	761	644	585	487	411	389	373	336		336	341	353	341
4.4 Despesas do PE Sujeitas à Progr. Fin.	273	273	275	277	281	281	283	285	293		298	304	312	318

Fonte: Portal Tesouro Transparente: Resultado do Tesouro Nacional de abril de 2022 – quadro 1.2-B.

Nota: a preços constantes do IPCA de abril/2022.

Tabela 10 – Variações das somas móveis de doze meses

R\$ bilhões

Discriminação	Var.		Var.		Var.	
	abr22 - abr21	%	abr22-jan22	%		
4. DESPESA TOTAL	-443	-19,8%	26	1,4%		
4.1 Benefícios Previdenciários	1	0,2%	7	0,9%		
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	-25	-6,6%	7	-2,0%		
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	-465	-57,7%	5	1,5%		
4.4 Despesas do PE Sujeitas à Progr. Fin.	46	16,8%	21	6,9%		

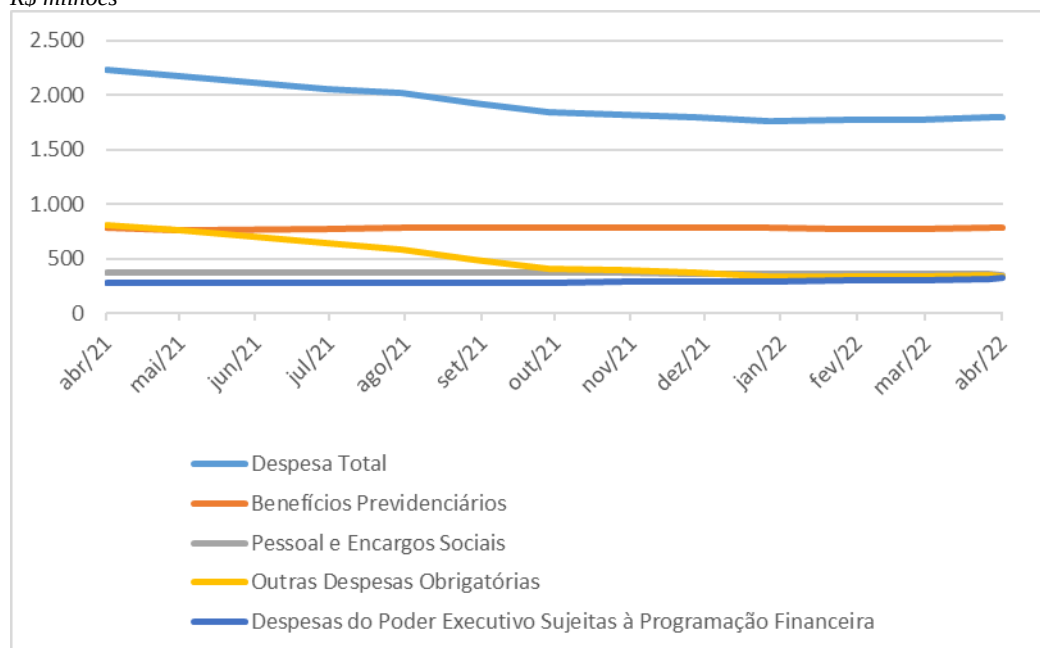
Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de abril/2022 – quadro 1.2-B.

Nota: a preços constantes do IPCA de abril/2022.

38. O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa executada como somas móveis de doze meses entre abril de 2021 e abril de 2022 a preços constantes valorados pelo IPCA de abril de 2022.

Gráfico 2 – Despesa Executada móvel dos últimos doze meses: abril/2021 a abril/2022

R\$ milhões



Fonte: Portal Tesouro Transparente: Resultado do Tesouro Nacional de abril de 2022 – quadro 1.2-B.

Nota: a preços constantes do IPCA de abril/2022.

5. ANÁLISE DO RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL

39. A Lei 14.194/2021 (LDO 2022) estabeleceu, em seu art. 2º, para o Governo Central, meta de déficit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 170,547 bilhões (-1,92% do PIB). Já o art. 3º da LDO 2022 preceituou que o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais deverá ser compatível com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 4,42 bilhões (-0,05% do PIB). A seu turno, a meta do setor público não financeiro é de déficit primário de R\$ 177,49 bilhões (-2,00% do PIB), conforme o Anexo IV.1 da LDO 2022. A LDO 2022 (§ 2º do art. 3º) previu ainda a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o PDG.

40. Não obstante as projeções de receitas e despesas primárias da avaliação do 2º bimestre de 2022, consideradas a meta de resultado primário e a dedução referente a restos a pagar de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia no valor de R\$ 6.724,4 milhões, indicarem a possibilidade de ampliação de R\$ 111.708,1 milhões nas despesas primárias discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU, tal ampliação não ocorreu, em virtude da imposição de observância do ‘Teto de Gastos’ (ADCT, art. 107), haja vista que as projeções das despesas primárias sujeitas ao regime do ‘Teto de Gastos’ estão acima daquele limite de gastos em R\$ 6.954,4 milhões, com um excesso no Poder Executivo de R\$ 9.961,4 milhões e um espaço nos demais Poderes, MPU e DPU de R\$ 3.016,0 milhões.

41. Como prevalece a regra fiscal mais restritiva do ‘Teto de Gastos’, o Poder Executivo deverá ajustar o apontado excesso de modo a reconduzir suas despesas aos limites dessa regra fiscal. De outra parte, os demais Poderes têm autonomia para controlar a abertura de créditos adicionais em conformidade com os limites estabelecidos pela regra do ‘Teto de Gastos’.

42. A tabela a seguir evidencia as Necessidades de Financiamento do Governo Central e do Governo Federal na LOA 2022 e na avaliação correspondente ao Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2022, em obediência ao art. 9º da LRF.

Tabela 11 – Necessidades de Financiamento do Governo Central de 2022

Discriminação	LOA 2022		Avaliação do 1º Bimestre		Avaliação do 2º Bimestre	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
I. Receita Primária Total	2.031	21,30%	2.118	22,00%	2.167	22,32%
II – Transferências	386	4,10%	432	4,50%	445	4,58%
III – Receita Primária Líquida	1.644	17,20%	1.686	17,50%	1.722	17,74%
IV. Despesa Primária	1.720	18,00%	1.753	18,20%	1.788	18,41%
V. Resultado Governo Central (III – IV)	-76	-0,80%	-67	-0,70%	-65	-0,67%
V.1 Resultado do Tesouro e Banco Central	202	2,10%	184	1,90%	192	1,97%
V.2 Resultado da Previdência Social	-278	-2,90%	-251	-2,60%	-257	-2,65%
PIB Nominal ^{1/}	9.539,01		9.647,35		9.710,92	

Fontes: SOF/STN - RARDP 2º bimestre de 2022.

^{1/} PIB nominal publicado nos Relatórios de Avaliação Bimestral.

Obs: Receita Primária Líquida é igual a Receita Primária Total deduzidas as transferências por repartição de receitas, inclusive as dos fundos constitucionais e outras transferências legais.

5.1. Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal do 2º Quadrimestre de 2022

43. Segundo o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 2º Quadrimestre de 2021 (peça 8, p. 5), o Decreto 11.019/2022 previu um resultado primário do Governo Federal superavitário, no acumulado até o 2º quadrimestre, de R\$ 45,8 bilhões, englobando superávit de R\$ 46,6 bilhões do Governo Central e déficit de 847,7 milhões para as Empresas Estatais Federais. Não obstante tais metas, a LDO 2022 (Art. 2, § 2º, incisos I, II e III) prevê a possibilidade de abatimento da meta de resultado primário das seguintes despesas: (i) ações e serviços públicos de saúde desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia; (ii) Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e (iii) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Até abril de 2022 as despesas passíveis de dedução para fins de apuração da meta de resultado primário totalizaram R\$ 2.848,6 milhões.

44. No 1º quadrimestre de 2022, o Governo Federal realizou superávit primário de R\$ 86,1 bilhões, superior à meta prevista no Decreto 11.019/2022 (superávit de R\$ 45,8 bilhões) e à meta ajustada (superávit de R\$ 42,9 bilhões), consideradas as deduções autorizadas pela LDO 2022.

Tabela 12 – Resultado Primário realizado no 1º quadrimestre de 2022

Esfera	Meta Decreto 11.019/2022	Meta Ajustada [A] ^{1/}	Resultado Realizado [B]	R\$ milhões	
				Desvio [C] = [B] - [A]	[D] = [C]/[A]
Governo Federal	45.805,0	42.956,4	86.136,5	43.180,1	101%

Governo Central	46.652,6	43.804,1	80.075,4	36.271,3	83%
Empresas Estatais Federais	-847,7	-847,7	6.061,1	6.908,8	-815%

Fontes: Bacen, SOF e STN.

/1 Resultado considerando-se despesas a serem excluídas do cálculo para fins de cumprimento da meta.

45. Os governos subnacionais em seu conjunto apresentaram até março de 2022 superávit primário de R\$ 52,6 bilhões. Todavia, a LDO 2022, no art. 2º, §1º, estabelece a projeção de déficit primário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de R\$ 2,6 bilhões somente para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, não se exigindo compensação em caso de frustração do resultado dos entes subnacionais comparativamente ao resultado projetado.

5.2. Resultado Primário do Governo Central

46. A STN e o Bacen utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado 'acima da linha', que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado 'abaixo da linha'.

47. Registre-se que o Bacen é a instituição responsável pela apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, conforme o disposto no art. 11, inciso IV, da LDO 2022, c/c a Mensagem Presidencial do PLOA 2022.

48. Consoante o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias atinente ao 2º bimestre de 2022 (peça 7, p. 5), ora em análise, foi indicado déficit primário para o Governo Central no corrente exercício de R\$ 65,5 bilhões, portanto, inferior à meta fiscal vigente de R\$ 170,5 bilhões estabelecida no art. 2º da LDO 2022, sem considerar as exclusões da meta fiscal em caso de necessidade de prorrogação das despesas de: (i) ações e serviços públicos de saúde relativas ao enfrentamento da pandemia; (ii) Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e (iii) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) previstas no § 2º da LDO 2022.

49. Conforme o Resultado do Tesouro Nacional de abril de 2022 (peça 44, p. 7), o resultado primário do Governo Central de 2022 'acima da linha' acumulado até abril alcançou, a preços correntes, superávit de R\$ 79,3 bilhões, 2,5% do PIB de R\$ 3.134,0 bilhões estimado para o período, valor R\$ 38,4 bilhões superior ao observado em igual período de 2021, quando houve superávit de R\$ 40,9 bilhões.

50. Segundo o Bacen, o resultado primário acumulado em 2022 até abril pelo Governo Central alcançou superávit de R\$ 80,1 bilhões, correspondente a 2,55% do PIB a preços correntes acumulado no período, estimado pelo Bacen, de acordo com a Tabela 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Fluxos Acumulados no Ano das Estatísticas Fiscais de abril de 2022 daquela autarquia (peça 51). A citada tabela informa ainda que houve superávit do Setor Público Consolidado de R\$ 148,5 bilhões (4,74% do PIB) e superávit das empresas estatais federais de R\$ 6,0 bilhões (0,19% do PIB).

51. Os resultados primários do Governo Central acumulados até abril de 2022 a preços correntes (superávit de R\$ 80,1 bilhões) e das empresas estatais federais (superávit de R\$ 6,0 bilhões), segundo a apuração oficial do Bacen (metodologia 'abaixo da linha'), afiguram-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2022, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 170,5 bilhões e de R\$ 4,4 bilhões.

52. Compõem o resultado primário do Governo Central no referido período o superávit do Tesouro Nacional de R\$ 159,9 bilhões e os déficits do Bacen de R\$ 63 milhões e do INSS de R\$ 79,8 bilhões.

53. A respeito do ajuste metodológico de Itaipu, a STN informou que o resultado primário apurado pelo critério 'abaixo da linha' trata os pagamentos de Itaipu Binacional ao Tesouro Nacional – relativos à amortização de contratos – como receitas do Governo Central. Contudo, tais pagamentos são de natureza financeira e ensejam ajustes para fins de análise do desempenho fiscal.

54. Conforme explicação da STN, o segundo tipo de ajuste decorre da sistemática de registros nas estatísticas fiscais dos subsídios e subvenções estabelecida em conformidade com os Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro) e 3.297/2015-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo). Segundo essa sistemática, o Bacen passou a incorporar mensalmente os efeitos fiscais desses eventos segundo o critério de competência na apuração ‘abaixo da linha’, enquanto a STN registra semestralmente impactos quando dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas.

55. Como visto, o resultado previdenciário tem papel importante na apuração do resultado primário. A tabela seguinte apresenta os acumulados anuais dos últimos seis anos e o acumulado de maio/2021 a abril de 2022, nominalmente e em relação ao PIB, correspondentes à evolução da arrecadação previdenciária, do pagamento de benefícios e do resultado previdenciário. Mostra, ainda, que a previdência urbana apresentou deterioração do resultado no período de 2016 a 2020, passando de déficit de R\$ 46,3 bilhões para déficit de R\$ 124,4 bilhões. Em 2021 houve reversão do resultado da previdência urbana, que passou a déficit de R\$ 112,2 bilhões, e o resultado total alcançou déficit de R\$ 247,3 bilhões. Destaque-se o crescimento do déficit previdenciário rural, que partiu de R\$ 103,4 bilhões em 2016 para R\$ 135,2 bilhões em 2021. Já o déficit previdenciário total, urbano e rural, dos últimos 12 meses a preços correntes, totalizou R\$ 251,3 bilhões.

Tabela 13 – Resultado Previdenciário Anual a preços correntes 2016 a 2022

Discriminação	R\$ bilhões													
	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022 / ¹	
	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB
Arrecadação urbana	350,2	5,59%	365,5	5,58%	381,3	5,55%	405,0	5,47%	396,2	5,43%	451,9	5,21%	478,6	5,30%
Arrecadação rural	7,9	0,13%	9,3	0,14%	9,9	0,14%	8,4	0,11%	8,6	0,12%	10,4	0,12%	9,8	0,11%
Benefícios urbanos	396,6	6,33%	437,2	6,67%	462,7	6,73%	496,4	6,70%	529,2	7,11%	564,0	6,50%	586,0	6,49%
Benefícios rurais	111,3	1,78%	120,0	1,83%	123,7	1,80%	130,1	1,76%	134,7	1,81%	145,5	1,68%	153,7	1,70%
Resultado urbano	-46,3	-0,74%	-71,7	-1,09%	-81,4	-1,18%	-91,5	-1,24%	-124,4	-1,67%	-112,2	-1,29%	-107,4	-1,19%
Resultado rural	-103,4	-1,65%	-110,7	-1,69%	-113,8	-1,66%	-121,7	-1,64%	-126,1	-1,69%	-135,2	-1,56%	-143,9	-1,59%
Resultado total	-149,7	-2,39%	-182,4	-2,78%	-195,2	-2,84%	-213,2	-2,88%	-250,5	-3,36%	-247,3	-2,85%	-251,3	-2,78%
PIB nominal	6.267,21		6.553,84		6.873,69		7.407,02		7.447,86		8.674,46		9.035,08	

Fonte: Portal Tesouro Transparente: Resultado do Tesouro Nacional de abril de 2022 – quadros 1.2 e 2.2.

/1 Estimativa do Banco Central para PIB dos últimos 12 meses até abril de 2022

56. Destaca-se a seguir a trajetória do resultado primário e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de 2006 a 2020. O resultado primário involuiu de superávit de R\$ 71,3 bilhões (2,3%) em 2008 para déficit de R\$ 159,5 bilhões (-2,5%) em 2016, iniciando-se trajetória de redução do déficit até 2019, R\$ 88,9 bilhões (1,20%). Em 2020 essa trajetória apresentou forte inflexão, sobretudo em face das medidas para combate à pandemia de Covid-19, atingindo déficit de R\$ 745,3 bilhões (-10,1%), o maior da série histórica desde 1997. Em 2021, o resultado primário deficitário do Governo Central reverteu para R\$ 35,9 bilhões (-0,41%). Já o resultado primário do Governo Central acumulado de janeiro a abril de 2022 registrou superávit de R\$ 80,1 bilhões (2,55%).

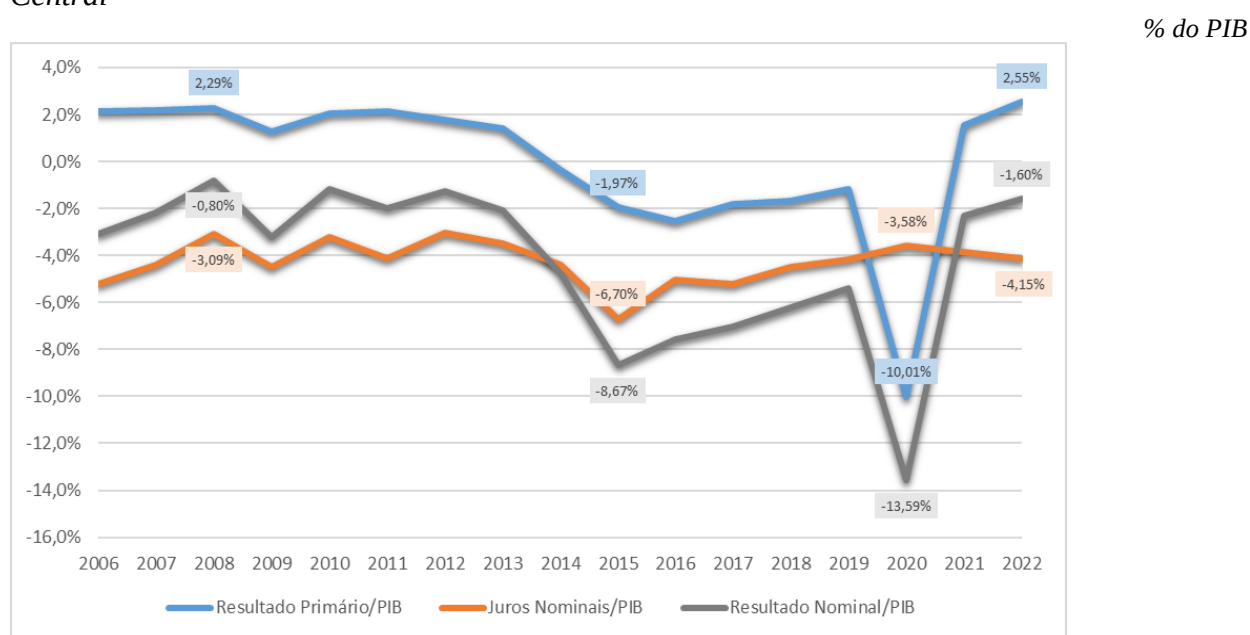
57. Por sua vez, o resultado nominal passou de déficit de R\$ 24,9 bilhões (-0,80%) em 2008 para déficit de R\$ 513,9 bilhões (-8,67%) em 2015, experimentando redução daí por diante até alcançar, em 2019, déficit de R\$ 399,0 bilhões (-5,39%). Entretanto, em 2020 o déficit nominal apresentou grande elevação e alcançou R\$ 1.011,9 bilhões (-13,59%). Em 2021, o resultado nominal apresentou substancial redução para R\$ 443,2 bilhões (-5,11%). Já o resultado nominal acumulado dos últimos doze meses encerrados em abril de 2022 alcançou déficit de R\$ 432,7 bilhões (4,79%), frente ao resultado nominal deficitário do período correspondente de 2021 de R\$ 851,5 bilhões (11,07%). No exercício de 2022, o resultado nominal acumulado até abril atingiu superávit de R\$ 50,1 bilhões (1,60%), ante o déficit de R\$ 60,6 bilhões (2,30%) em igual período do ano anterior.

58. Apesar da melhora do resultado fiscal em 2021 com relação ao ano anterior, os juros nominais passaram de R\$ 266,6 bilhões (3,58% do PIB) em 2020 para R\$ 407,3 bilhões (3,85% do

PIB) em 2021. Esse fenômeno deveu-se sobretudo à elevação da taxa básica de juros Selic de 2,0% a.a. em março de 2021 (mínima histórica desde sua introdução em 4/3/1999), para 9,25% a.a. em dezembro de 2021. Ou seja, a taxa básica de juros mais que quadruplicou no período.

59. Igualmente, observa-se incremento da despesa com juros nominais no corrente exercício acumulada até abril comparativamente a igual período do ano anterior. De fato, as despesas com juros nominais em valores correntes até abril de 2022 atingiram R\$ 130,2 bilhões (-4,15% do PIB), enquanto o observado em igual período de 2021 foi de R\$ 101,4 bilhões (-3,65% do PIB).

Gráfico 3 – Evolução dos Resultados Nominal e Primário e dos Juros Nominais do Governo Central



Fonte: Bacen – Estatísticas Fiscais de maio/2022.

5.3. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais

60. De acordo com o RARDP do 2º bimestre de 2022 (peça 7, p. 49), a previsão de resultado primário das estatais federais em 2022 é de déficit de R\$ 1,9 bilhão.

61. Expediu-se o Ofício 2-110/2022-TCU/Semag (peça 5) à Sest solicitando o detalhamento das informações contidas no relatório de avaliação bimestral acima referido, entre outros: (i) memória de cálculo da Necessidade de Financiamento Líquido (Nefil) das empresas estatais federais, de janeiro a abril de 2022 e inclusive a previsão para dezembro de 2022, com apresentação da Nefil por agrupamento de receitas e despesas e (ii) demonstrativo do resultado primário das empresas estatais federais já realizados do exercício de 2022, mensais, de janeiro a abril, consolidado e desagregado por empresa; e (iii) explicar sobre a discrepância estatística do resultado primário das empresas estatais.

62. Ressalte-se que o resultado primário das empresas estatais federais 'acima da linha' é calculado pela Sest, com base na Nefil das empresas. A Nefil é o indicador que demonstra se a geração de receitas próprias das empresas é suficiente para a cobertura de todas as suas despesas. Por sua vez, o resultado primário 'abaixo da linha' é apurado pelo Bacen com base na variação do endividamento dessas empresas.

63. De acordo com a Sest, o resultado primário das empresas estatais federais no 'PDG ajustado' acumulado de janeiro a abril de 2022 foi de déficit de R\$ 689,0 milhões (peça 73). A seu turno, o resultado primário 'abaixo da linha' das empresas estatais federais alcançou superávit de R\$ 6.061 milhões, conforme divulgado pelo Bacen na Tabela 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público das Estatísticas Fiscais de maio de 2022 (peça 51). Disso resulta discrepância estatística de R\$ 6.750,1 milhões entre as duas métricas de resultado.

Tabela 14 – Resultado Primário das Empresas Estatais Federais: PDG e Bacen

R\$ milhares					
Empresa	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Acumulado
ABGF	627	-1.094	864	-416	-20
CDC	419	104	-220	-1.188	-886
CDP	8.134	-2.584	7.249	-1.537	11.263
CDRJ	-399	-33.766	-14.649	-68.211	-117.024
Ceagesp	-2.286	-5.840	11.383	3.015	6.272
Ceasaminas	1.387	0	1.435	107	2.928
CMB	-62.081	-48.947	33.239	4.688	-73.101
Codeba	2.874	4.749	3.408	-2.031	9.000
Codern	1.556	-411	-4.991	-6.322	-10.168
Codesa	6.704	-502	-3.049	-7.753	-4.600
Dataprev	13.991	5.739	-7.741	-257.416	-245.428
ECT	-90.476	230.410	56.605	212.554	409.094
Emgea	-1.447	1.805	-6.286	-5.909	-11.837
Emgepron	-251.643	-79.948	-152.055	-169.368	-653.014
Hemobras	-14.750	32.961	4.440	-35.696	-13.046
Infraero	-56.509	4.010	48.586	9.336	5.423
NAV Brasil	52.153	0	21.302	49.747	123.203
PPSA	-6.403	0	0	0	-6.403
Serpro	-188.762	-200.008	198.471	-18.424	-208.722
SPA	27.454	41.148	258.089	-284.302	42.390
Resultado Primário PDG (A)	-559.457	-52.174	456.080	-579.127	-734.679
Ajuste Emgea(B)	-4.843	-6.260	-8.479	576	-19.006
Resultado Ajustado (C = A + B)	-539.549	-18.552	447.601	-578.552	-689.052
Resultado Bacen (D)	3.652.917	2.349.982	595.928	-537.772	6.061.055
Discrepância (E = C - D)	-4.192.466	-2.368.534	-148.327	-40.780	-6.750.107

Fonte: Sest.

64. Com respeito à discrepância estatística entre o resultado primário das estatais - PDG ajustado compilado pela Sest - e o resultado primário das estatais apurado pelo Bacen, aquela secretaria, a Sest respondeu mediante o Ofício SEI 183008/2022/ME (peça 13, pp. 1-2) e apresentou anexo contendo informações concernentes ao resultado primário agregado das estatais federais e os demonstrativos de Necessidade de Financiamento Líquido das empresas estatais federais (peça 14), assim como esclarecimento sobre a discrepância estatística do resultado primário das empresas estatais nos primeiros meses do corrente exercício.

65. A Sest informou que a discrepância do resultado primário com o Banco Central vem se situando, nos meses iniciais de 2022, bem acima daquela usualmente apurada em anos anteriores.

66. De acordo com a Sest, a discrepância estatística alcançou em janeiro o montante de R\$ 4 bilhões e manteve-se em torno de R\$ 6,5 bilhões nos meses seguintes. Tal discrepância pode ser explicada essencialmente pelos aportes realizados à (i) ENBPar (R\$ 4 bilhões), a qual sucedeu a Eletrobras no controle da Eletronuclear e na representação da União no capital social de Itaipu Binacional; e à (ii) VDMG (R\$ 2,8 bilhões), criada para o processo de desestatização da CBTU Minas.

67. Aquela secretaria aduziu que, devido ao fato de o Banco Central ter captado em janeiro apenas o primeiro aporte, a discrepância esteve na ordem de R\$ 4 bilhões. Posteriormente, o Banco Central captou o aporte à VDMG, totalizando R\$ 6,8 bilhões, bem próxima da discrepância apurada nos meses de março e abril.

68. Salientou que, diferentemente do Banco Central, que apura o resultado pela ótica abaixo da linha, a Sest faz a apuração acima da linha, e, portanto, sem que os Programas de Dispendios Globais (PDG) das referidas empresas estejam aprovados, o cômputo desses aportes não foi apurado.

69. A mencionada secretaria acrescentou que a VDMG foi constituída somente no final do exercício de 2021 e a ENBPar em janeiro de 2022. Assim, não houve tempo hábil para que se estruturassem a fim de elaborar o PDG. Ademais, a programação do PDG da ENBPar foi aprovada somente em maio e o orçamento da VDMG está em processo de elaboração na Sest, o que resultará na diminuição significativa dessa discrepância.

70. Considerando os esclarecimentos prestados pela Sest a respeito da discrepância estatística e, considerando que a iminente inclusão da programação do PDG da ENBPar e da VDMG deverá resultar na redução significativa dessa discrepância, dar-se-á prosseguimento ao exame da questão nos próximos acompanhamentos.

71. A tabela seguinte apresenta a projeção do resultado primário de 2022 das empresas estatais federais mais deficitárias, com base no demonstrativo da Necessidade de Financiamento Líquido dessas empresas.

Tabela 15 – Nefil das empresas estatais federais projetado em 2022

R\$ milhares

Empresa/Descrição	Emgepron	Dataprev	Hemobras	Emgea	CMB	Codesp	Serpro
I - Receita Total	138.217	1.597.018	1.374.224	163.771	1.359.025	1.640.897	3.441.661
A. Operacionais	137.222	1.449.421	1.374.224	65.039	1.348.421	877.958	3.436.006
B. Financeiras	0	0	0	0	0	0	0
C. Demais Não Operacionais	0	0	0	93.571	0	552.375	44
D. Outras Receitas	995	147.596	0	5.161	10.604	210.565	5.611
E. Transferências do Tesouro Nacional	0	0	0	0	0	0	0
II - Despesas Totais	1.978.749	1.857.539	1.627.392	322.512	1.429.395	1.726.652	3.491.938
A. Pessoal	88.918	762.932	55.148	35.820	497.599	373.922	2.343.752
B. Encargos Financeiros	0	0	0	0	0	0	0
C. Outros Custeios	145.211	737.378	1.303.519	210.328	843.062	865.343	761.267
D. Investimentos	1.713.791	39.271	264.124	2.707	88.734	170.498	249.118
E. Outras Despesas de Capital	30.829	317.959	4.601	73.657	0	316.888	137.801
III - Resultado Primário (I-II)	(1.840.532)	(260.521)	(253.168)	(158.740)	(70.370)	(85.754)	(50.278)

Fonte: Sest.

72. Segundo informado pela Sest em anexo ao Ofício 183008/2022/ME, Anexo III–B: Execução Nefil por empresa 2022 (peça 74), a previsão das empresas estatais mais deficitárias em ordem decrescente no exercício de 2022 relaciona as seguintes empresas: Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), R\$ 1.840,5 milhões; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), R\$ 260,5 milhões; Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras), R\$ 253,2 milhões; Empresa Gestora de Ativos (Emgea), R\$ 158,7 milhões; Casa da Moeda do Brasil (CMB), R\$ 70,4 milhões; Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), R\$ 85,7 milhões; e Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), R\$ 50,3 milhões.

6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

73. Estabelece o art. 47 da Lei 4.320/1964 que, imediatamente após a promulgação da LOA e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar. Segundo o art. 48, a fixação das cotas atenderá aos seguintes objetivos: i) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho; e ii) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

74. Por sua vez, o art. 9º do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 72 do Decreto-lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto, cabendo à STN, em ato próprio, aprovar o limite global de saques de cada Ministério ou Órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, e determina que, na alteração desses limites, observar-se-ão o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária, e que a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar. E seu art. 10 dispõe que os Ministérios, Órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência a este Tribunal.

75. Em consonância com essas regras fundamentais, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação

financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação. Por seu turno, o art. 9º da LRF dispõe que, 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 (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Na Lei 14.194/2021 (LDO 2022), tais regras constam dos arts. 61 e 62, estabelecendo-se, ainda, no art. 63, que, na hipótese de a LOA 2022 não ser publicada até 31/12/2021, a programação constante do PLOA 2022 poderia ser executada para o atendimento do conjunto de despesas constantes dos seus incisos I a VIII, entre cujas despesas mais representativas estão as obrigações constitucionais e legais.

76. Com a publicação da LOA 2022 (Lei 14.303/2022), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 10.961, de 11/2/2022, alterado pelos Decretos 11.019, de 30/3/2022, e 11.086, de 30/5/2022. Os arts. 1º, § 2º, e 2º do Decreto 10.961/2022 estabelecem para os Órgãos Superiores e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e as agências reguladoras, dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do Anexo I, e ii) os limites de pagamento definidos nos cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a XV. Destarte, ao término do 2º bimestre, os limites de movimentação e empenho e os cronogramas de execução mensal de desembolso constavam dos anexos do Decreto 10.961/2022, considerando-se as alterações estabelecidas pelo Decreto 11.019/2022, sem prejuízo das modificações empreendidas, via portaria, pelo secretário especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, com base no art. 10 do Decreto 10.961/2022, conforme adiante explanado.

77. Além do objetivo básico de compatibilizar a execução da despesa com a arrecadação da receita, a programação enfoca o cumprimento da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2022) e do 'Teto de Gastos' (EC 95/2016 e EC 113/2021). Haja vista a rigidez e a previsibilidade dos montantes de pagamentos da quase totalidade das despesas primárias obrigatórias, para as quais pode-se considerar assegurados os recursos financeiros, o art. 1º, § 1º, e o art. 2º, § 1º, do Decreto 10.961/2022 excluem da programação as dotações relativas ao grupo de natureza de despesa '1 - Pessoal e Encargos Sociais' e as despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção I do Anexo III da LDO 2022, selecionando-se, dentre as últimas, aquelas que, por suas peculiaridades, estariam sujeitas a controle de fluxo, conforme disciplina o art. 61, § 2º, da LDO 2022, de modo que para essas foram estabelecidos os cronogramas de pagamento constantes dos Anexos XIV e XV do Decreto 10.961/2022. Excluem-se, ainda, por não integrarem o conjunto das despesas primárias, as dotações relativas a despesas financeiras dos grupos de natureza de despesa '2 - Juros e Encargos da Dívida' e '6 - Amortização da Dívida', e as despesas financeiras relacionadas no Anexo XVII do decreto.

78. Assim, a programação financeira está especialmente voltada ao controle da execução orçamentário-financeira das despesas dos grupos de natureza de despesa '3 - Outras Despesas Correntes', '4 - Investimentos' e '5 - Inversões Financeiras', relativas aos créditos orçamentários iniciais, suplementares e especiais, abertos e reabertos, e de restos a pagar, porém não integram os cronogramas as dotações referentes aos créditos extraordinários abertos e reabertos no exercício de 2022. A demonstração da compatibilidade entre os limites autorizados para movimentação e empenho e as despesas primárias obrigatórias e discricionárias sujeitas a controle de fluxo do Poder Executivo, integrantes dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias de que trata o art. 62, § 4º, da LDO 2022, está apresentada no Anexo XXVII do mesmo decreto, conforme alterações. Enfim, com base nesses aspectos, foram estabelecidos os critérios de segregação dos cronogramas de execução mensal de desembolso, conforme consta do Anexo.



79. Não obstante obrigatória a execução das programações referentes às emendas individuais (RP 6) e de iniciativa de bancada (RP 7), com exceção de eventuais impedimentos de ordem técnica, conforme disciplinam os §§ 9º e 11 a 13 do art. 166 da Constituição Federal, seus montantes constam dos citados limites globais, uma vez que estão sujeitas a contingenciamento, podendo-se reduzi-los em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias, segundo o § 18 do mesmo dispositivo constitucional.

80. Conforme mencionado, nos termos da delegação estabelecida no art. 10, incisos I, II, III, V e VI, do Decreto 10.961/2022, o secretário especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia está autorizado, quanto aos limites de movimentação e de empenho, a alterá-los, por meio de remanejamento, de ampliação ou de redução, ou adequá-los às dotações de despesas primárias discricionárias aprovadas para o exercício de 2022, bem assim, quanto aos limites de pagamento, alterá-los, por meio de antecipação ou postergação, bem como por meio de remanejamento, ampliação ou redução, para acompanhar as alterações de dotações ou de limites de movimentação e empenho ou para atender demanda de órgão que solicite cessão de limite para outro órgão. Com base nessas competências, verificou-se que as últimas atualizações realizadas no 2º bimestre foram realizadas por meio da Portaria 3.740, de 27/4/2022.

81. Registre-se, por oportuno, que o Decreto 11.086, de 30/5/2022, incluiu o Anexo VI-A ao Decreto 10.961, de 11/2/2022, mediante o qual foi fixado o limite anual de R\$ 23.912.137 mil para as despesas relacionadas ao cumprimento do disposto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal, e no art. 107-A, § 3º, do ADCT, bem como a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício, as quais não se submetem ao 'Teto de Gastos', sem prejuízo de sua contabilização para fins de cumprimento da meta de resultado primário.

82. Esse montante equivale ao crédito especial de R\$ 23.912.137.414,00 que o Poder Executivo propôs seja aberto aos OFSS (PL 4/2022-CN), em favor do órgão '71000 - Encargos Financeiros da União', na ação 'Encargos decorrentes da aplicação do § 11 e do § 21 do art. 100 da Constituição Federal', tendo como fonte de recursos o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2021 – 'Recursos Financeiros de Livre Aplicação' (388).

83. Segundo a Mensagem 190, de 13/4/2022, do Presidente da República – parcialmente reproduzida no RARDP do 2º bimestre de 2022 (peça 7, p. 23) –, o crédito tem por objetivo viabilizar o cumprimento de decisão proferida pelo ministro Nunes Marques, do STF, no bojo do Recurso Extraordinário 668.869/SP, homologando o Termo de Conciliação 02/2022/CCAF/CGU/AGU-JRP-KSF, de 17/3/2022, firmado entre a União e o município de São Paulo, no caso envolvendo a posse e domínio do 'Campo de Marte'. Verifica-se, então, que ao tempo da edição do Decreto 11.086, de 30/5/2022, havia previsão anual de pagamento dessa única despesa do gênero 'encontro de contas'.

84. Apresentam-se na tabela seguinte os 'Limites de Movimentação e Empenho' fixados para os órgãos e entidades até dezembro de 2022, mediante a qual verifica-se que, em relação aos limites estabelecidos no bimestre anterior, houve aumento de R\$ 17,5 bilhões do montante correspondente às despesas discricionárias não vinculadas a emendas individuais e de bancada.

Tabela 16 – Limites anuais de Movimentação e Empenho

R\$

Órgão/Entidade	Emendas Impositivas		Decreto 10.961 (11/2/2022)	Decreto 11.019 (30/3/2022)		Total A+B+D
	Individuais (A)	Bancada (B)	Demais (C)	Demais (D)	D-C	
PR	0	0	450.574.934	450.574.934	0	450.574.934
Mapa	108.626.426	250.617.760	1.999.402.949	3.512.512.638	1.513.109.689	3.871.756.824
MCTI	24.722.730	40.126.738	6.807.415.621	6.807.415.621	0	6.872.265.089
ME	3.283.141.637	0	7.355.781.175	7.876.347.166	520.565.991	11.159.488.803
MEC	306.498.245	551.859.159	22.502.469.071	23.313.379.820	810.910.749	24.171.737.224
MJ	104.125.095	268.225.974	2.752.011.254	2.798.504.756	46.493.502	3.170.855.825
Cade	0	0	42.769.864	42.769.864	0	42.769.864
MME	0	0	978.491.075	978.491.075	0	978.491.075
ANP	0	0	160.710.000	160.710.000	0	160.710.000
Aneel	0	0	147.424.640	147.424.640	0	147.424.640
ANM	100.000	0	79.207.555	79.207.555	0	79.307.555
MRE	2.470.000	0	2.141.615.404	2.141.615.404	0	2.144.085.404


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MS	5.922.403.263	2.632.762.415	17.176.741.429	25.525.572.345	8.348.830.916	34.080.738.023
Anvisa	0	0	195.664.000	195.664.000	0	195.664.000
ANS	0	0	110.759.400	110.759.400	0	110.759.400
CGU	0	0	128.753.124	128.753.124	0	128.753.124
MI	10.469.665	354.134.616	7.325.451.549	7.139.922.184	-185.529.365	7.504.526.465
ANTT	0	0	340.705.200	340.705.200	0	340.705.200
Antaq	400.000	0	42.665.008	42.665.008	0	43.065.008
Anac	0	0	129.607.258	129.607.258	0	129.607.258
MTP	3.240.613	0	2.032.061.943	2.032.061.943	0	2.035.302.556
MCom	11.793.683	3.524.000	1.350.920.502	1.350.920.502	0	1.366.238.185
Anatel	0	0	203.351.058	203.351.058	0	203.351.058
MMA	36.191.668	0	778.937.193	778.937.193	0	815.128.861
MD	74.620.841	341.615.274	11.490.866.758	11.740.552.698	249.685.940	12.156.788.813
MDR	342.403.956	1.204.035.277	3.712.326.155	8.133.360.613	4.421.034.458	9.679.799.846
ANA	0	0	209.926.875	209.926.875	0	209.926.875
MTur	157.491.228	23.723.696	605.867.187	608.015.685	2.148.498	789.230.609
Ancine	0	0	41.369.494	41.369.494	0	41.369.494
MC	446.357.480	186.674.264	4.520.161.154	6.260.161.154	1.740.000.000	6.893.192.898
GAB-PR	0	0	6.441.210	6.441.210	0	6.441.210
AGU	0	0	501.597.890	501.597.890	0	501.597.890
MMFDH	95.405.007	9.602.174	262.070.560	341.606.334	79.535.774	446.613.515
BCB	0	0	332.816.576	332.816.576	0	332.816.576
Total	10.930.461.537	5.866.901.347	96.916.935.065	114.463.721.217	17.546.786.152	131.261.084.101
Total (%)	8,3	4,5	-	87,2	-	100

Fonte: Anexo I do Decreto 10.961/2022, alterado pelo Decreto 11.019, de 30/3/2022 (Adaptada).

85. Apresentam-se na tabela seguinte os limites de pagamentos, até o 2º bimestre, estabelecidos aos órgãos do Poder Executivo, no montante global R\$ 113.927.748.774.

Tabela 17 – Limite anuais dos Cronogramas Mensais de Desembolso

R\$ milhões

Órgão/Anexo	II	III	IV	V	VI	VII ¹ (RP 6)	VII ¹ (RP 7)	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	Limite (L)	Pagamento (P)	P/L (%)
PR	108	0	13	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	14	0	135	124	92,2
Mapa	343	372	85	13	5	-	-	27	0	212	6	3	1	305	0	1.371	593	43,2
MCTI	546	905	62	604	0	-	-	0	4	5	4	0	0	23	0	2.153	1.518	70,5
ME	1.493	764	689	0	0	-	-	13	1	0	0	0	0	367	2	3.330	2.364	71,0
MEC	5.478	193	550	0	0	-	-	35	0	227	0	24	0	3.288	11	9.805	7.844	80,0
MJ	224	645	5	36	0	-	-	2	15	15	0	2	0	775	56	1.776	1.214	68,4
Cade	1	0	12	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	13	12	91,6
MME	94	0	160	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	37	10	300	206	68,7
ANP	3	0	38	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	2	0	44	44	100,3
Aneel	41	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	2	0	43	40	93,8
ANM	20	0	0	0	0	-	-	0	0	1	0	0	0	5	0	25	22	87,3
MRE	554	0	1	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	231	0	786	775	98,6
MS	4.641	6	17	0	0	-	-	25	0	2.138	1	0	0	35.390	87	42.306	39.629	93,7
Anvisa	50	0	1	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	5	0	56	49	87,2
ANS	28	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	2	0	31	27	89,7
CGU	32	0	1	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	6	0	39	32	80,5
MI	2.222	0	41	0	0	-	-	5	0	59	0	3	0	28	2	2.358	1.805	76,5
ANTT	50	0	38	0	0	-	-	0	0	1	0	1	0	3	0	92	57	62,7
Antaq	11	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	1	0	12	12	94,8
Anac	15	0	23	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	4	0	42	35	83,7
MTP	113	0	407	0	0	-	-	0	0	7	0	0	0	132	0	659	664	100,8
MCom	226	62	71	33	0	-	-	0	0	0	0	0	0	25	0	417	274	65,6
Anatel	53	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	4	0	57	52	91,2
MMA	94	76	43	5	2	-	-	3	0	3	0	3	0	17	0	246	193	78,2
MD	1.351	1.293	492	0	13	-	-	1	7	59	7	0	0	1.979	1.386	6.588	5.627	85,4
MDR	1.219	0	129	0	0	-	-	23	0	718	0	4	0	56	0	2.149	1.630	75,9
ANA	54	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	1	0	55	41	73,9
MTur	154	0	0	0	0	-	-	1	0	3	0	0	0	10	0	168	143	85,1
Ancine	11	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	1	0	12	9	75,9
MC	2.354	0	6	0	0	-	-	0	0	508	0	0	0	29.962	0	32.829	31.392	95,6
GAB-PR	3	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	75,2
AGU	130	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	33	0	163	137	84,2
MMFDH	57	0	3	0	21	-	-	13	0	7	0	0	0	1	0	102	62	61,4
BCB	86	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	78	0	164	135	82,3
Limite	21.857	4.318	2.887	692	42	3.643	1.956	147	27	3.960	18	39	1	72.787	1.553	113.928	99.336	87,2
Pagamento	18.981	2.119	2.726	446	9	1.845	729	10	4	1.994	4	5	0	69.128	1.335	99.336	18.981	2.119
P/L (%)	86,8	49,1	94,4	64,4	21,3	50,6	37,3	6,9	15,6	50,4	20,3	12,0	38,2	95,0	86,0	87,2	86,8	49,1

Fonte: STN (Planilhas em Excel – Adaptadas).

1/No Anexo VII do Decreto 10.961/2022 não são estabelecidos limites de pagamentos para cada órgão.

Empoçamento de Recursos

86. No que diz respeito à execução financeira, este Tribunal tem acompanhado o nível de ‘Empoçamento de Recursos’, definido como a diferença positiva entre os limites para pagamentos e o respectivo montante pago por cada órgão ou entidade, conforme estabelecido no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira exigido pelo art. 8º da LRF.

87. Quanto ao tema, o recente Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), prolatado em 29/6/2022, aprovou o Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2021, no qual consta do item 3.8, a seguir reproduzido,

recomendação para que sejam criados instrumentos normativos e operacionais capazes de reduzir os níveis de empoçamento:

‘À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário;’

88. Destarte, considerando-se que as providências no sentido de promover o cumprimento da deliberação exigem a atuação da Casa Civil da Presidência da República sobre o amplo conjunto de órgãos do Sistema de Administração Financeira Federal, quando já transcorrida metade do exercício sob análise, compreende-se que a análise do assunto deve ser realizado após a conclusão do 5º bimestre, por ocasião do exame das Contas relativas ao exercício de 2022, oportunidade em que eventuais medidas tenham sido implantadas e implementadas, ou seja, houverem, em tese, alcançado suficiente grau de efetividade.

6.1. Bloqueio de dotações orçamentárias do FNDCT

89. Segundo o art. 16, inciso II, do Decreto 10.961/2022, com redação dada pelo Decreto 11.086/2022, o Ministério da Economia adotará as providências necessárias à compatibilização das dotações orçamentárias constantes da LOA 2022, e de suas alterações, com os limites de despesas primárias calculados na forma prevista no art. 107, no inciso II do **caput** do art. 110 e no art. 111 do ADCT, por meio do bloqueio ou da proposição de cancelamento de dotações orçamentárias e da adequação dos respectivos cronogramas ou autorizações de pagamento, na hipótese de as despesas excederem os referidos limites, consideradas as informações constantes do relatório previsto no § 4º do art. 62 da LDO 2022.

90. Verificou-se junto à SOF que, até 23/6/2022, a Junta de Execução Orçamentária (JEO), com base nas competências estabelecidas no art. 2º do Decreto 9.884, de 27/6/2019, deliberou, por meio dos Votos 3, de 21/3/2022, e 6, de 2/6/2022, pelos bloqueios das dotações dos órgãos ministeriais nos montantes indicados na tabela seguinte, os quais foram por eles efetivados. Do conjunto bloqueado, houve cancelamento de R\$ 1.537,2 milhões, realizado por meio da Portaria Seto/ME 5.327, de 9/6/2022 (peça 56, pp. 3-4).

Tabela 18 – Bloqueios, desbloqueios e cancelamentos: orçamento 2022



Acompanhamento dos Bloqueios e Desbloqueios

Exercício Financeiro de 2022

Órgão Orçamentário	RP	Bloqueio RARDP 1º Bim	Bloqueio VOTO JEO nº 6	Cancelamento (*) (PORT 5.327/2022)	R\$ 1,00	
					Bloqueio Atual (**) Posição 23/06/2022	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	9	196.241.145	196.241.145	-	196.241.145	
Ministério da Educação	9	200.416.489	200.416.489	-	200.416.489	
Ministério da Defesa	9	52.108.287	52.108.287	-	52.108.287	
Ministério do Desenvolvimento Regional	9	904.045.379	904.045.379	-	904.045.379	
Ministério da Cidadania	9	363.254.886	363.254.886	-	363.254.886	
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	9	6.263.015	6.263.015	-	6.263.015	
SubTotal RP9		1.722.329.201	1.722.329.201	-	1.722.329.201	
Presidência da República	2	-	25.368.000	12.750.451	12.617.549	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2	-	-	-	-	
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	2	-	2.500.000.000	-	2.500.000.000	
Ministério da Educação	2	-	1.598.095.000	801.404.530	796.690.470	
Ministério da Justiça e Segurança Pública	2	-	117.353.000	58.983.471	58.369.529	
Ministério de Minas e Energia	2	-	46.900.000	23.572.911	23.327.089	
Ministério das Relações Exteriores	2	-	120.594.000	60.612.376	59.981.624	
Ministério da Saúde	2	-	1.253.324.000	-	1.253.324.000	
Ministério da Infraestrutura	2	-	199.877.000	100.460.846	99.416.154	
Ministério das Comunicações	2	-	87.397.000	43.926.773	43.470.227	
Ministério da Defesa	2	-	706.964.000	355.329.927	351.634.073	
Ministério do Desenvolvimento Regional	2	-	149.833.000	-	149.833.000	
Ministério do Turismo	2	-	36.554.000	18.372.271	18.181.729	
Ministério da Cidadania	2	-	94.496.000	47.495.399	47.000.601	
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	2	-	9.655.000	4.852.819	4.802.181	
Banco Central do Brasil	2	-	18.738.000	9.417.633	9.320.367	
SubTotal RP2		-	6.965.148.000	1.537.179.407	5.427.968.593	
Ministério da Economia (GND 1)	8	-	1.736.951.596	-	1.736.951.596	
SubTotal RP8		-	1.736.951.596	-	1.736.951.596	
Total Geral		1.722.329.201	10.424.428.797	1.537.179.407	8.887.249.390	

nte: SOF/ME.

91. Verificou-se que os recursos bloqueados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Educação, no montante de R\$ 2,5 bilhões, derivam de ações orçamentárias do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, conforme tabela seguinte, para o qual a Lei Complementar 177/2021 instituiu regras especiais em matéria orçamentário-financeira mediante alteração da LRF e da Lei 11.540/2007.

Tabela 19 – Ações orçamentárias bloqueadas no FNDCT

Ação	GND	Fonte	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (E) (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (P) (R\$)	Bloqueado (R\$)	P/E (%)
Programa 0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais								
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	134	379.026	0	0	0	379.026	0
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	135	252.684	0	0	0	252.684	0
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	141	252.684	0	0	0	252.684	0
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	172	41.913.913	24.624.711	24.624.711	24.624.711	17.289.201	59
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	180	16.516.595	0	0	0	16.516.595	0
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	134	142.548	0	0	0	142.548	0
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	135	95.032	0	0	0	95.032	0
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	141	95.032	0	0	0	95.032	0
00SV - Cobertura de Despesas de Administração	3	142	5.305.607	0	0	0	5.305.607	0


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ação	GND	Fonte	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (E) (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (P) (R\$)	Bloqueado (R\$)	P/E (%)
e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)								
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	172	13.550.020	7.182.858	5.292.693	5.292.693	6.367.162	53
00SV - Cobertura de Despesas de Administração e de Despesas Operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei 11.540/2007 e Decreto 6.938/2009)	3	180	6.211.761	0	0	0	6.211.761	0
Subtotal			84.714.902	31.807.569	29.917.404	29.917.404	52.907.332	38
Programa 2204 - Brasil na Fronteira do Conhecimento								
13CL - Construção de Fonte de Luz Síncrotron de 4ª geração - SIRIUS, por Organização Social (Lei 9.637/1998)	3	172	200.000.000	122.700.750	122.700.750	122.700.750	77.299.250	61
15XQ - Implantação do Laboratório Nacional de Máxima Contenção Biológica - LNMCB, por Organização Social (Lei 9.637/1998)	3	134	74.000.000	18.000.000	18.000.000	18.000.000	56.000.000	24
15XQ - Implantação do Laboratório Nacional de Máxima Contenção Biológica - LNMCB, por Organização Social (Lei 9.637/1998)	3	141	65.000.000	0	0	0	65.000.000	0
15XQ - Implantação do Laboratório Nacional de Máxima Contenção Biológica - LNMCB, por Organização Social (Lei 9.637/1998)	3	142	59.326.690	0	0	0	59.326.690	0
15XQ - Implantação do Laboratório Nacional de Máxima Contenção Biológica - LNMCB, por Organização Social (Lei 9.637/1998)	3	172	1.673.310	0	0	0	1.673.310	0
2095 - Fomento a Projetos de Implantação, Recuperação e Modernização da Infraestrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra)	3	172	139.858.283	66.217.158	10.927.431	10.926.331	71.490.160	47
2095 - Fomento a Projetos de Implantação, Recuperação e Modernização da Infraestrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra)	4	172	200.000.000	148.717.399	42.349.053	41.036.646	46.542.989	74
212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei 9.637/1998)	3	180	30.000.000	20.681.000	20.681.000	20.681.000	9.319.000	69
212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei 9.637/1998)	3	180	30.000.000	28.026.000	28.026.000	28.026.000	1.974.000	93
212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei 9.637/1998)	3	180	210.000.000	162.950.000	162.950.000	162.950.000	47.050.000	78
212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei 9.637/1998)	3	180	139.053.000	108.110.000	108.110.000	108.110.000	30.943.000	78
212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei 9.637/1998)	3	180	200.000.000	136.653.000	136.653.000	136.653.000	63.347.000	68
212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei 9.637/1998)	3	180	10.000.000	0	0	0	10.000.000	0
4947 - Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia	3	180	361.467.078	346.154.524	214.073.930	210.530.616	5.643.518	96
4947 - Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia	3	380	294.376.397	37.790.714	6.729.056	0	222.376.396	13
4947 - Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia	4	180	82.500.000	79.841.746	72.823.828	72.086.293	92.000	97
Subtotal			2.097.254.758	1.275.842.291	944.024.048	931.700.636	768.077.313	61
Programa 2206 - Política Nuclear								
12P1 - Implantação do Reator Multipropósito Brasileiro	3	172	11.652.284	0	0	0	11.652.284	0
Subtotal			11.652.284	0	0	0	11.652.284	0
Programa 2207 - Programa Espacial Brasileiro								
2357 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Espacial (CT-Espacial)	3	180	8.447.818	0	0	0	8.447.818	0
2357 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Espacial (CT-Espacial)	4	178	3.204.465	0	0	0	3.204.465	0
Subtotal			11.652.283	0	0	0	11.652.283	0
Programa 2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável								
0741 - Equalização de Taxa de Juros em Financiamento à Inovação Tecnológica (Lei 10.332/2001)	3	172	188.957.314	127.447.616	58.017.149	58.017.149	61.509.697	67
0741 - Equalização de Taxa de Juros em Financiamento à Inovação Tecnológica (Lei 10.332/2001)	3	180	84.657.261	58.792.383	58.792.383	58.792.383	25.864.878	69
0745 - Investimento em Empresas Inovadoras	5	172	20.000.000	6.555.605	6.555.605	6.555.605	13.444.395	33
0A29 - Subvenção Econômica a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico (Lei 10.973/2004)	3	172	679.137.038	80.348.496	55.971.159	55.184.676	598.788.542	12
2014 - Fomento a Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas	3	142	346.643.870	144.505.185	79.319.909	74.541.299	200.681.066	42
2014 - Fomento a Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas	4	142	169.954.166	91.774.227	65.120.510	63.753.827	77.285.451	54
2113 - Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica (CT-Verde Amarelo)	3	172	144.581.426	40.000.000	1.138.200	1.138.200	104.581.426	28
2113 - Fomento à Pesquisa e à Inovação	4	172	37.000.000	0	0	0	37.000.000	0


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ação	GND	Fonte	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (E) (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (P) (R\$)	Bloqueado (R\$)	P/E (%)
<i>Tecnológica (CT-Verde Amarelo)</i>								
2119 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Mineral (CT-Mineral)	3	141	11.652.284	0	0	0	11.652.284	0
2189 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Energia Elétrica (CT-Energ)	3	172	86.609.769	3.308.682	3.027.570	3.027.570	82.843.975	4
2189 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Energia Elétrica (CT-Energ)	4	172	27.000.000	4.972.430	4.972.430	4.972.430	20.765.793	18
2191 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transportes Terrestres e Hidroviários (CT-Transporte)	3	180	11.047.304	0	0	0	11.047.304	0
2191 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transportes Terrestres e Hidroviários (CT-Transporte)	4	150	604.979	0	0	0	604.979	0
2223 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Recursos Hídricos (CT-Hidro)	3	134	13.478.426	344.340	344.340	344.340	13.134.085	3
2223 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Recursos Hídricos (CT-Hidro)	4	134	4.000.000	835.297	835.297	835.297	3.164.702	21
2997 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde (CT-Saúde)	3	172	76.957.484	18.329.712	18.329.712	18.329.712	58.370.908	24
2997 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde (CT-Saúde)	4	172	25.000.000	2.374.760	2.330.610	2.330.610	21.365.506	9
4031 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Biotecnologia (CT-Biotecnologia)	3	172	36.667.089	0	0	0	36.667.089	0
4031 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Biotecnologia (CT-Biotecnologia)	4	172	8.000.000	0	0	0	8.000.000	0
4043 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Agronegócio (CT-Agronegócio)	3	172	52.971.657	10.693.915	4.628.324	4.628.324	42.277.742	20
4043 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Agronegócio (CT-Agronegócio)	4	172	15.000.000	10.684.935	5.614.474	5.614.474	4.239.435	71
4053 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Aeronáutico (CT-Aeronáutico)	3	172	33.667.089	4.411.338	4.411.338	4.411.338	29.255.750	13
4053 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Aeronáutico (CT-Aeronáutico)	4	172	11.000.000	4.467.022	4.467.022	4.467.022	6.532.977	41
4156 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro)	3	142	105.943.313	6.853.893	6.853.893	6.853.893	99.089.419	6
4156 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro)	4	142	30.000.000	10.428.272	10.428.272	10.428.272	19.571.728	35
4185 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação (CT-Info)	3	172	32.667.089	0	0	0	32.667.089	0
4185 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação (CT-Info)	4	172	12.000.000	0	0	0	12.000.000	0
4949 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa na Região Amazônica (CT-Amazônia)	3	172	9.652.284	0	0	0	9.652.284	0
4949 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa na Região Amazônica (CT-Amazônia)	4	172	2.000.000	0	0	0	2.000.000	0
8563 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transporte Aquaviário e de Construção Naval (CT-Aquaviário)	3	135	9.652.284	0	0	0	9.652.284	0
8563 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transporte Aquaviário e de Construção Naval (CT-Aquaviário)	4	135	2.000.000	0	0	0	2.000.000	0
Subtotal			2.288.502.126	627.128.109	391.158.198	384.226.423	1.655.710.788	27
Total			4.493.776.353	1.934.777.969	1.365.099.651	1.345.844.463	2.500.000.000	43

Fonte: SOF/ME.

92. Solicitaram-se, então, por meio do Ofício de Requisição 5-110 – TCU/Semag (peça 43), informações e esclarecimentos sobre o bloqueio e eventuais cancelamentos de dotações do FNDCT, bem como o encaminhamento, entre outros documentos que embasaram a deliberação, do Parecer SEI 7719/2022/ME, de 20/5/2022, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), citado no Votos 6, de 2/6/2022, da JEO.

93. Com base na Nota Técnica SEI 20922/2022/ME, de 12/5/2022, a SOF fez consulta à PGFN sobre se, à luz da Lei Complementar 177/2021 e da Lei 11.540/2007, que dispõe sobre o FNDCT, é possível o cancelamento de suas dotações orçamentárias, com troca concomitante de fontes de

recursos do Fundo, em virtude das vinculações legais, com vistas à suplementação de despesas com pessoal, mediante envio de Projeto de Lei de crédito adicional ao Congresso Nacional (peça 57).

94. Como assinalado pela SOF Nota Técnica SEI 20922/2022/ME, a Lei Complementar 177/2021 promoveu alterações na LRF e na Lei 11.540/2007, promovendo-se as seguintes inovações: i) vedação à limitação de empenho e movimentação financeira sobre as despesas do FNDCT (art. 9º, § 2º, da LRF); ii) vedação à imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira das fontes vinculadas ao FNDCT, exceto quando houver frustração de receitas (§§ 1º e 2º do art. 11 da Lei 11.540/2007; e iii) vedação à alocação das fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência (§ 3º do art. 11 da Lei 11.540/2007).

95. De um lado, a SOF sustenta que, da análise literal da legislação, portanto, não se extrai qualquer proibição ao cancelamento de dotações do FNDCT para suplementação de outras programações em diferentes unidades orçamentárias, desde que o crédito promova, simultaneamente, a substituição das fontes de recursos legalmente vinculadas ao Fundo, tendo em vista a impossibilidade de destiná-las a outras despesas. Sem, no entanto, obstar sua utilização como cancelamento para abertura de créditos adicionais.

96. Em sentido oposto, a SOF alega também, em uma interpretação mais abrangente das inovações trazidas pela Lei Complementar 177/2021, que se afigura possível o entendimento pela impossibilidade de anulação das dotações do FNDCT para benefício de outras unidades, conforme exposto nos parágrafos seguintes, tendo em vista as modificações operadas pela Lei Complementar 177/2021 no § 2º da LRF e nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 da Lei 11.540/2007, que visaram assegurar que os recursos vinculados ao FNDCT sejam efetivamente disponibilizados para execução pela unidade.

97. Primeiro, proíbe-se a alocação em reserva de contingência, para que o Fundo tenha à disposição na LOA da totalidade dos seus recursos; depois, veda-se a imposição de limitações à execução da programação financeira do FNDCT, de forma que não ocorra uma vedação ou postergação na liberação dos recursos financeiros da unidade – desde que a solicitação do fundo esteja de acordo com os cronogramas de desembolso estabelecidos no DPOF, e salvo em caso de frustração das receitas; e, por último, ressalva-se o FNDCT da limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da LRF, implicando que as despesas do Fundo serão priorizadas frente às que não possuem a mesma proteção.

98. A PGFN, por meio do Parecer SEI 7719/2022/ME (peça 58), propugna que é possível, em tese, defender a possibilidade jurídica de anulação das despesas alocadas ao FNDCT por meio da aprovação de lei de abertura de crédito adicional, tendo em vista que: i) não há qualquer vedação expressa na legislação que impeça que essas despesas sejam anuladas por ocasião da abertura de créditos adicionais; e ii) o Congresso Nacional possui competência constitucional soberana em matéria de alocação orçamentária e definição das prioridades de gasto da administração pública (art. 48, incisos I e II, da Constituição Federal); e iii) existe, contudo, um risco significativo de que essa anulação, ainda que efetuada por meio de lei de abertura de crédito adicional, venha a ser objeto de questionamento por parte dos órgãos de controle, com base no argumento de que o efeito prático da anulação de despesas acabaria por desvirtuar a própria finalidade da proteção legal conferida às receitas e despesas do FNDCT.

99. Não obstante, o mencionado parecer admite que, se anuladas as dotações do FNDCT por meio de lei de abertura de crédito adicional, o resultado prático é que as receitas/recursos vinculados ao fundo acabariam gerando um excesso de arrecadação (art. 43, § 3º, da Lei 4.320/1964; e art. 42, § 5º, da LDO 2022): as receitas seriam devidamente arrecadadas, conforme a estimativa de receitas constante da LOA, mas não poderiam ser utilizadas, em razão do cancelamento das despesas que essas receitas deveriam financiar, de modo que tal excesso proposital de arrecadação acabaria por se acumular no caixa do Tesouro Nacional, transformando-se em superávit financeiro para os exercícios seguintes (art. 8º, parágrafo único, da LRF; e art. 43, § 2º, da Lei 4.320/1964).



100. Segundo o mesmo parecer, a anulação de dotações orçamentárias do FNDCT redundaria em situação equivalente à de um contingenciamento dos recursos do Fundo: os recursos acabariam por não ser devidamente utilizados, não em razão de ausência de receitas ou eventual frustração na arrecadação, mas sim em razão da anulação das despesas que esses recursos deveriam custear.

101. Prossegue o citado parecer e invoca, à guisa de ilustração, comparação entre a anulação por meio da abertura de crédito adicional e a eventual não alocação dos recursos no momento de formulação e aprovação da LOA. Aduz que, em face da vedação de alocação das receitas vinculadas ao FNDCT em reserva de contingência, a LOA deve, obrigatoriamente, alocar todas essas receitas no próprio Fundo, com base na estimativa de receitas que embasa a elaboração do orçamento anual.

102. Acrescenta que caso não fossem essas receitas devidamente alocados ao Fundo e não sendo possível a alocação em reserva de contingência, a única possibilidade seria simplesmente deixar de alocá-las em qualquer programação, o que também não é viável em razão do equilíbrio básico que deve existir entre receitas e despesas e também em razão do próprio princípio da universalidade do orçamento (arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964). Em consequência, o resultado, porém, seria praticamente idêntico. Apesar de devidamente alocadas ao Fundo, as receitas não poderiam ser efetivamente utilizadas porque, no decorrer da execução do orçamento, as dotações orçamentárias que essas receitas deveriam custear seriam eventualmente anuladas.

103. Disso, segue-se que a primeira alternativa (não alocação de receitas no momento de elaboração da LOA) é expressamente vedada. Já a segunda alternativa (anulação de despesas por meio da abertura de crédito adicional), embora não seja expressamente vedada na legislação, acarreta o mesmo efeito prático da simples não alocação ou mesmo do contingenciamento efetivo das dotações do fundo, razão pela qual violaria a garantia conferida à dotação orçamentária do FNDCT.

104. Informa, ainda, sobre a existência de precedentes judiciais recentes do STF que corroboraram o entendimento de que a não alocação, ou mesmo a alocação insuficiente, de recursos em fundos públicos beneficiados por vinculação legal de receitas é inconstitucional/irregular. São os exemplos: i) decisão com relação ao Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, em que a Suprema Corte reconheceu a existência de um ‘estado de coisas inconstitucional’ no sistema penitenciário brasileiro como justificativa para declarar inconstitucional o contingenciamento de recursos do fundo (ADPF 347 MC/DF, rel. min. Marco Aurélio, DJe 19/2/2016); e ii) com referência ao Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, decisão de que a alocação das receitas do fundo em reserva de contingência foi considerada irregular por causa de vedação expressa de contingenciamento dos recursos do fundo previstas na legislação (ACO 3329, rel. min. Rosa Weber, DJe 28/2022). Apresentadas as informações, passa-se ao exame.

105. Preliminarmente, registre-se que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN 17/2022, com vistas a esclarecer que os preceitos da Lei 11.540/2007 não obstarão a realização de alterações orçamentárias que impliquem a redução das dotações consignadas ao FNDCT, respeitada a vinculação das fontes de recursos de que trata o parágrafo único do art. 8º da LRF; e não criam a obrigatoriedade de abertura de créditos adicionais para incorporação de excesso de arrecadação ou superávit financeiro de suas fontes, inclusive dos recursos de que trata o § 5º do art. 42 da LDO 2022. Entretanto, na tramitação do mencionado do projeto de lei, essa matéria foi rejeitada.

106. Estabelece a Lei 11.540/2007 que o FNDCT é um fundo especial de natureza contábil e financeira e tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País. De fato, o FNDCT tem fontes de recursos vinculadas que devem ser destinadas e aplicadas em determinadas finalidades previstas na legislação de regência.

107. Conforme observado no Parecer SEI 7719/2022/ME, o bloqueio de dotações orçamentárias do FNDCT e o expediente de efetuar a troca de fontes, embora formalmente garanta o respeito à vinculação das fontes de recursos de que trata o parágrafo único do art. 8º da LRF, e a elas permaneçam incorporados os excessos (artificiais) de arrecadação, o efeito do cancelamento das



dotações do Fundo para a abertura de créditos adicionais é um mecanismo de limitação às despesas destinadas, por regras legais especiais, à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, a que se refere o art. 9º, § 2º, da LRF.

108. Observe-se que o dispositivo não faz qualquer distinção entre eventuais espécies de limitação, o que pode ser interpretado como uma intenção de garantir, de forma abrangente, a efetiva disponibilidade dos recursos aprovados na lei orçamentária ou de créditos adicionais. A única exceção à vedação de imposição de limites ocorre se houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes, conforme estabelece a parte final do art. 11, § 2º, da Lei 11.540/2007, porém, nesse caso, trata-se de uma contingência, fora do âmbito da discricionariedade do Poder Executivo.

109. Ademais, e ainda que fosse promovido o bloqueio, o que, conforme exposto, não é permitido, o crédito orçamentário do FNDCT não pode ser cancelado, mesmo mediante lei de crédito adicional. Tal processamento é vedado para os recursos vinculados do FNDCT, por conta de dois fatores, também destacados no Parecer SEI 7719/2022/ME, quais sejam: i) o princípio da universalidade, positivado nos arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964, segundo os quais a lei orçamentária compreenderá todas as receitas e todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada ou que, por intermédio deles, se devam realizar; e ii) a vedação estabelecida no art. 11, § 3º, da Lei 11.540/2007, que impossibilita a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira.

110. A combinação desses princípios e regras, então, não permite que as receitas previstas para serem arrecadadas no exercício deixem de estar alocadas a uma dotação orçamentária, que, no caso do Fundo, não pode ser reserva de contingência. Isso afasta, definitivamente, a possibilidade de que haja o cancelamento, porque, caso contrário, estar-se-ia retirando da lei orçamentária programação que as leis de normas gerais determinam que dela devam obrigatoriamente constar, até porque o legislador alçou as despesas com recursos vinculados do FNDCT, para fins de programação e execução orçamentária, à estatura das despesas constitucionais e legais, conforme o art. 9º, § 2º, da LRF. A rejeição da matéria no PLN 17/2022 vai ao encontro dessa interpretação.

111. Em vista do exposto, propõe-se, com amparo no art. 45, **caput**, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 251, **caput**, do Regimento Interno do TCU, os arts. 4º, inciso I, e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, o art. 9º, § 2º, da LRF, os arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964 e o art. 11, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 11.540/2007, que este Tribunal determine ao Poder Executivo que desbloqueie, no prazo de cinco dias, as dotações orçamentárias do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, bloqueadas em razão da deliberação exarada no Voto 6, de 2/6/2022, da Junta de Execução Orçamentária – JEO, constituída nos termos do art. 1º do Decreto 9.884/2019.

112. Tratando-se de uma proposta de determinação, cumpre-se dar atendimento ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, no sentido de oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

113. Consigne-se que a matéria envolve, precipuamente, interpretação de normas legislativas, cuja consequência fundamental reside na manutenção ou na desconstituição de ato administrativo que determinou o bloqueio de dotação orçamentária, em vista da conformidade ou desconformidade com o ordenamento jurídico. Nesse sentido, esta unidade técnica, por meio de ofício de requisição (peça 43), promoveu oportunamente, à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, do Ministério da Economia, a possibilidade de encaminhamento de informações e esclarecimentos sobre o bloqueio orçamentário e eventuais cancelamentos de dotações do FNDCT, adotado à luz do Parecer SEI 7719/2022/ME, procedimento viabilizado após prévias interlocuções com os setores envolvidos.

114. Destarte, considera-se que o caso se conforma à hipótese prevista no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que autoriza a dispensa da providência quando as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento.



7. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO 'TETO DE GASTOS'

7.1. Execução financeira das despesas sujeitas ao 'Teto de Gastos'

115. O Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído, no âmbito dos OFSS, por meio da EC 95/2016, que inseriu os arts. 106 a 114 ao ADCT. Estabeleceram-se na esfera federal, para cada exercício financeiro no período 2017-2036, limites individualizados para as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e operações que afetam o resultado primário, dos Poderes Executivo (EXE), do Legislativo, individualmente para Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD) e Tribunal de Contas da União (TCU), do Judiciário, individualmente para Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Justiça do Trabalho (JT), Justiça Federal (JF), Justiça Militar da União (JM), Justiça Eleitoral (JE) e Justiça do Distrito Federal e Territórios (JDFT), do Ministério Público da União (MPU), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da Defensoria Pública da União (DPU).

116. Excluíram-se da base de cálculo e dos limites estabelecidos as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, as transferências constitucionais obrigatórias aos entes subnacionais e as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), além das despesas derivadas da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e as respectivas transferências a estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, realizada com fulcro no § 2º do art. 1º dessa lei. As compensações do art. 107, §§ 7º e 8º, foram possíveis apenas até 2019. As compensações do art. 107, § 9º, entre órgãos do mesmo Poder, não são limitadas no tempo.

117. O art. 107, § 1º, inciso I, do ADCT, estabelece que, para o exercício de 2017, os limites são calculados a partir do que foi apurado em 2016 e corrigidos em 7,2%, e o inciso II, em sua redação original, estabelecia que para os exercícios posteriores os limites seriam calculados a partir dos limites referentes ao exercício imediatamente anterior corrigidos pela variação do IPCA (IBGE), compreendendo o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

118. Decisão cautelar referendada por meio do Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário (rel. m. Bruno Dantas) deliberou que, para o exercício de 2020, seriam acrescidos R\$ 105.013.943,00 à base de cálculo do limite (2016) do MPU, referentes a créditos extraordinários autorizados para pagamento de auxílio-moradia não computados originalmente, pois o inciso II do § 6º do art. 107 exclui, da base de cálculo e dos limites, os créditos extraordinários. O Acórdão 362/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) autorizou cálculo semelhante para os órgãos do Poder Judiciário, importando no acréscimo de R\$ 294.328.632,00 ao seu limite.

Alterações promovidas pela EC 113/2021

119. Com a EC 113/2021, alterou-se o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, estabelecendo-se como limites para os exercícios posteriores a 2017 a variação anual do IPCA apurada entre janeiro e dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Destarte, os limites para 2021 passaram a ser calculados a partir dos montantes realizados em 2016 e corrigidos pelo índice de 7,20% para 2017 e pelas variações anuais do IPCA no período de 2017 a 2020, respectivamente, 2,95%, 3,75%, 4,31% e 4,52%, resultando no montante de R\$ 1.524.389,9 milhões.

120. Segundo registrado no RARDP do 1º bimestre de 2022, embora a EC 113/2021 tenha sido publicada em 9/12/2021, a LOA 2022 foi sancionada consoante suas regras, considerando-se, para fins de cálculo dos limites individualizados, a expectativa da variação do IPCA em 2021 de 10,18%, divulgada no Relatório de Mercado Focus de 3/12/2021. Dessa forma, o limite global para 2022 é de R\$ 1.679.572,8 milhões, montante R\$ 1.829,3 milhões acima do limite de R\$ 1.677.743,5 milhões calculado segundo o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, isto é, aplicando-se a efetiva variação anual do IPCA de 10,06%. Tendo em vista o que estabelece o art. 107, § 14, do ADCT, bem assim o entendimento ratificado pelo Parecer 2362/2022/ME, de 24/2/2022 (peça 55), da PGFN, essa

diferença será considerada para fins de definição da base de cálculo dos respectivos limites do exercício de 2023, a qual será comunicada aos demais Poderes por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária.

121. No entanto, conforme será abordado a seguir, promoveu-se no curso deste exercício nova alteração do 'Teto de Gastos', o qual passaria a totalizar R\$ 1.680.992,8 milhões, em consequência de entendimentos da STN e da SOF que concluíram pela necessidade de reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM. Assim, apresentam-se na tabela seguinte os limites individualizados para o exercício de 2022, porém sem considerar a aludida reclassificação, acompanhados dos correspondentes pagamentos realizados. Verifica-se que, até o término do 4º mês, as execuções financeiras das despesas sujeitas ao 'Teto de Gastos' guardam certa proporcionalidade com o transcurso do tempo, 4/12 (33,3%), e, até então, os Poderes e órgãos cumpriram o limite constitucional para o exercício de 2022.

Tabela 20 – Pagamentos de despesas sujeitas ao 'Teto de Gastos': 2º bimestre 2022
R\$ milhões

Poder/Órgão	Teto ¹ (2022)	Total (T)	T/Teto (%)
EXE	1.606.857,2	501.447,0	31,2
JT	22.035,4	6.289,9	28,5
JF	12.926,1	3.646,8	28,2
JE	8.517,6	2.413,5	28,3
MPU	7.529,1	2.085,1	27,7
CD	6.969,6	1.865,8	26,8
SF	5.130,2	1.359,8	26,5
JDFT	3.113,0	942,6	30,3
TCU	2.410,4	632,5	26,2
STJ	1.752,2	465,7	26,6
STF	745,5	208,5	28,0
DPU	632,3	175,0	27,7
JM	629,8	172,0	27,3
CNJ	227,6	52,1	22,9
CNMP	96,7	23,8	24,6
Total	1.679.572,8	521.780,2	31,1

Fonte: Portal Tesouro Transparente.

Nota: Total = Despesa Orçamentária + Restos a Pagar.

1/Considerando os ajustes autorizados nos Acórdãos TCU 3.072/2019-TCU-Plenário e 362/2020-TCU-Plenário e as alterações promovidas pela EC 113/2021, porém não está incluído o acréscimo devido à reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM.

7.1.1. Reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM

122. Registre-se que no relatório de acompanhamento do 1º bimestre de 2022 a questão foi tratada pela equipe de fiscalização em caráter informativo, uma vez que a leitura preliminar das informações apontou para a necessidade de aprofundamento em razão de implicações em outros órgãos e entidades. Além de envolver aspectos relacionados à elaboração e divulgação das estatísticas e indicadores fiscais e ao objetivo de adequação do sistema brasileiro de estatísticas fiscais às melhores práticas internacionais, temas no âmbito da competência da STN, segundo o art. 49, incisos XXV e XXXIV, do Anexo I do Decreto 9.745/2019. Destarte, reapresentam-se, com ajustes, o histórico e considerações exaradas naquele relatório, complementando-os com elementos pertinentes ao exame de mérito (TC 006.383/2022-0, peça 60, pp. 29-32).

123. Anote-se, ainda, que este Tribunal, considerando que a alteração da base de cálculo foi realizada sem prévia apreciação do Congresso Nacional, que as ações da PGPM passam a se sujeitar a regras fiscais mais restritivas, na forma da LRF e das lei de diretrizes orçamentárias, com eventuais impactos em seus resultados, e tendo em vista desafios para o setor agrícola derivados de eventos climáticos e do conflito bélico entre Rússia e Ucrânia, que tendem a afetar a disponibilidade e os preços de produtos agrícolas e suprimentos, acolheu proposta desta unidade técnica no sentido de



emitir o alerta ao Poder Executivo de que a reclassificação das despesas com formação e manutenção de estoques da PGPM poderá comprometer os resultados da aludida política, nos termos do item 9.1 do Acórdão 1.482/2022-TCU-Plenário, de 29/6/2022 (TC 006.383/2022-0, peças 61-65), da relatoria do ministro Jorge Oliveira.

124. A questão foi posta no RARDP do 1º bimestre de 2022, o qual informou sobre a alteração da base de cálculo do limite do Poder Executivo proporcionada pela reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da PGPM, resultando, para 2022, na ampliação do limite de despesas primárias do Poder Executivo, em relação ao fixado na LOA 2022, no montante de R\$ 1.420,0 milhões, conforme a Nota Técnica SEI 5/2022/Cesef/Supef/STN/Seto-ME, de 16/3/2022 (peça 41, pp. 22-23, e peça 28).

125. O tema foi inicialmente estudado na Subsecretaria de Gestão Fiscal, da STN, que elaborou a Nota Técnica SEI 3/2018/Gecof/Cogef/Sugef/STN-MF, de 20/6/2018 (peça 33, pp. 13-30), em razão da qual foi expedida manifestação da Subsecretaria de Contabilidade Pública, por meio da Nota Conjunta SEI 4/2019/Ccont/Cconf/Sucon/STN/Fazenda-ME, de 12/8/2019 (peça 33, pp. 5-11). A SOF, por sua vez, emitiu a Nota Técnica SEI 22288/2020/ME, de 10/6/2020 (peça 31, pp. 1-12), ratificada pela Nota Técnica SEI 55918/2021/ME, de 23/11/2021 (peça 31, pp. 14-21).

A Portaria Interministerial 38/2004

126. Os argumentos sobre a mudança de critério remontam à época em que a formação e a manutenção de estoques públicos de produtos agropecuários eram realizadas e custeadas mediante financiamento da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab pelo Banco do Brasil S.A. (BB), o qual, por sua vez, era financiado e remunerado pela União (STN), que se valia de recursos captados de Operações Oficiais de Crédito, nos termos da Resolução-CMN 2.641, de 25/8/1999 (peça 31, p. 1-2).

127. Com a aprovação da Portaria Interministerial 38, de 9/3/2004, estabeleceram-se novas regras de operacionalização, conforme a seguir resumido.

‘As operações desses estoques públicos serão realizadas pela Conab, executadas em orçamento próprio e mediante a transferência de recursos do Tesouro Nacional para cobertura das despesas relacionadas à compra e venda (art. 1º, **caput**).

A Conab deve solicitar à STN os valores necessários ao pagamento dessas despesas, a serem transferidas diretamente para sua conta limite de saque, considerando as disponibilidades orçamentárias da empresa e financeiras do Tesouro Nacional (art. 1º, parágrafo único, c/c art. 2º).

O retorno de recursos financeiros ao Tesouro Nacional, pela Conab, ocorre por ocasião das vendas – de acordo com a Nota Técnica SEI 22288/2020/ME, compreende-se que por força desse dispositivo os recursos oriundos da alienação de estoques após a extinção do saldo devedor da Conab junto ao BB, conforme parágrafo seguinte, permaneceriam retornando ao Tesouro, não mais sendo direcionados à conta de ‘Operações Oficiais de Crédito’ (art. 3º).

Haja vista a existência, em 31/12/2003, de saldo devedor do financiamento registrado na Conab em favor do BB, determinou-se sua transferência ao Tesouro a partir de 1º/1/2004 – segundo a Nota Técnica SEI 22288/2020/ME, a Conab passou a ser devedora junto à STN (art. 6º, **caput**).

Na mesma data, o saldo equivalente devido pelo BB à STN seria baixado até o montante do saldo devedor da Conab, e eventuais diferenças, após a conciliação das contas de financiamento, objeto de acertos entre ambos e atualizadas a partir de 1º/1/2004 até a data do acerto com base na Selic (art. 6º, § 1º).

Até que seja encerrado (quitado) o saldo devedor, as receitas originárias da venda de produtos agropecuários e respectivas equalizações deverão retornar às Operações Oficiais de Crédito, sensibilizando a conta de empréstimos de que trata o **caput** do artigo (art. 6º, § 2º).’

Competências, relação Conab/União (Tesouro Nacional) e o Modelo Institucional

128. Explanou-se que a Conab tem por objetivos básicos, entre outros, garantir preços mínimos aos produtores e formar estoques reguladores e estratégicos, conforme o art. 19, parágrafo único, alíneas ‘a’ e ‘d’, da Lei 8.029/1990. Quanto à origem dos seus recursos, consta do art. 11,



incisos I e V, do então vigente Decreto 4.514/2002 – revogado pelo Decreto 10.810, de 27/7/2021 –, regras atualmente estabelecidas em seu Estatuto Social (DOU de 14/1/2021) – atualmente, a Lei 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto 8.945/2016, dispõem sobre o estatuto jurídico das empresas estatais e estabeleceram regras sobre o conteúdo dos estatutos sociais. Enfim, no que concerne às atribuições da STN, registra-se que o Decreto 9.003/2017 estabelece ‘o papel de fomentador de atividades produtivas e de programas sociais, utilizando-se, para isso, de vários instrumentos, como os financiamentos e as subvenções econômicas’ – atualmente vigora o Decreto 9.745/2019, o qual mantém essas competências na Subsecretaria de Gestão Fiscal (peça 33, pp. 15-17).

Lei 8.029/1990

‘Art. 19. É o Poder Executivo autorizado a promover:

[...]

Parágrafo único. Constituem-se em objetivos básicos da Companhia Nacional de Abastecimento:

a) garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e armazenagem para guarda e conservação de seus produtos;

[...]

d) formar estoques reguladores e estratégicos objetivando absorver excedentes e corrigir desequilíbrios decorrentes de manobras especulativas;’

Decreto 4.514/2002 (revogado)

‘Art. 11. Constituem recursos financeiros da Conab:

I - os transferidos a seu favor, em decorrência de dotações consignadas no Orçamento da União, créditos especiais, créditos adicionais e repasses;

[...]

V - os decorrentes de prestação de serviços e da comercialização de produtos compatíveis com a finalidade e os objetivos da Companhia;’

Estatuto Social

‘Art. 13. Constituem recursos financeiros da Conab:

I - os decorrentes de transferências da União, por conta das dotações orçamentárias consignadas na lei Orçamentária Anual;

[...]

IV - os auferidos por conta da alienação de bens móveis, imóveis e outros direitos;

[...]

VII - os decorrentes de doações, subvenções e quaisquer outros recursos internalizados na Companhia e caracterizados como próprios;’

Decreto 9.745, de 8/4/2019

‘Art. 53. À Subsecretaria de Gestão Fiscal compete:

[...]

III - administrar, diretamente ou por meio da contratação de entidade competente, os haveres financeiros da União, com exceção daqueles mencionados no inciso I do caput do art. 55;

[...]

VII - planejar, executar e acompanhar, em articulação com os órgãos afins, nos aspectos orçamentário, financeiro e contábil, os financiamentos, as subvenções econômicas, as indenizações e as restituições relativas às Operações Oficiais de Crédito e aos Encargos Financeiros da União, os recursos sob a responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional destinados ao fomento de programas governamentais destinados às atividades produtivas no País e no exterior;

VIII - coordenar e acompanhar a implementação das ações necessárias à regularização de obrigações financeiras da União, incluídas aquelas assumidas em decorrência de lei, em programas de fomento agropecuário, habitacional, agroindustriais, industrial e de exportações;’

129. Observa-se que, em vista das mudanças trazidas pela Portaria Interministerial 38/2004 e das competências da Conab e da STN, deixou de existir a intermediação do BB e o Tesouro Nacional assumiu a responsabilidade por transferir recursos financeiros à Conab para a cobertura das despesas relacionadas à compra e venda de estoques. A Conab, então, passou a solicitar à STN as quantias necessárias à compra dos estoques e, quando das vendas, transfere os correspondentes recursos ao Tesouro Nacional, sistemática denominada 'Modelo de Financiamento' (peça 31, p. 2, e peça 48, pp. 1-2).

130. No entanto, embora semelhante ao modelo ('Modelo de Financiamento') sob a vigência da Resolução CMN 2641/1999, com a edição da Portaria Interministerial 38/2004, passou a existir apenas lançamentos contábeis patrimoniais entre a Conab e a STN, conforme detalhado a seguir (peça 31, pp. 1-2, e peça 33, pp. 18-20).

Essência econômica – inadequação dos registros orçamentários

131. Com respaldo na nota técnica da Subsecretaria de Contabilidade Pública, para a qual – considerando definido o 'Modelo de Financiamento' – os registros das transações relacionadas à aquisição, manutenção e venda dos estoques devem ser realizados pela Conab, porque detém o controle, de fato e de direito, sobre tais bens, compreendeu-se que os registros orçamentários não refletem adequadamente a essência econômica das operações descritas para o 'Modelo de Financiamento', de forma que se propõe que a Conab passe a registrar as operações de compra e venda da comercialização dos estoques como despesas e receitas orçamentárias (correntes e primárias), respectivamente, e as transações entre a empresa e o Tesouro Nacional, operacionalizadas via Cogef/STN, sejam registradas mediante receitas e despesas intraorçamentárias (de capital e financeiras) (peça 28, p. 2, peça 31, pp. 2-3, e peça 33, pp. 3-11).

132. Defende-se que a despesa vinculada à ação '2130 - Formação de Estoques Públicos – AGF', até então consignada no orçamento da Conab (UO 22211), para fins de apuração do resultado primário, como despesa financeira (RP 0) e, para fins de classificação econômica, como despesa de capital (GND 5 – inversão financeira), deve ser reclassificada como despesa primária corrente, sob as premissas de que não estaria relacionada a financiamentos, mas à aquisição de produtos agropecuários para futura revenda – incluindo-se as despesas operacionais associadas –, e, quanto à classificação econômica, à aquisição ou formação de bens de capital, porque 'a aquisição de estoques reguladores para revenda não está relacionada à aquisição ou formação de bens de capital, que, por definição, são aqueles bens necessários à produção de outros bens ou serviços, como máquinas e equipamentos', não se enquadrando nas hipóteses legalmente previstas para classificação como inversão financeira (peça 28, pp. 2 e 3).

133. Por seu turno, os recursos decorrentes da alienação dos estoques também estariam classificados e registrados de forma errada como receita financeira de capital, porque a venda de estoques pela Conab não está prevista em seu orçamento e, por isso, não há registro da receita realizada, produzindo-se efeitos somente no seu patrimônio. O registro de sua realização no Siafi ocorre somente com o retorno do correspondente montante à STN, quando então é classificada como receita orçamentária financeira de capital na unidade orçamentária '74.101 – Recursos sob Supervisão da STN', do Ministério da Economia. Compreende-se, então, que os recursos da alienação de estoques deveriam ter efeitos orçamentários na Conab tão logo a estatal os arrecadasse, e que o registro posterior da receita orçamentária do Tesouro Nacional – em função de uma interpretação que atenderia ao art. 3º da Portaria Interministerial 38/2004 –, porque supostamente se estaria amortizando um empréstimo, não substitui o que seria o lançamento da receita orçamentária de venda de estoques pela Conab, que é o que na essência ocorre (peça 31, pp. 3-4).

134. Um terceiro aspecto, consequência da intervenção do governo no mercado para, fundamentalmente, garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e formar estoques reguladores e estratégicos, diz respeito à eventual insuficiência de recursos arrecadados pela Conab para fazer frente às despesas com as compras e despesas operacionais diretamente relacionadas, diferença essa coberta pelo Tesouro Nacional a título de subvenção econômica por meio da ação

'0299 - Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF (Lei 8.427, de 1992)', cuja dotação orçamentária estava sendo consignada à citada unidade orçamentária '74.101 – Recursos sob Supervisão da STN'. Entre as mudanças, está a transferência dessas despesas para a unidade orçamentária '74.104 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento', permanecendo como despesa primária obrigatória, com execução intraorçamentária entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e a Conab (peça 31, p. 10).

135. Ocorre que, uma vez que as despesas com aquisições e as receitas de alienações são atualmente classificadas como financeiras, não integrariam, a princípio, as rubricas para fins de apuração do resultado primário, e não estariam sujeitas a contingenciamento e ao 'Teto de Gastos'. Entretanto, o próprio art. 107, § 1º, inciso I, do ADCT dispõe que devem ser acrescidas às despesas primárias as demais operações que afetam o resultado primário, de modo que a Nota Técnica Conjunta STN/MF e SOF/MPDG, sem número, de fevereiro de 2017 (peça 29, p. 8), fez constar da apuração da base de cálculo do 'Teto de Gastos' (pagamentos de 2016) as despesas de compra (ação 2130) e venda de estoques (Natureza da Receita 2.2.1.2.01.10), uma vez que envolveriam operações de subsídios em concessões de financiamento que afetam o resultado primário pelo conceito de **net lending** (Empréstimos Líquidos = empréstimos concedidos menos retornos), isto é, integraram a base de cálculo os desembolsos (aquisições) líquidos dos retornos (alienações) no âmbito da ação, resultado que se somou às despesas primárias típicas da Conab.

136. A tabela seguinte apresenta os montantes de receitas e despesas envolvidos nas operações da PGPM e demais despesas primárias, por meio da qual é possível verificar que o ajuste corresponde às receitas de alienação de estoques de 2016, de R\$ 1.032,4 milhões, as quais complementam o montante que já compunha a base de cálculo do 'Teto de Gastos', R\$ 388,4 milhões (peça 28, pp. 3-4).

Tabela 21 – Operações da PGPM – Ajuste do 'Teto de Gastos'

R\$							
Nota Técnica Conjunta STN/MF e SOF/MPDG (2017)					Nota Técnica SEI 5/2022/Cesef/Supeq/STN/Seto-ME (2022)		
Receitas de Alienação (R)	Aquisição de Estoques (A)	Despesas Primárias (P)	Net Lending (A-R)	Base Teto_2016 (B)	Despesas Primárias Totais (T=A+P)	Ajuste PGPM (T-B)	
1.032.393.564	263.421.458	1.157.388.860	-768.972.106	388.416.754	1.420.810.318	1.032.393.564	
Limites Atualizados: Teto de Gastos							
Ano			Teto de Gastos	Ajuste PGPM	Teto de Gastos Ajustado		
2016 (Base)			1.221.128.813.262 ¹	1.032.393.564	1.222.161.206.826		
Fator de Correção (1,072x1,0295x1,0375x1,0431x1,0452x1,1018)							
2022			1.679.572.808.472	1.419.981.364	1.680.992.789.836		

Fontes: Quadros II e III da Nota Técnica SEI 5/2022/CESEF/Supeq/STN/Seto-ME (Adaptados) e Tesouro Nacional Transparente (Planilha 'Despesas e Transferências Totais da União – 2016').

1/Considerando os ajustes autorizados nos Acórdãos TCU 3.072/2019-TCU-Plenário e 362/2020-TCU-Plenário.

137. Compreende-se, em vista da Portaria Interministerial 38/2004, das competências da Conab e da União (STN) e das considerações exaradas nas citadas notas técnicas, que as propostas apresentadas pela STN e pela SOF melhor refletem a essência econômica das operações relacionadas à comercialização de estoques estratégicos e reguladores no âmbito da PGPM, e poderiam, mesmo, terem sido levadas a efeito oportunamente, bem antes da instituição do Novo Regime Fiscal pela EC 95/2016. Quanto a eventuais impactos na PGPM derivados das restrições impostas pela gestão fiscal, observa-se que, embora as despesas abrangidas no art. 1º da Portaria Interministerial 38/2004 passem a compor o rol das despesas primárias, a própria norma garante que as operações dos estoques públicos pela Conab sejam realizadas por meio da transferência de recursos do Tesouro Nacional para cobertura dessas mesmas despesas, e, a exemplo de outras políticas, compete ao Poder Executivo, sopesar as demandas do Mapa com as dos demais órgãos superiores, e decidir sobre o nível de alocação de recursos na política, sem prejuízo do exame do seu desempenho por este Tribunal, no âmbito das fiscalizações de natureza operacional realizadas por unidade técnica competente.



138. No entanto, conforme razões a seguir expostos, diverge-se parcialmente no que diz respeito à reclassificação orçamentária das receitas e despesas quanto à categoria econômica, ou seja, as receitas e despesas orçamentárias correspondentes às vendas e às compras dos produtos da PGPM (mercadorias para revenda), mediante formação de estoques reguladores e estratégicos, são receitas e despesas de capital, sem prejuízo da reclassificação como despesas correntes das demais despesas autorizadas na Portaria Interministerial 38/2004, para fins de pagamento da subvenção de equalização, uma vez que estas não correspondem ao conceito contábil de estoque.

139. Reproduzem-se a seguir excertos da Nota Técnica SEI 22288/2020/ME (peça 31, p. 6) nos quais são apresentados os fundamentos para a reclassificação das despesas e receitas de comercialização dos estoques.

Sobre as despesas:

II.3 - Manual Técnico do Orçamento – MTO 2020

37. Quanto à categoria econômica da despesa, o Manual Técnico do Orçamento – MTO 2020[4], apenas reproduz os conceitos trazidos pelo MCASP, não acrescentando, portanto, novos elementos para discussão, a saber:

Despesas Correntes: as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Despesas de Capital: as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

II.4 - Recomendação da STN quanto à Classificação da Despesa

38. Por meio da Nota Conjunta SEI 4/2019/CCONT/CCONF/SUCON/STN/FAZENDA/ME, a STN manifesta seu entendimento de que a aquisição de estoques para revenda não está relacionada à aquisição ou formação de um bem de capital, não podendo ser classificada, portanto, como despesa de capital. Além disso, afirmam que tal operação não se enquadra nas hipóteses legalmente previstas para a classificação como inversão financeira.

39. Neste contexto, a STN propõe que as classificações orçamentárias atualmente utilizadas para as despesas com aquisição de estoques pela Conab sejam alteradas, e que essas despesas passem a ser classificadas da seguinte forma: 3.3.90.62 – Outras Despesas Correntes – Aquisição de Produtos para Revenda.

II.5 - Considerações da SOF

40. Percebe-se que despesas de capital são as que contribuem para a formação ou aquisição de bens de capital que, por definição, são aqueles bens necessários para a produção de outros bens ou serviços, como máquinas e equipamentos. Também é importante destacar que a aquisição de produtos agropecuários pela Conab não tem finalidade de consumo, visto que tais produtos formam estoques para posterior revenda. Não obstante, entende-se que o fato de não serem consumidos não os caracterizam como bens de capital.

41. Ademais, vale frisar que, na revenda de produtos, não há processo produtivo, logo os mesmos produtos adquiridos são comercializados. A ideia de bem de capital pressupõe ainda que esse tipo de bem não será vendido, uma vez que esse tem capacidade de agregar valor a um produto inicial ou dar origem a um novo produto final. A título de exemplo, uma fábrica não vende rotineiramente as suas máquinas e equipamentos, uma vez que tais bens são essenciais ao seu funcionamento. Portanto, entende-se que a classificação da aquisição de produtos agropecuários como despesas de capital é inadequada, visto que não há relação entre a formação de estoques reguladores da Conab e bens de capital.

42. Analisando o conceito de despesas correntes, verifica-se que o legislador criou um conceito mais abrangente do que o de despesa de capital, isso porque toda aquela despesa que não se enquadrar em despesa de capital será uma despesa corrente, razão pela qual infere-se que esta última seja a classificação mais adequada para as despesas com aquisição de estoques pela Conab.'

Sobre as receitas:

III – Classificação Orçamentária da Receita de Alienação dos Estoques da PGPM



III.1 – Categoria Econômica da Receita de Alienação de Estoques da PGPM

46. A subdivisão da classificação da natureza de receita em categorias econômicas ‘corrente’ e ‘capital’, inaugurada pela Lei 4.320/1964, decorreu sobretudo de recomendações da Organização das Nações Unidas – ONU. Conforme explica Giacomoni (2017, p. 110), a ONU foi a ‘grande responsável, por intermédio de seminários e manuais, pela difusão do critério econômico de classificação das transações governamentais’.

47. Nesse contexto, o documento ‘Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas’, publicado pelas Nações Unidas (1959), é emblemático para compreender os princípios subjacentes à classificação por categoria econômica.

48. Por meio desse item classificatório, esperava-se instituir instrumentos capazes de avaliar a participação governamental na formação bruta de capital fixo e controlar a eficiência do setor público. Por esse motivo, não só o Brasil, mas diversos países adotaram alguma forma de classificação econômica no interior de seus sistemas orçamentários.

49. Por outro lado, tanto o documento das Nações Unidas quanto os principais trabalhos doutrinários brasileiros enfocam quase exclusivamente na despesa ao tratar dessa classificação. Possivelmente, esse enfoque decorre dos objetivos ínsitos à classificação econômica, que são atendidos sobretudo por sua aplicação entre as despesas.

50. De igual modo, se por um lado o legislador da Lei 4.320/1964 distinguiu despesas correntes e de capital segundo seu efeito na ‘formação de bens de capital’, por outro, optou por não definir expressamente o conceito teórico balizador da discriminação da receita segundo categoria econômica.

51. Com efeito, o legislador usou um regime híbrido ao classificar receitas segundo a categoria econômica, realizando um desdobramento das duas categorias entre as diferentes ‘fontes’ (hoje chamadas de ‘origens’), usando simultaneamente critérios econômicos, contábeis e administrativos (Machado Jr. e Reis, 2015).

52. Ainda assim, cotejando a legislação com a literatura e com as práticas orçamentárias correntes, é possível depreender princípios norteadores implícitos na classificação das receitas por categoria econômica. Nesse sentido, observa-se que as receitas de capital geralmente conservam as seguintes características:

- a) são não-efetivas (não afetam o Patrimônio Líquido no Balanço Patrimonial da entidade);
- b) correspondem a receitas que desejavelmente deveriam ser direcionadas a gastos de capital, ainda que não haja uma vinculação estrita;
- c) o período da operação de capital extrapola o exercício contábil (semelhante à classificação de não-circulante das empresas, em consonância com as disposições da Lei nº 6.404, de 1976);
- d) os bens envolvidos nas operações de capital geralmente são aqueles que geram fluxo de caixa de forma perene; e
- e) receitas de capital tendem a ser episódicas e não-ordinárias.

53. A classificação de cada receita no orçamento público decorre da aplicação de um ou mais dos princípios arrolados acima, ainda que várias formas de ingresso não obedeçam estrita e cumulativamente a todos os critérios. Essa complexidade, inerente à tarefa de classificar todo o universo de receitas orçamentárias nas categorias econômicas, torna-se evidente na comparação do orçamento entre diferentes países.

54. Quando da adoção da classificação por categoria econômica, a Dinamarca, por exemplo, optou por considerar como de capital a receita decorrente de transmissão **causa mortis** (Nações Unidas, 1959). Já o Brasil optou por classificar toda receita tributária como corrente, pois, ‘considerados os inúmeros tributos e a variedade de incidências, seria difícil observar tal critério’ (Giacomoni, 2017, p. 149).

55. Desta forma, não há princípios absolutos que permitam a classificação inequívoca de quaisquer receitas. Ainda assim, é possível observar que os recursos provenientes da alienação de



estoques reguladores correspondem a receitas correntes típicas, visto que concentram as seguintes características:

- a) não envolvem um bem de capital e dizem respeito a um ativo circulante;
- b) as operações da qual decorrem se inserem dentro do ciclo operacional da entidade;
- c) são ordinários, apresentando recorrência devido à finalidade da entidade; e
- d) tendem a ser efetivos, pois o Custo da Mercadoria Vendida (CMV) pode diferir da Receita Bruta, gerando variação patrimonial quantitativa no balanço da estatal.'

140. Preliminarmente, importa observar que a classificação econômica da despesa orçamentária, se capital ou corrente, envolve, precipuamente, tema do domínio da Ciência Econômica, naquilo que diz respeito ao conceito de 'Formação de Capital' (ou Investimento) – não se confunde com o conceito de investimentos da contabilidade empresarial, que, segundo o art. 179, inciso III, da Lei 6.404/1976, são 'as participações permanentes em outras sociedades e os direitos de qualquer natureza, não classificáveis no ativo circulante, e que não se destinem à manutenção da atividade da companhia ou da empresa', consideradas no SNA 2008 como ativos financeiros –, razão pela qual o exame da questão não pode prescindir da leitura da publicação da metodologia do Sistema de Contas Nacionais do Brasil - referência 2010 (SCN 2020), que atualmente segue as recomendações internacionais presentes no System of National Accounts 2008 (SNA 2008).

141. O próprio texto reproduzido da Nota Técnica SEI 22288/2020/ME faz referência às recomendações da Organização das Nações Unidas – ONU. Quanto a esse aspecto, consta do manual do SNA 2008 que ele foi elaborado sob os cuidados dessa instituição em conjunto com a Comissão Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (peça 37, p. 5).

142. A Conta de Capital do SNA 2008 registra, em seu lado esquerdo, as variações dos valores dos ativos das unidades institucionais resultantes de transações com ativos não financeiros. Divide-se em duas categorias, os ativos produzidos e os ativos não produzidos (terreno, recursos minerais etc.). Os ativos produzidos são constituídos por três principais tipos: ativos fixos (edifícios, máquinas, equipamentos, **software** e banco de dados, pesquisa e desenvolvimento (P&D) etc.), estoques (ou inventários) e objetos de valor.

143. A definição, os esclarecimentos e os exemplos de estoques contam do item 10.12 do SNA 2008, reproduzido a seguir, no qual se registra como um dos exemplos o estoque de grãos do governo (peça 37, pp. 254 e 265-266). Informa-se, ainda, nos itens 10.24 e 10.31 do SNA 2008, que a formação bruta de capital mostra a aquisição menos a alienação de ativos produzidos para fins de formação de capital fixo, estoques ou objetos de valor, ou que é medida pelo valor total da formação bruta de capital fixo, variações de estoques e aquisições menos alienações de objetos de valor (peça 37, pp. 255-256).

'Ativos produzidos

[...]

10.12 Os inventários são ativos produzidos que consistem em bens e serviços, que surgiram no período atual ou em período anterior, e que são mantidos para venda, uso na produção ou outro uso em data posterior. Os inventários consistem em estoques de produtos que ainda são mantidos pelas unidades que os produziu, antes de serem processados, vendidos, entregues a outras unidades ou utilizados de outras formas, e estoques de produtos adquiridos de outras unidades que se destinem ao consumo intermediário ou à revenda sem processamento adicional. Os estoques de serviços consistem em produtos em andamento ou acabados, por exemplo, arquitetura desenhos, que estão em processo de conclusão ou são concluídas e aguardando que a edificação a que se referem seja iniciada. Os estoques mantidos pelo governo incluem, mas não se limitam, a estoques de materiais estratégicos, grãos e outras commodities de especial importância para a nação.

[...]

2 Variação de estoques



10.118 As variações de estoques são mensuradas pelo valor das entradas em estoque menos o valor de retiradas e menos o valor de quaisquer perdas recorrentes de bens mantidos em estoque durante o período contábil. Algumas dessas aquisições e alienações são atribuíveis a compras ou vendas reais, mas outras refletem transações internas à empresa.’ (tradução e grifos nossos)

144. Por sua vez, o SCN 2020 estabelece que a ‘Formação bruta de capital (P.5)’ pertencente à ‘Conta de capital (3.1)’, na qual são registradas as transações de aquisições de ativos não financeiros, compreendendo a ‘Formação bruta de capital fixo’ e a ‘Variação de estoques (P.52)’, entre cujas categorias consta a rubrica ‘Mercadorias para revenda’. A seguir, reproduz-se a definição e esclarecimentos constantes do SCN 2020 (peça 38, pp. 24, 41-42 e 78-80).

‘Variação de estoques (P.52)’

A variação de estoques representa a diferença entre o valor das entradas e o das saídas de mercadorias no estoque durante o período considerado, aos preços de comprador do momento da transação, quer sejam matérias-primas, produtos semielaborados ou produtos acabados, que não façam parte do capital fixo e que no momento dado se encontrem em poder das unidades de produção residentes. Por convenção, as famílias e as atividades não mercantis do governo e instituições sem fins de lucro a serviço das famílias, enquanto consumidoras, não detêm estoques.

A obtenção desta variável exige adaptações nos dados da contabilidade empresarial, fonte básica das informações sobre estoques, em função da diferença de conceito de valoração dos estoques no Sistema de Contas Nacionais. Essas adaptações visam anular a valorização dos produtos estocados em função da variação dos preços ao longo do tempo.

A variação de estoques entre os períodos inicial e final de um ano, chamada variação nominal, é decomposta em duas parcelas: variação real e valorização (ou ganhos por retenção). A variação real dos estoques é a parcela considerada no Sistema de Contas Nacionais como variação de estoques, enquanto a valorização é considerada como a parcela de renda auferida pela variação dos preços dos bens estocados.

Na impossibilidade de se registrar todo o movimento dos estoques durante um ano, adota-se, no Sistema de Contas Nacionais, que a variação real dos estoques seja calculada pela diferença entre o estoque final e o estoque inicial, valorados ao preço médio do ano, ou seja: o valor do estoque final deflacionado e o valor do estoque inicial inflacionado são levados para o ponto médio do ano.’

145. O Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014 (peça 35), publicado pelo FMI, é a referência para o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas – MEFP 2014 (peça 36), publicado pela STN no âmbito de sua competência para a elaboração do Manual de Estatísticas Fiscais (MEF), buscando-se ‘alinhar as práticas estatísticas do país às normas internacionais, com o objetivo de adequar a estatística fiscal brasileira à praticada pela maioria dos países’ (peça 36, p. 5). Registra-se, ainda, que o GFSM 2014 está em harmonia com outros sistemas internacionais de estatísticas macroeconômicas, ou seja, os ‘conceitos básicos, as definições e as convenções são, tanto quanto possível, os mesmos que os utilizados no SNA 2008’ (peça 36, p. 69).

146. Consta expressamente na Tabela 4A.1 do GFSM 2014 que a formação bruta de capital é um gasto de capital (**capital spending**), compreendendo os ativos fixos, os estoques e os objetos de valor (peça 35, p. 105). Na Tabela A7.5 do GFSM 2014, observa-se que a classificação das categorias de ativos não financeiros do SNA 2008 foi completamente incorporada ao GFSM 2014, de modo que a Variação de Estoques do SNA 2008 (P52) corresponde ao investimento líquido em ativos não financeiros de itens do GFSM 2014 (312) (peça 35, p. 395) e, embora a categoria ‘estoques estratégicos’ tenha sido eliminada como categoria dos estoques (612), trata-se de um subgrupo da categoria ‘bens para revenda’ (61224), conforme itens 7.75-7.76 e 7.84 do GFSM 2014 (peça 35, pp. 185-186).

147. O item 8.1 do MEFP 2014 reproduz a classificação do GFSM 2014 e faz constar do item ‘3.3. Aquisição líquida de ativos não financeiros’ do Anexo, como exemplo de Estoque (312), justamente a ‘Alienação de estoques estratégicos – PGPM’, na conta contábil 4.2.2.1.2.01.02 (peça 36, p. 50-52 e 86-87). Informa a STN, em resposta a esta equipe de fiscalização, que as alterações ‘na

classificação orçamentária prevista na Nota Técnica SEI 22288/2020/ME não trouxe alterações na classificação dessas transações' (peça 52, p. 3). Entretanto, neste acompanhamento não se examina a alteração do MEFP 2014 em razão da reclassificação, mas a adequação da reclassificação ao MEFP 2014, harmônico com o SNA 2008, com os quais espera-se que as classificações econômicas das receitas e despesas orçamentárias mantenham coerência.

148. Uma observação bastante pertinente consta do rodapé da Tabela 8.1 do GFSM 2014, segundo a qual somente é registrada no GFS a variação de estoques líquida, porém todas as aquisições e alienações brutas podem ser empregadas para apurar o Investimento líquido em ativos não financeiros, um acumulado que pode ser positivo ou negativo – no Investimento Líquido/Bruto (**Net/Gross Investment**) os termos **gross** e **net** dizem respeito ao cômputo, ou não, do consumo de capital fixo (basicamente, diz respeito à depreciação). Considerando-se que os fluxos possuem a mesma natureza do acumulado (entradas - saídas = acumulado = estoque final - estoque inicial), e vice-versa, as despesas com aquisições e as receitas de alienações, os fluxos, possuem a mesma natureza dos Estoques (acumulado), que são bens de capital (peça 35, p. 246).

149. Evidência ainda mais direta consta do Manual on Government Finance Statistics – GFSM 1986, do FMI, a referência para o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN). A diferença fundamental entre ambos diz respeito ao regime contábil. No GFSM 2014, as transações e fluxos são registrados sob o regime de competência – enfoque na sustentabilidade fiscal de longo prazo – e no RTN (GFSM 1986) sob o regime de caixa – enfoque na gestão de liquidez de curto prazo. Registrou-se expressamente no Glossário do GFSM 1986 que os estoques estratégicos e reguladores governamentais fazem parte da formação bruta de capital e, por isso, são classificados como dispêndio de capital (**capital expenditure**), exemplificando-se com o estoque de grãos (peça 46. pp. 2, 7 e 13) – no GFSM 2014, o termo **expenditure** corresponde à soma das despesas efetivas (**expenses**), as que causam variação no Patrimônio Líquido, com o investimento líquido em ativos não financeiros, que envolve gastos não efetivos (peça 35, pp. 93-94).

150. Neste ponto, importa reproduzir excerto do documento 'Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas', publicado pelas Nações Unidas (1959), citado na Nota Técnica SEI 22288/2020/ME, no qual se expõe claramente que a formação de estoques de empresas públicas comerciais, o caso da Conab, é uma espécie de investimento, e que também é uma forma de investimento das indústrias, que, além dos estoques, adquirem, por exemplo, equipamentos (industriais).

'D) CLASSIFICAÇÃO NA CONTA DE OPERAÇÕES DE CAPITAL

[...]

4. As contribuições de capital para as empresas públicas devem ser incluídas na conta de capital. Se essas empresas figuram num sistema de orçamentos anexos, será mais apropriado classificar a contribuição do Tesouro para seus fundos de capital como despesas do Tesouro, na conta de capital, e como receita na conta de capital da empresa. Uma consolidação da conta de operações de capital do Tesouro e das empresas públicas anularia esta operação intergovernamental, deixando como despesas de capital o investimento real feito pela empresa. Na maioria dos casos este processo deveria conduzir a um resultado objetivo, qualquer que fosse a natureza do investimento. Se a empresa pública é de natureza comercial, seu investimento pode apresentar a forma de estoques. Se, por outro lado, é um serviço industrial, seu investimento pode ter a forma de estoques, móveis e equipamentos. Se for a empresa uma autarquia criada com o fim de conceder empréstimos para o financiamento da produção corrente através do setor privado, seu investimento líquido será igual ao excedente dos empréstimos sobre as amortizações.'

151. As explicações do texto acima estão em consonância com os manuais internacionais citados, para os quais os estoques fazem parte da formação bruta de capital, são investimentos em bens de capital. A compra de grãos pela Conab para serem estocados e posteriormente vendidos é uma típica despesa com aquisição de um bem de capital, moldando-se claramente à definição estabelecida no MTO 2020/MCASP, apresentada como critério na própria Nota Técnica SEI

22288/2020/ME: 'Despesas de Capital: as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital'.

152. A propósito das afirmações no sentido de descaracterizar o estoque de grãos adquiridos como bens de capital, quais sejam, 'bens de capital que, por definição, são aqueles bens necessários para a produção de outros bens ou serviços, como máquinas e equipamentos', 'não serem consumidos não os caracterizam como bens de capital', 'na revenda de produtos, não há processo produtivo, logo os mesmos produtos adquiridos são comercializados' e 'a ideia de bem de capital pressupõe ainda que esse tipo de bem não será vendido, uma vez que esse tem capacidade de agregar valor a um produto inicial ou dar origem a um novo produto final', os manuais internacionais indicam justamente o contrário.

153. Há uma equivocada percepção de que a definição se aplica somente a bens de capital fixos, mas estes são um dos componentes da 'Formação bruta de capital'. Tanto assim que, coerentemente, o adjetivo restritivo 'fixos' não consta da definição apresentada no MTO 2020/MCASP. E quanto à afirmação de que os bens de capital são os 'necessários para a produção de outros bens ou serviços', a resposta também está no SCN 2020. A Conab adquire bens para revenda, de forma que exerce atividades econômicas classificadas no grupo 'Serviços', que contempla o subgrupo 'Comércio', cuja atividade principal é a compra e venda de mercadorias cobertas pela Pesquisa Anual de Comércio – PAC. Conforme a seguir reproduzido, também ocorre produção na atividade 'Comércio', cujo Valor Bruto da Produção corresponde à 'Margem de Comércio', realizada sobre os bens para revenda, ou seja, os estoques são necessários para a produção 'Margem de Comércio', integrada ao preço de venda (peça 38, pp. 54, 64, 134 e 220).

2. Margem de Comércio

2.1 Conceito de Margem de Comércio

O valor bruto da produção da atividade Comércio é medido pelo valor total das margens comerciais realizadas sobre os bens comprados para revenda mais os serviços prestados pelos representantes comerciais e os serviços de manutenção e reparo de veículos automotores e motos.

A margem de comércio é igual ao valor das vendas menos o valor dos bens adquiridos para revenda mais a variação real do estoque de bens para revenda. Define-se variação real dos estoques como a diferença entre o valor dos estoques final e inicial valorados aos preços médios do ano.

Glossário

margem de comércio: Um dos elementos somados ao preço básico para cálculo do preço de consumidor de um bem. Ela é calculada a partir do valor das vendas do comércio, descontando as despesas com bens adquiridos para revenda e somando a variação de estoques do comércio.'

154. A 'Margem de Comércio', então, desconsiderando-se a existência de tributos, fatos modificativos das compras e vendas (descontos, abatimentos e devoluções de compras e vendas) e eventual margem de transporte, corresponde à adição que se faz ao Custo da Mercadoria Vendida para a formação do preço de venda.

155. Conforme reproduzido mais acima, a variação real dos estoques é a parcela considerada no Sistema de Contas Nacionais como variação de estoques. E é justamente em razão da impossibilidade de o IBGE registrar todas as entradas e saídas dos estoques que a variação real dos estoques é apurada pela 'diferença entre o estoque final e o estoque inicial (variação nominal), valorados ao preço médio do ano, ou seja: o valor do estoque final deflacionado e o valor do estoque inicial inflacionado são levados para o ponto médio do ano'. No caso dos estoques da Conab, em tese, a variação real dos estoques é calculada diretamente por meio das Aquisições (Compras) menos as Alienações (Vendas) brutas registradas no Siafi – apresentam-se no tópico seguinte impropriedades relacionadas ao cômputo dessa rubrica.

156. Ademais, os grãos são inicialmente estocados e, futuramente, terão como destino a produção de outros bens por parte das empresas industriais compradoras, quando farão parte do consumo intermediário destas, sem prejuízo da possibilidade de destinação direta para o consumo final. Empresas não realizam consumo final, apenas consumo intermediário, o qual, segundo o item



6.27 do GFSM 2014, está intimamente relacionado à rubrica ‘Uso de bens e serviços’ do GFSM 2014 (peça 35, p. 120). Verifica-se, então, que a rubrica ‘Uso de bens e serviços’ engloba tanto os gastos com consumo intermediário, como o custo da mercadoria vendida (peça 35, p. 227).

157. E a propósito dos estoques pertencerem ao ativo circulante e não ao ativo não circulante, de apresentarem ordinária rotatividade, compreende-se que, para fins da classificação econômica, deve-se abstrair também desses fatores, que dizem respeito à liquidez – facilidade de conversão em dinheiro – e ao tempo de renovação do estoque no exercício financeiro (art. 34 da Lei 4.320/1964).

158. Por fim, no que concerne ao atendimento à legislação, verifica-se que não há contradição entre os manuais internacionais e o que consta das normas sobre finanças públicas, que permitem uma interpretação conforme suas orientações. O art. 12, § 5º, da Lei 4.320/1964 estabelece que se classificam como Inversões Financeiras – categoria pertencente ao conjunto das despesas de capital – as dotações destinadas a ‘aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização’, e o art. 11, § 2º, da Lei 4.320/1964, que são receitas de capital ‘as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos [...] da conversão, em espécie, de bens e direitos’. Por sua vez, a Portaria Interministerial 163/2001, de onde certamente foi extraída a definição que consta do MTO/MCASP, estabelece que se classificam como despesa de capital ‘aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital’.

159. Assim, considerando-se que os estoques (inventários) compõem a formação bruta de capital (itens 10.24 e 10.31 do SNA 2008); considerando-se que os estoques ou são produtos mantidos pelas unidades produtoras – antes de serem processados, vendidos, entregues a outras unidades ou utilizados de outras formas – ou são produtos adquiridos de outras unidades que se destinem ao consumo intermediário ou à revenda sem processamento adicional (item 10.12 do SNA 2008); considerando-se que as orientações constantes do GFSM 1986 e do GFSM 2014 estão em harmonia com o SNA 2008; considerando-se que a Conab é uma empresa estatal dependente incumbida da formação de estoques estratégicos e reguladores no âmbito da PGPM, em razão do que compra grãos (e outros produtos) para revenda; conclui-se que a empresa, ao adquiri-los (compra), realiza despesas de capital, e, ao vendê-los, arrecada receita de capital, no que concerne à classificação orçamentária econômica.

160. Diante de todo o exposto, compreende-se, em vista das competências da Conab e do estabelecimento das novas regras para a relação entre a empresa e a União, com o advento da Portaria Interministerial 38/2004, plausíveis as premissas em razão das quais concluiu-se pela adequação do denominado ‘Modelo de Financiamento’, bem assim pela necessidade de uma nova sistemática de registros patrimoniais, orçamentários e financeiros relacionados às ações comerciais de estoques reguladores no âmbito do PGPM. Entretanto, diverge-se sobre a mudança de classificação orçamentária das receitas e despesas quanto à categoria econômica, em vista tanto da legislação como dos conceitos, das classificações e das definições estabelecidas nas normas internacionais, notadamente as constantes do GFSM 1986, do GFSM 2014 e do SNA 2008, que apresentam prescrições voltadas à orientação para confecção das estatísticas macroeconômicas, e que, por isso, subsidiam a elaboração e interpretação da própria legislação.

161. Destarte, propõe-se a este Tribunal recomendar à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto) do Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, ao realizar a reclassificação das receitas e despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, amparada na Nota Técnica SEI 5/2022/Cesef/Supef/STN/Seto-ME, fundamente-se, para fins de classificação econômica das receitas e despesas orçamentárias, na legislação nacional sobre finanças públicas e nas orientações constantes do Manual on Government Finance Statistics – GFSM 1986, do Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014 e do System of National Accounts – SNA 2008.

162. Tratando-se de uma proposta de recomendação, cumpre-se dar atendimento ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, no sentido de oportunizar aos destinatários das deliberações



a apresentação de comentários sobre as propostas de recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

163. Consigne-se que a matéria envolve, precipuamente, interpretação de conceitos econômicos relativos a estatísticas de finanças públicas, à luz das melhores práticas internacionais. Nesse sentido, esta unidade técnica, por meio de ofícios de requisição (peça 6 dos presentes autos e peça 6 do TC 006.383/2022-0), promoveu oportunamente, à SOF e à STN, a possibilidade de encaminhamento de informações e esclarecimentos sobre a reclassificação orçamentária das despesas com formação e manutenção de estoques da PGPM, procedimento viabilizado após prévias interlocuções com os setores envolvidos.

164. Destarte, considera-se que o caso se conforma à hipótese prevista no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que autoriza a dispensa da providência quando as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento.

7.1.2. Contabilização da aquisição dos estoques da PGPM – NBC TSP 04 e MCASP

165. A STN informou, por meio da Nota Técnica SEI 19577/2022/ME, de 6/5/2022, que, para fins de registro da variação de Estoques nas 'Estatísticas Fiscais do Governo Geral – EFGG, publicado pelo órgão, utilizam-se, na categoria Estoques (código 312), a natureza da despesa 'Aquisição de mercadoria para revenda – Estoques reguladores' (código 4.5.90.62.11) e a natureza da receita 'Alienação de Estoques da PGPM' (código 2.2.1.2.01.01), de modo que, no demonstrativo de operações das EFGG, a alienação de estoques no âmbito da PGPM sensibiliza a linha sob código 31.2 (Venda de ativos não financeiros) e a aquisição de estoque sensibiliza a linha 31.1 (Aquisição de ativos não financeiros) (peça 52, p.3).

166. No entanto, os montantes registrados como despesa de aquisição de estoques nos exercícios de 2016 e 2021 – selecionados para análise –, sob o código 4.5.90.62.11 (despesa de capital), são, respectivamente, R\$ 230.000,00 e R\$ 3.343.681,06, uma parcela ínfima do que foi posteriormente informado pela STN, quando indagada sobre a parte relativa aos estoques da PGPM registrada na rubrica Estoques (código 312) dos demonstrativos constantes das Tabelas 3.3 e 3.4 das 'Estatísticas Fiscais do Governo Central Orçamentário', conforme tabela seguinte, com respeito à 'Tabela 3.4. Demonstrativo de Operações de Caixa do Governo Central Orçamentário - Brasil – Anual' (peça 49, p. 3, e peça 50, p. 2).

Tabela 22 – Pagamentos da PGPM nos exercícios de 2016 e 2021

R\$			
Despesa	Código	2016	2021
ARMAZENAGEM	45906251	173.937.635,12	79.811.864,90
TRANSPORTES, ENCOMENDAS, CARRETOS E FRETES	45906296	69.916.266,86	38.494.661,88
CAPATAZIA, ESTIVA, BRACAGEM E PESAGEM	45906221	9.361.597,92	7.048.662,39
COMISSOES E CORRETAGENS	45906257	3.996.990,85	858.604,47
SEGUROS EM GERAL	45906256	2.817.829,81	405.075,58
EMBALAGENS	45906224	1.912.700,41	4.452.548,00
IMP.CIRC.MERCADORIAS E SERVICOS-ICMS	45906258	574.775,63	1.806.793,45
ANÁLISES LABORATORIAIS	45906285	419.276,36	223.992,17
AQUISICAO MERC.P/REVENDA-EST.REGULADORES(PJ)	45906211	230.000,00	3.343.681,06
SERVICOS DE TERCEIROS	45906264	89.392,82	28.299,49
INSS - ARMAZENAGEM	45916272	78.868,12	
EDITAIS E PUBLICACOES	45916265	77.951,82	
TAXAS E PEDAGIOS	45906295	6.965,69	1.007.198,34
AQUISICAO MERC.P/REVENDA-EST.REGULADORES(PF)	45906212	1.206,95	
MERCADORIAS PARA REVENDA NO ATACADO	45906220		
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS-IP	45906259		
ENCARGOS FINANCEIROS	45906263		
ENSAQUE E REENSAQUE	45906267		
AQUISICAO DE PRODUTOS PARA REVENDA	45909262		
ARMAZENAGEM	45916251		
TAXAS E PEDAGIOS	45916295		
Total (Portaria Interministerial 38/2004)		263.421.458,36	137.481.381,73
Subtotal (EFGG - STN)		185.443.140,40	94.656.756,35

Fonte: Tesouro Gerencial e STN



167. Observa-se que as EF GG estão computando como estoques da PGPM não apenas os gastos com estoques físicos de produtos agrícolas – 4.5.90.62.11 e 4.5.90.62.12 –, mas também parte dos gastos previstos no art. 1º da Portaria Interministerial 38/2004, a seguir reproduzido. Em 2016, foram registrados a maior R\$ 185.211.933,45, e, em 2021, R\$ 91.313.075,29, desvios demasiado elevados, com prejuízo de eventuais análises comparativas com dados de países que se guiam pelo GFSM 2014.

‘Art. 1º Estabelecer que a formação e a manutenção de estoques públicos de produtos agropecuários serão realizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, executadas em orçamento próprio e mediante a transferência de recursos do Tesouro Nacional para cobertura das seguintes despesas:

I - compras de produtos e embalagens, assim como as despesas decorrentes destas aquisições, com a classificação, armazenagem, seguro, encargos financeiros, INSS e ICMS indenizados, e, quando devidamente autorizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda, outras despesas diretamente relacionadas com as operações;

II - manutenção e venda dos estoques públicos relativos a armazenagem, sobretaxa, seguro, classificação, conservação, beneficiamento, acondicionamento, tributos (ICMS, INSS e outros), análises laboratoriais, ensaque e reensaque, braçagem, serviços gráficos, comissão de bolsa sobre leilões, custas processuais relativas a cobrança judicial de perdas, publicações de editais, encargos financeiros e contratuais, e, quando devidamente autorizado pela STN, outras despesas diretamente vinculadas aos estoques;

III - remoção de estoques públicos, desde que atendidos os critérios propostos pela CONAB e aprovados conjuntamente pelas Secretarias de Política Agrícola, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Tesouro Nacional e de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único.

Os valores necessários aos pagamentos das despesas serão solicitados à STN pela Conab, mediante apresentação de planilhas contendo sua discriminação na forma dos incisos I, II e III.’

168. Verifica-se, ainda, que todos os gastos amparados no art. 1º da Portaria Interministerial 38/2004 são lançados no elemento de despesa ‘62’ (Aquisição de Produtos para Revenda), variando-se apenas o subelemento, quando, propriamente, somente estoques físicos de produtos agrícolas deveriam ser lançados nesse elemento de despesa. Além disso, conforme exemplificado a seguir, os registros de todos os gastos amparados no mesmo artigo da portaria, que não a aquisição de produtos para revenda, estão sendo impropriamente contabilizados.

169. Solicitaram-se à Conab esclarecimentos sobre a sistemática da transferência de recursos com o Tesouro Nacional nos exercícios de 2016 e 2021, e que fossem apresentadas as contas orçamentárias, financeiras e patrimoniais envolvidas na execução da PGPM e os correspondentes pagamentos realizados nos exercícios (peça 11).

170. Informou-se que, mensalmente, os recursos financeiros são solicitados ao Mapa, via Programação Financeira no Siafi, o qual, por sua vez, os recebe do Ministério da Economia e os repassa à Conab mediante acréscimo ao saldo da Conta Contábil 1.1.1.1.2.20.01 - Limite de Saque com Vinculação de Pagamento - OFFS, da UG 135100 - Conab. São em seguida disponibilizados para as Unidades Gestoras 135595 (Unidade Mercado de Opções – Sede) e 135348 (Núcleo Estoque Regulador – Sede), mediante as quais são efetuados todos os pagamentos referentes a aquisição e manutenção dos estoques públicos nos termos da Portaria Interministerial 38/2004, operacionalizado via Siafi Web na Situação DSP120 (Aquisição de Mercadorias para Revenda – Conab/Outros) (peça 48, p. 1-3).

171. Entre as contas relacionadas com a apropriação das despesas, consta a conta do ativo circulante 1.1.5.1.1.XX.YY (subtítulo ‘Mercadoria para Revenda ou Doação – Consolidação’, no atual Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP) e, em respeito à execução orçamentária, a



natureza da despesa 4.5.9X.XX.XX (Aquisição de Produtos para Revenda, no Anexo III da Portaria Interministerial 163/2001) (peça 48, p. 3).

172. O processo de contabilização da apropriação das despesas é exemplificado com o pagamento de 'prêmio de seguro de benfeitorias'. Nesse caso, foi selecionada para empenho da despesa a conta 4.5.90.62.56 (Aquisição de Bens para Revenda - Seguros em geral), com reflexo na conta 1.1.5.1.1.02.05 (Mercadoria para Revenda) e na conta do passivo circulante 2.1.3.1.1.01.00 (Fornecedores Nacionais). Informou-se que a despesa com 'seguro de mercadorias' é rateada para as unidades regionais, na fração dos montantes estocados, uma vez que se trata de despesa paga pela matriz, que não detém estoques.

173. Verifica-se, então, que os pagamentos por serviços (e materiais), que não dizem respeito ao custo de aquisição de estoques de produtos agrícolas para revenda, estão sendo lançados na conta do ativo circulante 'Mercadoria para Revenda', embora não devam ser ativados, porque se referem a despesas do período contábil – classificadas, no orçamento, como despesas correntes, e identificadas no SNA 2008 como consumo intermediário –, e que afetam o resultado do exercício tão logo liquidadas. São despesas que também não serão custo de mercadoria vendida, correspondente à revenda em período futuro.

174. Os gastos que podem compor o custo de aquisição dos estoques são os definidos no item 19 da 'NBC TSP 04 – Estoques' c/c o item 5.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, a seguir reproduzidos, ou seja, além do 'preço de compra', estão incluídos tributos não recuperáveis e apenas os gastos, como transporte, seguro e manuseio, 'incorridos para trazer os estoques à sua condição e localização atuais'.

NBC TSP 04 – Estoques

'19. O custo de aquisição dos estoques compreende o preço de compra, os impostos de importação e outros tributos (exceto os recuperáveis no Fisco), bem como os custos de transporte, seguro, manuseio e outros diretamente atribuíveis à aquisição de produtos acabados, materiais e suprimentos. Descontos comerciais, abatimentos e outros itens semelhantes devem ser deduzidos na determinação do custo de aquisição.'

MCASP

'5.2.2. Custo dos Estoques

O valor de custo dos estoques deve incluir todos os custos de aquisição e de transformação, bem como outros custos incorridos para trazer os estoques à sua condição e localização atuais.

O custo de aquisição compreende:

- a. O preço de compra;
- b. Os impostos de importação e outros tributos não recuperáveis;
- c. Frete (transporte);
- d. Seguro;
- e. Manuseio; e
- f. Outros diretamente atribuíveis à aquisição de produtos acabados, materiais e suprimentos.

Descontos comerciais, abatimentos e outros itens semelhantes devem ser deduzidos na determinação do custo de aquisição.'

175. O escopo desta fiscalização não permite um aprofundamento na matéria, mas é evidente que as despesas listadas na Tabela 18 contemplam serviços e materiais que não se conformam ao critério legal estabelecido para a avaliação do custo dos estoques, e muitos, em verdade, dizem respeito a despesas que ocorrem após a compra e guarda dos produtos, a exemplo da aquisição de sacos (materiais) e da prestação de serviços de ensacamento, carga e descarga de produtos a granel realizados quando de sua revenda, e, como no exemplo, de serviços de seguros para os produtos em geral armazenados (ou transportados) no âmbito da PGPM.

176. Destarte, propõe-se a este Tribunal recomendar à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto) do Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU

315/2020, que, oportunamente às ações de reclassificação das receitas e despesas e ao estabelecimento da nova sistemática de registros patrimoniais, orçamentários e financeiros relacionados às ações comerciais de estoques estratégicos e reguladores no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, amparada na Nota Técnica SEI 5/2022/Cesef/Supeq/STN/Seto-ME, de 16/3/2022, adéque as rotinas de registro contábil da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), de forma a que o custo de aquisição desses estoques se conforme às definições estabelecidas no item 19 da ‘NBC TSP 04 – Estoques’, c/c o item 5.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, garantindo-se, ainda, que as publicações das ‘Estatísticas Fiscais do Governo Geral’ reflitam adequadamente os montantes dos estoques adquiridos e alienados no período contábil, consoante orientações constantes do Manual on Government Finance Statistics – GFSM 1986, do Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014 e do System of National Accounts – SNA 2008.

177. Tratando-se de uma proposta de recomendação, cumpre-se dar atendimento ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, no sentido de oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

178. Consigne-se que a matéria envolve, precipuamente, interpretação de rotinas contábeis relativas a estatísticas de finanças públicas, à luz das melhores práticas internacionais. Nesse sentido, esta unidade técnica, por meio de ofícios de requisição (peças 6 e 11), promoveu oportunamente, à STN e à Conab, a possibilidade de encaminhamento de informações e esclarecimentos sobre os registros contábeis das despesas com formação e manutenção de estoques da PGPM, procedimento viabilizado após prévias interlocuções com os setores envolvidos.

179. Destarte, considera-se que o caso se conforma à hipótese prevista no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que autoriza a dispensa da providência quando as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento.

7.2. Abertura de créditos suplementares e especiais submetidos ao ‘Teto de Gastos’

180. O art. 107, § 5º, do ADCT veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos. O art. 43 da LDO 2022, por sua vez, dispõe que, na hipótese em que a abertura de créditos suplementares e especiais, a reabertura de créditos especiais e a alteração de que trata o art. 167, § 5º, da CF/1988 – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, sem necessidade de prévia autorização legislativa –, se mostrarem incompatíveis com a meta de resultado primário estabelecida no seu art. 2º (déficit de R\$ 170,5 bilhões) ou com os limites individualizados para despesas primárias definidos no art. 107 do ADCT, deverão ser realizados os cancelamentos compensatórios em anexo específico.

181. Sobre o tema, o art. 4º, § 1º, inciso I, da LOA 2022 estabelece que a abertura de crédito suplementar referente à despesa primária será compatível com a meta de resultado primário quando mantiver o montante autorizado para as despesas primárias ou, na hipótese de aumento do montante autorizado, estiver fundamentado no RARDP ou estiver relacionado ao excesso de arrecadação ou superávit financeiro, no que se refere à transferência aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de receitas que tenham vinculação constitucional ou legal.

182. Por sua vez, o art. 4º, § 1º, inciso II, da LOA 2022 dispõe que o mesmo crédito suplementar será compatível com os limites individualizados de que tratam o art. 107, **caput**, incisos I a V, do ADCT quando não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites ou, na hipótese de aumento do montante, as dotações resultantes da alteração observarem os mesmos limites, conforme demonstrado no RARDP.

183. Ainda, o art. 4º, § 2º, da LOA 2022 estabelece que o ato de abertura de crédito suplementar conterá, sempre que necessário, anexo específico com cancelamentos compensatórios de

dotações destinadas a despesas primárias, como forma de garantir as citadas compatibilidades com a meta de resultado primário e com os limites individualizados, conforme regras supracitadas.

184. Analisados os créditos suplementares e especiais, abertos e reabertos, no 2º bimestre, verifica-se que houve compatibilidade com a meta de resultado primário e com o 'Teto de Gastos', uma vez que foram acompanhados do cancelamento de dotações em igual montante ou as dotações não estão sujeitas ao 'Teto de Gastos', conforme sintetizado na tabela seguinte.

Tabela 23 – Demonstrativo da compatibilidade dos créditos adicionais com a EC 95/2016

R\$							
Tipo	Ato do Poder Executivo	Nº	Data	Sujeitos à EC 95/2016		Não Sujeitos à EC 95/2016	
				Suplementação	Cancelamento	Suplementação	Cancelamento
Reabertura de Crédito	Portaria/Ato/Resolução	2.151	10/3/2022			3.501.597.083	
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	2.266	11/3/2022	275.229.460	275.229.460		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	2.596	23/3/2022			766.718.087	766.718.087
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	2.595	23/3/2022	19.486.670	19.486.670		
Crédito Extraordinário	Medida Provisória	1.111	30/3/2022	-	-	1.200.000.000	-
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	2.915	5/4/2022	-	-	431.704.685	431.704.685
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	3.130	8/4/2022	87.270.688	87.270.688	-	-
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	3.324	14/4/2022	104.452.422	104.452.422	-	-
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	3.598	20/4/2022	-	-	2.443.946.175	-
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	3.464	20/4/2022	1.558.732.045	1.558.732.045	-	-
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	3.628	27/4/2022	-	-	772.698.503	-
Total				2.045.171.285	2.045.171.285	9.116.664.533	1.198.422.772

Fonte: Tabela 15 (adaptada) do RARDP do 1º bimestre (TC 006.383/2022-0, peça 38, p. 31) e do 2º bimestre (peça 7, p. 31).

8. ACOMPANHAMENTO DA 'REGRA DE OURO'

185. A 'Regra de Ouro' consiste na vedação para realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, conforme estabelece o art. 167, inciso III, da CF/1988.

186. O art. 22 da LDO 2022 dispõe que o PLOA 2022 e a LOA 2022 poderão conter, no âmbito dos OFSS, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias em montantes equivalentes à diferença positiva entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital, 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, ressalvados os montantes reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto na art. 42, § 1º, inciso III, alínea 'a', da LDO 2022, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por troca de fonte anterior.

187. Com amparo nesses dispositivos, c/c os arts. 2º, parágrafo único, 3º, §§ 2º e 3º, da LOA 2022, estabeleceu-se que o montante estimado de receitas de operações de crédito que excede o montante fixado de despesas de capital é de R\$ 125.662.536.433,00, dotação destinada ao pagamento de despesas obrigatórias da Seguridade Social no âmbito da ação '00SJ - Benefícios Previdenciários' do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (UO 40904), vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência.

188. Conforme abordado em detalhes no relatório de acompanhamento do 1º bimestre de 2022, com amparo no art. 42, § 1º, inciso III, alínea 'a', da LDO 2022, editou-se a Portaria SOF/ME 1.523, de 18/2/2022, mediante a qual foi autorizada a substituição integral da fonte de recursos de operações de crédito que amparava a dotação condicionada, valendo-se de fontes originárias de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2021, tornando-se desnecessária a emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para atender à programação da dotação condicionada e, por consequência, sua aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional (TC 006.383/2022-0 peça 60, p. 34).

189. No que diz respeito às rubricas que integram a apuração do cumprimento da 'Regra de Ouro', os cálculos referentes à execução ao término do 2º bimestre indicaram insuficiência em seu cumprimento de R\$ 5,8 bilhões. Entretanto, conforme destacado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 1º Quadrimestre de 2022, o ateste de cumprimento é realizado no



encerramento do exercício, consoante o art. 6º, § 1º, inciso I, da Resolução-SF 48/2007. Com respeito à projeção, registra-se no RARDP do 2º bimestre de 2022 suficiência da margem da 'Regra de Ouro' de R\$ 15,7 bilhões, conforme tabela seguinte.

Tabela 24 – Margem da 'Regra de Ouro' em 2022

R\$ bilhões

Rubricas	1º bimestre	2º bimestre	
	Cenário Anterior	Cenário Atual	Realizado
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a-b)	1.671,5	1.689,3	653,9
Receitas de Operações do Exercício (a)	1.794,7	1.732,6	487,5
Variação da Subconta da Dívida (b)	123,2	43,3	-166,4
Despesas de Capital¹ (I=d+e+f)	1.686,6	1.705,0	648,1
Investimentos ² (d)	42,3	44,6	2,7
Inversões Financeiras (e)	66,6	65,9	18,2
Amortizações (f)	1.577,7	1.594,5	627,2
Margem da 'Regra de Ouro' (III = II - I)	15,1	15,7	-5,8

Fontes: Tabela 17 (adaptada) do RARDP do 2º bimestre de 2022 (peça 7, p. 35) e Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 1º Quadrimestre de 2022 (peça 8, p. 9).

1/ As despesas de capital são consideradas pela sua execução orçamentária, que corresponde às despesas liquidadas no exercício ou inscritas em restos a pagar não processados. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, em que, por exemplo, as despesas podem ser apresentadas por seus valores pagos.

2/ A linha investimentos corresponde à classificação orçamentária do Grupo de Despesa 4, e a de inversões financeiras corresponde ao GND 5. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, onde parte das inversões financeiras, particularmente aquelas que afetam o resultado primário, são classificadas como investimentos.

190. Reitera-se no mesmo relatório que providências no sentido de liberar fontes de recursos indisponíveis no caixa, principalmente devido a vinculações, criariam meios adicionais para a execução de despesas orçamentárias, evitando-se financiamentos por meio da emissão de dívida, notadamente em vista do cenário desafiador para o cumprimento da 'Regra de Ouro' nos próximos anos.

9. CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF – PODER EXECUTIVO

191. O art. 42 da LRF veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este fim.

192. No que diz respeito ao cumprimento do art. 42 da LRF, informa-se que, de modo a harmonizá-lo com o art. 1º, § 1º, da LRF, a STN desenvolveu internamente metodologia de estimativa adaptada ao Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, de modo a permitir avaliação gerencial da situação esperada das disponibilidades ao final do exercício corrente, conforme metodologia estabelecida na Nota Técnica SEI 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF.

193. A metodologia de cálculo adotada pela STN leva em conta a vinculação existente entre a fonte de recursos e a sua destinação, haja vista a sua aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual 'os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso'.

194. O atendimento ao art. 42 da LRF se dá, portanto, quando existem suficientes disponibilidades financeiras líquidas (após a inscrição em restos a pagar não processados) não vinculadas a determinada destinação (recursos ordinários ou livres) para cobrir eventuais insuficiências em grupos de fontes vinculadas de forma agregada ou em fontes vinculadas específicas.

195. Assim, consignou-se no RARDP do 2º bimestre de 2022 que, aplicada a citada metodologia, considerando-se os dados realizados disponíveis até o mês de abril, conforme consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (peça 10, p. 37), e as previsões para os demais meses compatíveis com o mesmo relatório de avaliação, há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 123,0 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias, mantidas as premissas atuais e informações orçamentárias disponíveis no Siafi ao tempo da análise (peça 7, p. 37).

10. CONCLUSÃO

196. Houve variação positiva na maioria dos parâmetros macroeconômicos e não há divergência significativa entre as estimativas da SPE e as de mercado, porém, houve queda acentuada na massa salarial, ainda reflexo da pandemia de Covid-19. O aumento das projeções de receita se deve tanto aos resultados de arrecadação do bimestre, como à evolução dos parâmetros.

197. Segundo o RARDP do 2º bimestre de 2022 (peça 7, p. 8), em confronto com a previsão da avaliação do 1º bimestre, estima-se que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.167,1 bilhões, ou seja, incremento de R\$ 49,1 bilhões (variação positiva de 2,3%). Enquanto a receita líquida estimada é de R\$ 1.722,4 bilhões, com variação positiva de R\$ 36,3 bilhões (2,2%).

198. A receita total realizada, excluindo-se o resultado da previdência, comparada à previsão para o 2º bimestre do exercício corrente mostra variação positiva de R\$ 25.529 milhões (9,9%). Dentre as receitas administradas, a maior variação foi do Imposto sobre a Renda, R\$ 8.323 milhões (8,0%). Enquanto entre as receitas não administradas, os maiores desvios foram de exploração de recursos naturais, R\$ 5.903 milhões (26,2%), demais receitas, R\$ 1.923 milhões (20,7%) e concessões e permissões, R\$ 1.039 milhões (240,5%).

199. No que se refere à arrecadação realizada em valores constantes, destaque-se que a receita total acumulada até abril de 2022 com base no IPCA daquele mês atingiu R\$ 699.241 milhões, o que corresponde a crescimento real de R\$ 86.062 milhões (12,3%), comparado à receita acumulada em igual período do ano anterior.

200. Cotejando-se a receita total realizada acumulada móvel nos últimos doze meses – a preços constantes com base no IPCA de abril de 2022, observou-se majoração nos valores das médias móveis acumuladas em doze meses de abril/2021 a abril/2022 de 19,7%, ao passo que o crescimento da média móvel em doze meses da receita líquida foi de 18,3%.

201. Conforme o RARDP do 2º bimestre de 2022, a projeção da despesa primária em 2022 alcançou R\$ 1.787,9 bilhões, enquanto foram registrados na LOA 2022 R\$ 1.720,3 bilhões e no RARDP do 1º bimestre de 2022, R\$ 1.753,0 bilhões, o que corresponde às variações de 3,9% e 2,0%, respectivamente.

202. A despesa realizada de janeiro a abril de 2022, a preços constantes com base no IPCA de abril de 2022, comparada com igual período do ano anterior, apresentou variação positiva de R\$ 28.392 milhões (5,4%).

203. A despesa acumulada móvel nos últimos doze meses, de abril de 2021 a abril de 2022, a preços constantes com base no IPCA de abril de 2022, passou de R\$ 2.238 bilhões para R\$ 1.795 bilhões, uma redução de R\$ 443 bilhões (-19,8%).

204. A Lei 14.194/2021 (LDO 2022) estabeleceu em seu art. 2º, para o Governo Central, meta de déficit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 170,547 bilhões (-1,92% do PIB). Já o art. 3º da LDO 2022 preceituou que o PDG das empresas estatais federais deverá ser compatível com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 4,42 bilhões (-0,05% do PIB). A seu turno, a meta do setor público não financeiro é de déficit de R\$ 177,49 bilhões (-2,00% do PIB), conforme o Anexo IV.1 da LDO 2022. A LDO 2022 (§ 2º do art. 3º) previu ainda a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o PDG.

205. Não obstante as projeções de receitas e despesas primárias da avaliação do 2º bimestre de 2022, consideradas a meta de resultado primário e a dedução referente a restos a pagar de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia no valor de R\$ 6.724,4 milhões, indicarem a possibilidade de ampliação de R\$ 111.708,1 milhões nas despesas primárias discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU, tal ampliação não ocorreu, em virtude da imposição de observância do 'Teto de Gastos' (ADCT, art. 107), haja vista que as projeções das despesas primárias sujeitas ao regime do 'Teto de Gastos' estão acima daquele limite de gastos em R\$ 6.954,4 milhões, com um excesso no Poder Executivo de R\$ 9.961,4 milhões e um espaço nos demais Poderes, MPU e DPU de R\$ 3.016,0 milhões.



206. Os resultados primários do Governo Central acumulados até abril de 2022 a preços correntes (superávit de R\$ 80,1 bilhões) e das empresas estatais federais (superávit de R\$ 6,0 bilhões), segundo a apuração oficial do Bacen (metodologia 'abaixo da linha'), afiguram-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2022, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 170,5 bilhões e de R\$ 4,4 bilhões.

207. No 1º quadrimestre de 2022, o Governo Federal realizou superávit primário de R\$ 86,1 bilhões, superior à meta prevista no Decreto 11.019/2022 (superávit de R\$ 45,8 bilhões) e à meta ajustada (superávit de R\$ 42,9 bilhões), consideradas as deduções autorizadas pela LDO 2022.

208. O resultado primário das empresas estatais federais no 'PDG ajustado' acumulado de janeiro a abril de 2022 foi de déficit de R\$ 689,0 milhões. A seu turno, o resultado primário 'abaixo da linha' das empresas estatais federais alcançou superávit de R\$ 6.061 milhões, o que implicou em discrepância estatística de R\$ 6.750,1 milhões entre as duas métricas de resultado.

209. Destaca-se que a projeção do resultado primário de 2022 das empresas estatais federais, com base no demonstrativo da Necessidade de Financiamento Líquido, mostrou déficit expressivo nas seguintes empresas: Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), R\$ 1.840,5 milhões; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), R\$ 260,5 milhões; Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras), R\$ 253,2 milhões; Empresa Gestora de Ativos (Emgea), R\$ 158,7 milhões; Casa da Moeda do Brasil (CMB), R\$ 70,4 milhões; Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), R\$ 85,7 milhões; e Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), R\$ 50,3 milhões.

210. A programação orçamentário-financeira do Poder Executivo federal para o exercício de 2022 foi estabelecida pelo Decreto 10.961/2022, que, alterado pelo Decreto 11.019, de 30/3/2022, apresentou, para o exercício de 2022, o montante de R\$ 131,3 bilhões para os 'Limites de Movimentação e Empenho' e de R\$ 113,9 bilhões para os limites de pagamentos até o 2º bimestre.

211. Propõe-se a este Tribunal determinar ao Poder Executivo o desbloqueio das dotações orçamentárias do FNDCT, decisão tomada irregularmente pela JEO.

212. Com a EC 113/2021, o 'Teto de Gastos' para 2022 é de R\$ 1.679,6 bilhões. Considerando-se a reclassificação das despesas com as ações da PGPM, o Teto passaria a ser de R\$ 1.681,0 bilhões.

213. Os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao 'Teto de Gastos' foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, e os créditos suplementares abertos e reabertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário.

214. Propõe-se a este Tribunal recomendar à Seto/ME que, ao realizar a reclassificação das receitas e despesas com a formação e manutenção de estoques da PGPM, fundamente-se na legislação nacional sobre finanças públicas e nas orientações constantes dos manuais internacionais sobre estatísticas macroeconômicas, e, oportunamente, adéque as rotinas de registro contábil da Conab, de forma a que o custo de aquisição dos estoques estratégicos e reguladores estejam em conformidade com o item 19 da 'NBC TSP 04 – Estoques', c/c o item 5.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, e as publicações das 'Estatísticas Fiscais do Governo Geral' reflitam as orientações constantes do GFSM 1986, do GFSM 2014 e do SNA 2008.

215. Especificamente quanto à determinação e às recomendações alvitradas, a Resolução-TCU 315/2020 prevê a dispensa da etapa de comentários dos gestores quando as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade jurisdicionada manifestar-se sobre as informações previstas no caput na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos (art. 14, § 2º, inciso I), hipótese aplicável aos casos em tela, haja vista que, após prévias interlocuções com as unidades jurisdicionadas envolvidas, estas puderam encaminhar informações e esclarecimentos pertinentes em resposta aos ofícios de requisição.



216. Apesar da insuficiência de R\$ 5,8 bilhões no cumprimento da 'Regra de Ouro' até o 2º bimestre, projeta-se o seu cumprimento em 2022, com margem de R\$ 15,7 bilhões. A expectativa é de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 123,0 bilhões.

217. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

218. Em razão dos argumentos acima despendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar ao Poder Executivo, com fundamento no art. 45, **caput**, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 251, **caput**, do Regimento Interno do TCU, o arts. 4º, inciso I, e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, os arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964 e o art. 11, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 11.540/2007, que, no prazo de cinco dias, desbloqueie as dotações orçamentárias do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, ato promovido em razão da deliberação exarada no Voto 6, de 2/6/2022, da Junta de Execução Orçamentária, constituída nos termos do art. 1º do Decreto 9.884, de 27/6/2019 (item 111 deste relatório);

b) recomendar à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

b.1) ao realizar a reclassificação das receitas e despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos, amparada na Nota Técnica SEI 5/2022/Cesef/Supef/STN/Seto-ME, fundamente-se, para fins de classificação econômica das receitas e despesas orçamentárias, na legislação nacional sobre finanças públicas e nas orientações constantes do Manual on Government Finance Statistics – GFSM 1986, do Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014 e do System of National Accounts – SNA 2008 (item 161);

b.2) oportunamente às ações de reclassificação das receitas e despesas e ao estabelecimento da nova sistemática de registros patrimoniais, orçamentários e financeiros relacionados às ações comerciais de estoques estratégicos e reguladores no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos, adéque as rotinas de registro contábil da Companhia Nacional de Abastecimento, de forma a que o custo de aquisição de seus estoques se conforme às definições estabelecidas no item 19 da 'NBC TSP 04 – Estoques', c/c o item 5.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, garantindo-se, ainda, que as publicações das 'Estatísticas Fiscais do Governo Geral' reflitam adequadamente os montantes dos estoques adquiridos e alienados no período contábil, consoante orientações constantes do Manual on Government Finance Statistics – GFSM 1986, do Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014 e do System of National Accounts – SNA 2008 (item 176);

c) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2022:

c.1) os resultados primários do Governo Central acumulados até abril de 2022 a preços correntes (superávit de R\$ 80,1 bilhões) e das empresas estatais federais (superávit de R\$ 6,0 bilhões), segundo a apuração oficial do Bacen (metodologia 'abaixo da linha'), afiguram-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2022, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 170,5 bilhões e de R\$ 4,4 bilhões, estipuladas, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício de 2022 (item 51);

c.2) a projeção do resultado primário de 2022 das empresas estatais federais, com base no Demonstrativo da Necessidade de Financiamento Líquido, indica déficit expressivo das seguintes empresas: Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), R\$ 1.840,5 milhões; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), R\$ 260,5 milhões; Empresa Brasileira de



Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras), R\$ 253,2 milhões; Empresa Gestora de Ativos (Emgea), R\$ 158,7 milhões; Casa da Moeda do Brasil (CMB), R\$ 70,4 milhões; Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), R\$ 85,7 milhões; e Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), R\$ 50,3 milhões. (item 72);

c.3) não obstante as projeções de receitas e despesas primárias da avaliação do 2º bimestre de 2022, consideradas a meta de resultado primário e a dedução referente a restos a pagar de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia no valor de R\$ 6.724,4 milhões, indicarem a possibilidade de ampliação de R\$ 111.708,1 milhões nas despesas primárias discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU, tal ampliação não ocorreu, em virtude da imposição de observância do ‘Teto de Gastos’ (ADCT, art. 107), haja vista que as projeções das despesas primárias sujeitas ao regime do ‘Teto de Gastos’ estão acima daquele limite de gastos em R\$ 6.954,4 milhões, com um excesso no Poder Executivo de R\$ 9.961,4 milhões e um espaço nos demais Poderes, MPU e DPU de R\$ 3.016,0 milhões (item 40);

c.4) em razão da EC 113/2021, a LOA 2022 foi sancionada estabelecendo-se o ‘Teto de Gastos’ para 2022 de R\$ 1.679,6 bilhões, porém, com a reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, o montante passaria a ser de R\$ 1.681,0 bilhões (item 120);

c.5) os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram compatíveis com a meta de resultado primário e com o ‘Teto de Gastos’ (item 180);

c.6) o Poder Executivo substituiu os R\$ 125,7 bilhões em fonte de recursos de operações de crédito (944) que amparavam a dotação condicionada destinada ao pagamento de despesas obrigatórias do Regime Geral de Previdência Social (item 187);

c.7) as projeções indicam suficiência para cumprimento da ‘Regra de Ouro’ da ordem de R\$ 15,7 bilhões no exercício de 2022 (item 189);

c.8) há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 123,0 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias (item 195);

d) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos ao Ministério da Economia, à Controladoria-Geral da União, à Companhia Nacional de Abastecimento, à Casa Civil da Presidência da República e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que o inteiro teor da referida decisão poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos); e

e) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. O Diretor de Fiscalização da Responsabilidade Fiscal – Diref da Semag manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento da equipe de fiscalização e destacou a possibilidade de adoção de medida cautelar, sem oitiva prévia, para o imediato desbloqueio das dotações do FNDCT uma vez que a Lei Complementar 177/2021, que alterou a LRF e a Lei 11.540/2007 veda a imposição de limitações à execução da programação financeira do Fundo.

4. Contudo, o titular da unidade técnica sinalizou que o problema já havia sido sanado pelo poder executivo, conforme se extrai do seguinte excerto de seu pronunciamento:

“Ocorre que, entre a conclusão do relatório da equipe e o presente pronunciamento da unidade técnica, o Poder Executivo efetuou o desbloqueio das dotações do FNDCT, restando prejudicadas tanto a proposta de determinação, quanto uma possível adoção de cautelar.

Com efeito, em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e ao Tesouro Gerencial, verifica-se que, em 2/8/2022, as dotações pertencentes ao FNDCT foram integralmente desbloqueadas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e, consequentemente, as programações no valor de R\$ 2,5 bilhões foram revertidas ao orçamento do mesmo fundo. A tabela abaixo evidencia os documentos Siafi que desbloquearam as aludidas dotações.

Desbloqueio de dotações FNDCT



Data de Lançamento	Documento Siafi	Valor (R\$)
02/08/2022	2022ND800059	601.744.393,00
	2022ND800060	926.157.014,00
	2022ND800061	420.450.907,00
	2022ND800062	278.135.697,00
	2022ND800063	111.980.847,00
	2022ND800064	161.531.142,00
Total		2.500.000.000,00

Fonte: Siafi.

Não obstante o desbloqueio efetuado e em plena consonância com o entendimento esposado pela equipe instrutória, decorrente de percuente análise técnico-jurídica da matéria, o bloqueio promovido pelo Poder Executivo incidente sobre as dotações do FNDCT constitui irregularidade, por afrontar o disposto no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, c/c os arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964 e o art. 11, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 11.540/2007.

(...)

Nesse contexto, tendo em conta a ocorrência do descumprimento legal – ainda que já desconstituído o referido ato, haja vista o desbloqueio das dotações empreendido em 2/8/2022 – visando evitar que a irregularidade volte a ocorrer e buscando orientar a Administração, entende-se pertinente e oportuno propor ciência ao Poder Executivo sobre a necessária observância da legislação que rege a programação orçamentária e financeira do FNDCT.

Dessa feita, manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de fiscalização, alterando-se o encaminhamento proposto no item ‘a’ – substituindo-se a proposta de determinação por ciência, conservando-se a redação dos demais itens (...)

É o relatório.

VOTO

Em exame o acompanhamento efetuado por este Tribunal com o propósito de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2022, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do contingenciamento de despesas, em cumprimento ao disposto no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

2. Em linha geral, a equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag concluiu que os resultados primários do Governo Central (superávit de R\$ 80,1 bilhões) e das empresas estatais federais (superávit de R\$ 6 bilhões), apurados pelo Banco Central do Brasil – Bacen (metodologia “abaixo da linha”) até abril deste ano, indicam tendência de cumprimento das metas fiscais para 2022, respectivamente déficits de R\$ 170,5 bilhões e de R\$ 4,4 bilhões. Nesse sentido, observa-se que o resultado obtido pelo Governo Federal no 1º quadrimestre de 2022 é superior à meta prevista no Decreto 11.019/2022, que fixa a programação orçamentário-financeira do Poder Executivo Federal para o ano em curso.

3. Esses valores traduzem uma continuidade da recuperação da economia brasileira após os desafios impostos pela pandemia da Covid 19, movimento já detectado a partir do ano passado. Embora o resultado global seja alentador, quando comparado aos exercícios anteriores, merece atenção o desempenho negativo de algumas empresas estatais, como já havia sido apontado na etapa anterior deste acompanhamento.

Empresa	Resultado no 1º Bimestre	Acumulado no 2º Bimestre
Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron	- R\$ 332 milhões	- R\$ 653 milhões
Empresa Brasileira de Hemoderivados – Hemobras	+ R\$ 18 milhões	- R\$ 13 milhões
Casa da Moeda do Brasil – CMB	- R\$ 111 milhões	- R\$ 73 milhões

Empresa Gestora de Ativos – Emgea	+ R\$ 358 mil	- R\$ 11 milhões
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero	- R\$ 52 milhões	+ R\$ 5 milhões
Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro	- R\$ 389 milhões	- R\$ 208 milhões

4. Na tabela acima, destaca-se a Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron como possuidora dos piores resultados no período. Sua projeção para o exercício de 2022 indica um prejuízo total da ordem de R\$ 1,8 bilhão. Essa empresa, vinculada ao Comando da Marinha do Brasil, tem como finalidade principal gerenciar e executar os projetos de obtenção e manutenção de material militar naval, em especial o submarino nuclear brasileiro, o que demonstra o amplo espaço fiscal atribuído ao reequipamento dessa Força.

5. No tocante à execução financeira, mantém-se a expectativa de cumprimento do Teto de Gastos instituído pelo Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional 95, de 2016), embora o Poder Executivo tenha excedido a projeção do Teto em R\$ 10 bilhões, o que precisará ser compensado nos bimestres seguintes. Por outro lado, os demais Poderes, juntamente com o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, permaneceram abaixo do Teto em R\$ 3,0 bilhões.

6. O acompanhamento constatou, ainda, que não obstante a insuficiência de R\$ 5,8 bilhões no cumprimento da “Regra de Ouro” até o 2º bimestre, as projeções indicam seu atendimento com margem da ordem de R\$ 15,7 bilhões no exercício de 2022. Sabe-se que a referida Regra, positivada no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Ou, em outras palavras, seu objetivo é evitar que o Governo financie com empréstimos o custeio da máquina pública, na tentativa de diminuir a escalada da dívida pública.

7. Outra exigência que está sob acompanhamento do TCU é a do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que veda, nos últimos dois quadrimestres do mandato do Presidente da República, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. A equipe de fiscalização verificou que há expectativa de cumprimento dessa condição com margem de R\$ 123,0 bilhões, mantidas as premissas atuais e informações orçamentárias disponíveis no Siafi ao tempo da análise.

8. Dois pontos foram objeto de exame mais atento pela equipe da Semag neste acompanhamento: a reclassificação das despesas com as ações da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e o bloqueio das dotações orçamentárias do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

9. A primeira dessas questões já tinha sido matéria de análise no acompanhamento relativo ao bimestre anterior. Na ocasião eu fiz as seguintes ponderações (Acórdão 1.482/2022-TCU-Plenário, TC-006.383/2022-0):

“8. O ponto que despertou maior atenção tanto da equipe quanto dos dirigentes da Semag foi a reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, resultando, para 2022, na ampliação do limite de despesas primárias do Poder Executivo, em relação ao previsto na LOA 2022, no montante de R\$ 1,4 bilhão. Para melhor compreensão, faz-se necessário esclarecer a origem dessa alteração.

9. A PGPM é a ferramenta utilizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, atuando como balizadora da oferta de alimentos, incentivando ou desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento nacional. Com esse objetivo, a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab realiza operações de compra, armazenamento e venda de produtos agropecuários.

10. Originalmente, a formação e a manutenção de estoques públicos de produtos agropecuários eram custeadas mediante financiamento da Conab pelo Banco do Brasil, que, por sua vez, era financiado e remunerado pela União. A partir de março de 2004, no entanto, a Conab passou a contar com dotação orçamentária específica para aquisição e formação de estoques. Da mesma

forma, na ocasião das vendas dos produtos, a Conab retorna os recursos ao Tesouro Nacional. Assim, não há mais operação de crédito.

11. Apesar dessa alteração normativa e procedimental, as receitas e despesas da Conab relativas a compra e venda de produtos agropecuários eram classificadas como financeiras até 16/3/2022, quando foi consignada a reclassificação no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2022. Na verdade, o Ministério da Economia, com o aval da Junta de Execução Orçamentária instituída pelo Decreto 9.884/2019, alterou a base de cálculo do Teto de Gastos apurada em 2016, passando a considerar que o montante referente à formação de estoques no âmbito da PGPM constitui despesa primária, e não mais despesa financeira. O efeito para o exercício de 2022 equivale a uma elevação de R\$ 1,4 bilhão no Teto.

12. A legalidade da alteração da base de cálculo do Teto de Gastos sem prévia apreciação do Congresso Nacional vem sendo avaliada pela Semag na etapa subsequente desta fiscalização. Minha assessoria já contatou a unidade técnica e solicitou que as conclusões dessa avaliação estejam contidas no relatório referente ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira do 2º bimestre do corrente exercício.

13. Ocorre que, a partir da reclassificação das despesas, as operações de aquisição de produtos no âmbito da PGPM passam a estar sujeitas a contingenciamentos ou bloqueios prudenciais, na forma da LRF e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Tais restrições podem impactar os resultados da Política num ano de grandes desafios para o setor, marcado por eventos climáticos adversos e pelo conflito armado deflagrado entre Rússia e Ucrânia, que tem afetado a disponibilidade e os preços de produtos agrícolas e suprimentos.

14. É provável que tais riscos tenham sido avaliados e ponderados pelo Governo Federal quando da tomada de decisão pela reclassificação das despesas. No entanto, cumpre ao TCU, em obediência ao disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, emitir alerta ao Poder Executivo, ante a possibilidade de ficarem comprometidos os resultados da PGPM.”

10. Após estudar o assunto, a Semag concluiu que as propostas de reclassificação apresentadas pela STN e pela SOF têm a vantagem de refletir melhor a essência econômica das operações relacionadas à comercialização de estoques estratégicos e reguladores no âmbito da PGPM. Quanto a eventuais impactos na PGPM derivados das restrições impostas pela gestão fiscal, observou-se que a Portaria Interministerial 38/2004 garante que as operações dos estoques públicos pela Conab sejam realizadas por meio da transferência de recursos do Tesouro Nacional. Assim, a exemplo de outras políticas, compete ao Poder Executivo sopesar as demandas do programa com as das demais ações governamentais, e decidir sobre o nível de alocação de recursos nesta política.

11. Divergiu-se parcialmente, no entanto, quanto à categoria econômica de enquadramento das receitas e despesas orçamentárias correspondentes às vendas e às compras dos produtos da PGPM. Assim, como contribuição à implementação dessa alteração, será encaminhada recomendação à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento – Seto/ME para que, ao realizar a reclassificação das receitas e despesas com a formação e manutenção de estoques da PGPM, fundamente-se na legislação nacional sobre finanças públicas e nas orientações constantes dos manuais internacionais sobre estatísticas macroeconômicas, e, oportunamente, adequar as rotinas de registro contábil da Conab.

12. O segundo objeto de atenção pela Semag está relacionado à decisão da Junta de Execução Orçamentária (JEO), com base nas competências estabelecidas no art. 2º do Decreto 9.884/2019, de ter determinado, por meio dos Votos 3, de 21/3/2022, e 6, de 2/6/2022, o bloqueio das dotações de diversos ministérios, inclusive algumas vinculadas ao FNDCT.

13. Apesar de se entender como legítimas as preocupações do Ministério da Economia e da JEO com as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos) que motivaram os referidos contingenciamentos, tal procedimento é vedado pela LC 177/2021. Essa lei, com o objetivo de assegurar o emprego dos recursos pelo FNDCT na inovação e no desenvolvimento científico e tecnológico, restringiu a capacidade do Poder Executivo de alterar sua execução, que só poderá ser limitada se houver frustração na arrecadação das receitas (art. 11 da Lei 11.540/2007).



14. Contudo, como assinalado pelo titular da Semag, o problema foi sanado pelo Poder Executivo. Em 2/8/2022, as dotações pertencentes ao FNDCT foram integralmente desbloqueadas pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF e as respectivas programações, no valor de R\$ 2,5 bilhões, foram revertidas ao seu orçamento.

15. Neste contexto, restam prejudicadas tanto a proposta de determinação feita pela equipe de acompanhamento, quanto uma possível adoção de cautelar, aventada pelo Diretor Técnico. Contudo, tendo em vista o fato de a iniciativa, mesmo que posteriormente desconstituída, ser irregular, por afrontar o disposto no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, c/c os arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964 e o art. 11, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 11.540/2007, entendo pertinente que se dê ciência ao Poder Executivo sobre a necessária observância da legislação que rege a programação orçamentária e financeira do FNDCT, visando evitar que a irregularidade volte a ocorrer.

16. Acolho, portanto, a proposta da Semag no sentido de emitir o referido alerta e de subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional com as informações resultantes da fiscalização ora apreciada. A partir dos elementos coletados, é possível concluir que, apesar de ainda enfrentarmos um cenário macroeconômico desafiador, com sinais de recessão mundial, a economia brasileira tenta reequilibrar sua gestão fiscal e encontrar o caminho do crescimento.

Ante o exposto, manifesto-me integralmente de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica e VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à consideração do Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2557/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.099/2022-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Banco Central do Brasil e Ministério da Economia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de acompanhamento com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2022, com atenção especial no exame do nível de atingimento das metas fiscais e da conformidade do contingenciamento de despesas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso V, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com os arts. 9º, inciso I; 11 e 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência ao Poder Executivo, de que os bloqueios incidentes sobre as programações orçamentárias, visando à supressão de dotações do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, devem restringir-se às exceções autorizadas por lei, em especial na Lei 11.540/2007, bem como nas respectivas alterações legais, consoante disposto no § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 e nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 da Lei 11.540/2007;

9.2. recomendar à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia que:

9.2.1. ao realizar a reclassificação das receitas e despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos, amparada na Nota Técnica SEI

5/2022/Cesef/Supeq/STN/Seto-ME, fundamente-se, para fins de classificação econômica das receitas e despesas orçamentárias, na legislação nacional sobre finanças públicas e nas orientações constantes do Manual on Government Finance Statistics – GFSM 1986, do Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014 e do System of National Accounts – SNA 2008 (item 161);

9.2.2. oportunamente às ações de reclassificação das receitas e despesas e ao estabelecimento da nova sistemática de registros patrimoniais, orçamentários e financeiros relacionados às ações comerciais de estoques estratégicos e reguladores no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos, adéque as rotinas de registro contábil da Companhia Nacional de Abastecimento, de forma a que o custo de aquisição de seus estoques se conforme às definições estabelecidas no item 19 da “NBC TSP 04 – Estoques”, c/c o item 5.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, garantindo-se, ainda, que as publicações das “Estatísticas Fiscais do Governo Geral” reflitam adequadamente os montantes dos estoques adquiridos e alienados no período contábil, consoante orientações constantes do Manual on Government Finance Statistics – GFSM 1986, do Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014 e do System of National Accounts – SNA 2008 (item 176);

9.3. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2022:

9.3.1. os resultados primários do Governo Central acumulados até abril de 2022 a preços correntes (superávit de R\$ 80,1 bilhões) e das empresas estatais federais (superávit de R\$ 6,0 bilhões), segundo a apuração oficial do Bacen (metodologia “abaixo da linha”), afiguram-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2022, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 170,5 bilhões e de R\$ 4,4 bilhões, estipuladas, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício de 2022 (item 51);

9.3.2. a projeção do resultado primário de 2022 das empresas estatais federais, com base no Demonstrativo da Necessidade de Financiamento Líquido, indica déficit expressivo das seguintes empresas: Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), R\$ 1.840,5 milhões; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), R\$ 260,5 milhões; Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras), R\$ 253,2 milhões; Empresa Gestora de Ativos (Emgea), R\$ 158,7 milhões; Casa da Moeda do Brasil (CMB), R\$ 70,4 milhões; Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), R\$ 85,7 milhões; e Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), R\$ 50,3 milhões. (item 72);

9.3.3. não obstante as projeções de receitas e despesas primárias da avaliação do 2º bimestre de 2022, consideradas a meta de resultado primário e a dedução referente a restos a pagar de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia no valor de R\$ 6.724,4 milhões, indicarem a possibilidade de ampliação de R\$ 111.708,1 milhões nas despesas primárias discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU, tal ampliação não ocorreu, em virtude da imposição de observância do “Teto de Gastos” (ADCT, art. 107), haja vista que as projeções das despesas primárias sujeitas ao regime do “Teto de Gastos” estão acima daquele limite de gastos em R\$ 6.954,4 milhões, com um excesso no Poder Executivo de R\$ 9.961,4 milhões e um espaço nos demais Poderes, MPU e DPU de R\$ 3.016,0 milhões (item 40);

9.3.4. em razão da EC 113/2021, a LOA 2022 foi sancionada estabelecendo-se o “Teto de Gastos” para 2022 de R\$ 1.679,6 bilhões, porém, com a reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, o montante passaria a ser de R\$ 1.681,0 bilhões (item 120);

9.3.5. os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram compatíveis com a meta de resultado primário e com o “Teto de Gastos” (item 180);



9.3.6. o Poder Executivo substituiu os R\$ 125,7 bilhões em fonte de recursos de operações de crédito (944) que amparavam a dotação condicionada destinada ao pagamento de despesas obrigatórias do Regime Geral de Previdência Social (item 187);

9.3.7. as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 15,7 bilhões no exercício de 2022 (item 189);

9.3.8. há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 123,0 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias (item 195);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério da Economia, à Controladoria-Geral da União, à Companhia Nacional de Abastecimento, à Casa Civil da Presidência da República e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que o inteiro teor da referida decisão poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2557-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 012.164/2020-8

Natureza: Pensão Civil

Unidade: Gerência Executiva do INSS - Teresina/PI

Interessados: Francisca Martins de Sousa (446.090.353-91); Jose Vieira de Moura (008.646.503-10)

SUMÁRIO: PENSÃO CIVIL. PARCELA CONCEDIDA POR DECISÃO JUDICIAL. NÃO ABSORÇÃO DA VANTAGEM APÓS NOVO PLANO DE CARREIRA. REGISTRO TÁCITO. REVISÃO DE OFÍCIO. OITIVA DOS BENEFICIÁRIOS. AUSÊNCIA DE MANIFESTÇÃO. ILEGALIDADE E NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (peça 28), que recebeu a anuência do dirigente da unidade (peça 29), e do representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 32).

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de atos de concessão de pensão civil acima mencionados, emitidos pela Gerência Executiva do INSS – Teresina/PI.*

2. *Os atos foram submetidos eletronicamente, para fim de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal.*

EXAME TÉCNICO

Encaminhamentos anteriores



3. Conforme instrução de mérito à peça 6, foi proposto que os atos objeto destes autos fossem apreciados pela ilegalidade, a qual contou com anuência da Unidade Técnica (UT) e concordância por parte do membro do **parquet**.

4. Em análise da questão, por meio do Acórdão 18374/2021 – TCU – 2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, foi reconhecido o registro tácito dos atos objeto destes autos. Em continuidade, foi determinado que à Sefip avaliasse “a oportunidade de dar início aos procedimentos destinados à revisão de ofício” destes atos, ante a ilegalidade reportada na instrução de mérito (peça 10).

5. Conforme despacho de conclusão de comunicações processuais (peça 24), os beneficiários da pensão foram regularmente citados, inclusive via edital. Não restou acostado aos autos eventuais esclarecimentos sobre a situação dos beneficiários.

6. Destarte, os autos estão aptos a ser instruídos no mérito.

Exame das constatações

7. Em virtude de não constar nos autos esclarecimentos acerca de rubrica embasada em decisão judicial trabalhista que compôs a base de cálculo de benefício pensional, resta reiterar a proposta de mérito esposada na instrução à peça 6, no sentido de considerar os atos ilegais, propondo a respectiva revisão de ofício da deliberação reportada no item 4 desta instrução.

8. Em linhas gerais, os instituidores fizeram opção pela estrutura remuneratória disposta pela Lei 10.855/2004 (vide percebimento da rubrica “GDASS” no contracheque ato dos instituidores); e, assim, os pagamentos embasados em decisão judicial deixariam de perdurar nos proventos, sendo considerados absorvidos, conforme comando normativo da legislação citada e disposição do termo de opção firmado pelo respectivo instituidor.

9. Ademais disto, a Jurisprudência desta Corte, consolidada no Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), dispõe que o pagamento desse tipo de rubrica deve ser absorvido pelas atualizações implementadas na estrutura remuneratória, pagas sob a forma de vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI) e sujeitas apenas aos reajustes gerais aplicados ao funcionalismo, até sua completa absorção.

sorteio de novo relator

10. Parcelas judiciais integram a base de cálculo dos benefícios pensionais, cabendo a revisão de ofício do registro tácito dos atos de pensão civil

11. Desse modo, o processo, preliminarmente, deve ser encaminhado à Secretaria das Sessões (Seses) para sorteio de novo relator. Tal procedimento segue a orientação aprovada pelo Plenário em 16/8/2006, em face de questão de ordem suscitado pelo então Presidente, Ministro Adylson Motta, a seguir transcrita:

Questão de Ordem para definir procedimento para revisão, de ofício, de deliberações do Tribunal que violem a ordem jurídica, desde que dentro do prazo de cinco anos ou, em caso de comprovada má fé, a qualquer tempo, decidida como segue: “Verificada a necessidade de revisão de ofício de que trata o art. 260, § 2º, do Regimento Interno - TCU, ante a constatação de existência de violação à ordem jurídica ou, ainda, de ocorrência de má-fé, identificadas em ato apreciado pelo Tribunal, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) deverá enviar o respectivo processo à Secretaria-Geral das Sessões (SGS), para inclusão em sorteio de Relator, entre os Ministros integrantes do Plenário, excluindo-se aquele que tiver proferido o voto condutor da deliberação a ser revista.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, conforme o preceituado no artigo 71, inciso III, da Constituição Federal de 1.988; c/c os artigos. 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 1º, inciso VIII, 260, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, e tomando por base as informações prestadas pelo órgão de controle interno e as verificações feitas pela unidade técnica, na forma prevista no artigo 260, caput, do referido Regimento, propõe-se:

a) o encaminhamento do processo à Secretaria das Sessões para sorteio de novo relator;



b) a revisão de ofício dos atos abaixo descritos, registrados tacitamente pelo Acórdão 18374/2021 – TCU – 2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, para que passem a ser considerados ilegais:

- instituidora ANA LUCIA DE SANTANA MOURA, CPF 239.496.193-72, ato número 10094229-05-2015-000008-8 (inicial); beneficiário Sr. JOSE VIEIRA DE MOURA, CPF 008.646.503-10;

- instituidor RENATO JOSE COSTA SOUSA, CPF 131.820.563-87, ato número 10094229-05-2016-000001-3; beneficiária Sra. FRANCISCA MARTINS DE SOUSA, CPF 446.090.353-91.

c) dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, nos termos da Súmula TCU n. 106;

d) determinar à Gerência Executiva do INSS – Teresina/PI, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992 e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que:

d.1) faça cessar os pagamentos decorrentes dos atos impugnados, comunicando ao TCU, no prazo de quinze dias, as providências adotadas, nos termos dos art. 262, caput, do Regimento Interno do TCU, 8º, caput, da Resolução - TCU 206/2007;

d.2) cadastre novos atos, livres das irregularidades apontadas, submetendo-os ao TCU no prazo de trinta dias, nos termos dos arts. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU e 19, § 3º, da Instrução Normativa - TCU 78/2018;

d.3) informe aos interessados o teor do Acórdão que vier a ser prolatado, encaminhando ao TCU, no prazo de trinta dias, comprovante da data de ciência pelo respectivo interessado, nos termos do art. 4º, § 3º, da Resolução - TCU 170/2004, alertando-os de que o efeito suspensivo proveniente de eventual interposição de recurso não os exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação, em caso de não provimento desse recurso.”

É o relatório

VOTO

Por determinação do Acórdão 18.374/2021 - 2ª Câmara (Relator o Ministro Augusto Nardes), a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais – Sefip adotou procedimentos para revisão de ofício das pensões civis instituídas por Ana Lúcia de Santana Moura e Renato Jose Costa Sousa, ex-servidores do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, consideradas por aquele aresto como tacitamente registradas.

2. A irregularidade detectada pela unidade técnica se refere à inclusão de parcela judicial referente a adiantamento pecuniário de que trata o art. 8º da Lei 7.686/1988 (PCCS) sem que tenha sido absorvida por aumentos remuneratórios posteriores.

3. Após realizar as oitivas dos interessados, que não se manifestaram, a Sefip, em pareceres uniformes e com apoio do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, manteve o encaminhamento anterior e opinou pela revisão de ofício dos atos em exame, a fim de que sejam considerados ilegais e tenham seu registro negado.

4. Endosso tais manifestações, que incluo entre minhas razões de decidir.

5. Como apontaram a unidade técnica e o Ministério Público, a jurisprudência desta Corte é pacífica em considerar irregular a inclusão da referida parcela nos proventos de aposentadoria ou pensão, uma vez que deveria ter sido absorvida por reajustes salariais posteriormente concedidos.

Dessa forma, ao acolher os pareceres da Sefip e do MPTCU, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2558/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.164/2020-8



2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Revisão de Ofício (Pensão civil)
3. Interessados: Francisca Martins de Sousa (446.090.353-91) e Jose Vieira de Moura (008.646.503-10)
4. Unidade: Gerência Executiva do INSS - Teresina/PI
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
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:

VISTA, relatada e discutida esta revisão de ofício dos atos de concessão de pensões civis instituídas por Ana Lucia de Santana Moura e Renato Jose Costa Sousa, consideradas tacitamente registradas pelo Acórdão 18.374/2021 - 2ª Câmara e nas quais foi apontada a inclusão de parcela que deveria ter sido absorvida por reajustes salariais posteriores.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal; nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443/1992; nos arts. 260, § 1º; e 262 do Regimento Interno e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. rever de ofício os atos de pensão civil de Ana Lúcia de Santana Moura e Renato José Costa Sousa, em benefício de José Vieira de Moura e Francisca Martins de Sousa, respectivamente, considerá-los ilegais e negar-lhes registro;

9.2. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos pelos interessados até a data da ciência deste Acórdão pela unidade jurisdicionada, nos termos da Súmula TCU 106;

9.3. determinar à Gerência Executiva do INSS - Teresina/PI que:

9.3.1. no prazo de quinze dias a contar da ciência deste Acórdão, cesse pagamentos decorrentes dos atos impugnados e comunique a esta Corte as providências adotadas;

9.3.2. no prazo de trinta dias a contar da ciência deste Acórdão, cadastre no Sistema E-Pessoal novos atos relativos aos interessados, livres da irregularidade apontada, e remeta a esta Corte comprovantes da data em que eles foram elas notificados do teor desta deliberação, com o devido alerta de que o efeito suspensivo decorrente da eventual interposição de recurso junto ao TCU não os eximirá da devolução de valores indevidamente percebidos após tal notificação, em caso de não provimento do apelo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2558-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 019.567/2014-6

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Município de Apuí/AM

Recorrente: Antonio Roque Longo (017.843.409-44)



SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DA INTEGRALIDADE DOS RECURSOS FEDERAIS. DÉBITO E MULTA. AUSÊNCIA INJUSTIFICADA DE RESPOSTAS ÀS DILIGÊNCIAS EXPEDIDAS PELO TCU AO MUNICÍPIO. MULTA AO PREFEITO MUNICIPAL. CONHECIMENTO DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO DESCARACTERIZAÇÃO DOS FATOS ENSEJADORES DA SANÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DA MULTA APLICADA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial referente ao Convênio 197/PCN/2010 (Programa Calha Norte), firmado entre o Ministério da Defesa e a Prefeitura Municipal de Apuí/AM, para construção de um centro de convivência do idoso, com vigência até 29/3/2013.

2. Por meio do Acórdão 7.777/2015-2ª Câmara, o Tribunal julgou irregulares as contas do ex-prefeito responsável pela gestão dos recursos, imputando-lhe débito e multa.

3. Ao proferir o Acórdão 2.608/2020-Plenário, esta Corte deu provimento parcial ao recurso de revisão interposto por aquele ex-gestor, no sentido de reduzir o valor do dano apurado e, consequentemente, da multa proporcional.

4. Na mesma decisão, aplicou-se ao recorrente, Antonio Roque Longo, prefeito sucessor, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00, em razão do não atendimento às diligências efetuadas de forma reiterada pelo TCU.

5. Na presente oportunidade, examina-se o recurso de reconsideração (peça 119) interposto por Antonio Roque Longo contra o mencionado Acórdão 2.608/2020-Plenário.

6. O recorrente alega que não tomou conhecimento pessoalmente do teor dos três ofícios enviados pelo TCU, emitidos em 9/5/2017, 26/6/2017 e 12/9/2017. Reconhece que os documentos foram protocolados na prefeitura, mas, por falha do então secretário municipal de administração, não chegaram ao seu conhecimento.

7. Assegura que não agiu com “desdém” em face das determinações do TCU. Garante que, se tivesse conhecimento do assunto, atenderia prontamente às determinações. Sustenta que os três ofícios “*não foram respondidos por incompetência do Secretário de Administração, que sonegou os documentos e não os entregou ao então gestor*”.

8. Sobre os questionamentos contidos nos ofícios, esclarece que, no seu mandato, não realizou pagamentos da obra ali referida, pois já estava finalizada desde a gestão anterior e em plena utilização. Salaria que, quando assumiu a prefeitura, não houve processo de transição e vários documentos foram subtraídos da prefeitura ao final da gestão anterior, em dezembro de 2016. Em consequência, apresentou denúncias a fim de apurar as condutas de seu antecessor.

9. Pleiteia, ao final, que seja cancelada a multa aplicada. Alternativamente, pugna pela redução do valor, face ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

10. O auditor federal da Secretaria de Recursos – Serur encarregado do exame do processo manifestou-se em instrução juntada à peça 140, na qual considera que:

- a. as notificações, devidamente protocoladas na prefeitura, foram válidas;
- b. a ausência de ciência pessoal, alegadamente atribuída ao secretário municipal de administração, não pode ser reputada ao TCU e não constitui motivo suficiente para anulação da decisão recorrida;
- c. o argumento relativo à subtração de documentos não o socorre, visto ter sido sancionado exclusivamente em razão da ausência de atendimento às diligências, não pelo dano causado ao erário na execução da obra;
- d. não havendo fatos novos suficientes para atenuar a conduta do recorrente, não há justificativa para redução da multa aplicada.



11. Em conclusão, que contou com a anuência do corpo diretivo da Serur (peças 141/142), o auditor instrutor propõe que o Tribunal conheça do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

12. Em cota singela (peça 143), o Ministério Público junto ao TCU – MPTCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

Examina-se recurso de reconsideração interposto por Antonio Roque Longo contra o Acórdão 2.608/2020-Plenário, por meio do qual foi multado em razão do não atendimento a diligências efetuadas por esta Corte.

2. O Tribunal havia emitido três ofícios, em 9/5/2017, 26/6/2017 e 12/9/2017, endereçados ao recorrente, então prefeito municipal de Apuí/AM, diligenciando-o a respeito de informações necessárias ao exame de recurso de revisão interposto por seu antecessor em processo de tomada de contas especial.

3. As correspondências explicitamente informaram que “*o não cumprimento de diligência ou de decisão deste Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU*”.

4. O recorrente alega, em essência, que não tomou conhecimento do teor dos ofícios encaminhados pelo Tribunal. Admite o recebimento no protocolo da prefeitura, entretanto afirma que os documentos não lhe foram encaminhados pelo secretário municipal de administração.

5. A unidade técnica, com apoio do MPTCU, propõe que seja negado provimento ao recurso.

6. Acolho parcialmente as análises e conclusões dos pareceres precedentes, no que não contrastar com os fundamentos que passo a apresentar.

7. De início, examino se a prescrição, matéria de ordem pública, impacta as responsabilidades apontadas neste processo. Relembro que o tema foi objeto de recente regulamentação por esta Corte, por meio da Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022.

8. Nos termos do art. 4º, inciso VI, o prazo prescricional, neste caso, se conta a partir da data do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal, ou seja, quando venceu o prazo para apresentação da resposta. Tendo o último ofício sido recebido em 2/10/2017 (peça 79), o marco inicial é o dia 17/10/2017.

9. O artigo 5º da mesma Resolução estabelece os marcos que interrompem a prescrição, entre os quais se incluem os atos inequívocos de apuração (inciso II) e a decisão condenatória recorrível (inciso IV). Amoldam-se a esses conceitos, por exemplo, a instrução de mérito realizada pela unidade técnica em 26/3/2019 (peça 94) e a própria decisão recorrida, proferida em 30/9/2020.

10. Dessa forma, concluo não ter ocorrido, em relação aos atos examinados neste processo, a prescrição da pretensão punitiva (art. 2º), ainda que na modalidade intercorrente (art. 8º).

11. No mérito, vale rememorar a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179 do Regimento Interno do TCU e os arts. 3º e 4º da Resolução 170/2004, *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 encaminhadas aos seus destinatários por meio de:**

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

(...)

Art. 4º **Consideram-se entregues as comunicações:**

(...)

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;” (destaques acrescidos)

12. Portanto, a validade da diligência via postal não depende de que o aviso de recebimento – AR seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação. A exigência das normas é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

13. Esse entendimento é perfilhado por remansosa jurisprudência desta Corte, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler)

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio. (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge);

14. Portanto, diante do fato de os ofícios endereçados ao recorrente terem sido regularmente recebidos no seu endereço profissional – a prefeitura municipal – domicílio necessário segundo disposto em lei, considero válidas as diligências para as quais o responsável não apresentou resposta.

15. Ademais, consoante destacado na decisão recorrida, a ausência de resposta às diligências comportou efetivo prejuízo ao andamento do processo, conforme apontam os seguintes trechos do voto do Ministro Aroldo Cedraz que conduziu a prolação daquela decisão (destaques acrescidos):

“23. (...) o MPTCU entende que já há elementos suficientes para a punição do gestor sucessor pela não prestação das informações solicitadas pelo TCU, o que, sem dúvidas, prejudicou a completa elucidação do feito em análise.

(...)

28. Como explicou o Auditor Federal, a deliberada ausência de manifestação do Município de Apuí/AM acerca da complementação da obra, em ofícios dirigidos ao titular da Prefeitura, inviabilizou a formação de juízo definitivo a respeito do nexo causal.

29. Assim, diante da atitude reiterada de ignorar e não responder as comunicações desta Corte de Contas, proponho a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), sem a necessidade de audiência, uma vez que o responsável foi alertado nos ofícios das mencionadas diligências.”

16. Assim, não merecem acolhida os argumentos trazidos por Antonio Roque Longo para afastar a aplicação da sanção que lhe foi imposta por este Tribunal.

17. Em relação ao pleito alternativo para redução do valor imputado, todavia, considero pertinente a invocação ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

18. Observo que a decisão recorrida também aplicou multa, no mesmo valor de R\$ 30.000,00, ao prefeito antecessor, porém com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, em proporção ao débito a ele imputado. Naturalmente, a conduta daquele que deu causa ao prejuízo ao erário é mais gravosa do que a do gestor que deixou de atender à diligência, ainda que essa omissão tenha prejudicado o andamento do processo de controle.



19. Constatou, por sua vez, que a sanção ao recorrente foi imposta com fundamento no art. 58, inciso IV da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, IV do Regimento Interno do TCU, que estabelecem a margem de 5% a 50% do montante máximo definido em ato normativo da Presidência do Tribunal. Para o exercício 2020, a Portaria-TCU 8/2020, fixou o valor máximo em R\$ 64.920,00.

20. Assim, o valor imputado representou 46% do teto, isto é, um valor muito próximo ao limite legal e normativo para esse tipo de irregularidade. À luz da jurisprudência desta Corte, considero que o estabelecimento de sanção em patamar tão elevado, praticamente no valor máximo possível, exigiria a constatação de circunstâncias agravantes, o que não se verificou nestes autos.

21. Feitas essas considerações, revisando a dosimetria com base em outros casos semelhantes, em que este Plenário tem aplicado sanção a gestores públicos por descumprimento a suas diligências, julgo adequado reduzir o valor da multa para R\$ 5.000,00, mantendo-se inalterados os demais dispositivos da decisão impugnada.

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2559/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.567/2014-6

1.1. Aposos: 009.572/2021-0; 016.300/2021-1; 003.991/2016-4

2. Grupo I – Classe de Assunto I – Recurso de Reconsideração (em Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial)

3. Recorrente: Antonio Roque Longo (017.843.409-44)

4. Unidade: Município de Apuí/AM

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos – Serur

8. Representação legal: Alberto Cesar Hister Pamplona (10427/OAB-AM), representando Antonio Roque Longo; Thiago Lelis de Freitas (48.856/OAB-DF), Dilma Lira Porto Botton (A-627/OAB-AM) e outros, representando Antonio Marcos Maciel Fernandes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que, na presente fase processual, se examina recurso de reconsideração interposto por Antonio Roque Longo contra o Acórdão 2.608/2020-Plenário, que lhe aplicou multa em razão do não atendimento a diligências efetuadas por esta Corte.

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. 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento parcial.

9.2. reduzir o valor da multa a ele aplicada pelo item 9.2 do Acórdão 2.608/2020-Plenário para R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

9.3. encaminhar cópia deste acórdão ao recorrente, 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.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2559-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 036.684/2019-8 [Apenso: TC 034.623/2016-7].

Natureza: Monitoramento.

Unidade jurisdicionada: Secretaria Especial da Cultura.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FORMULADAS POR FORÇA DO ACÓRDÃO 2.315/2018 – PLENÁRIO. AUDITORIA COM VISTAS A VERIFICAR A CONFORMIDADE DA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS EM PROJETOS CULTURAIS INCENTIVADOS MEDIANTE RENÚNCIA FISCAL CONCEDIDA PELA LEI 8.313/1991. MEDIDAS IMPLEMENTADAS E EM IMPLEMENTAÇÃO. MONITORAMENTO DE OUTRAS PROVIDÊNCIAS PREJUDICADO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Em apreciação o Monitoramento das determinações e recomendações endereçadas ao então Ministério da Cultura, sucedido pela Secretaria Especial da Cultura, órgão vinculado ao Ministério do Turismo, por força do Acórdão 2.513/2018 – Plenário, proferido no bojo do TC-034.623/2016-7.

2. O processo em foco se refere ao Relatório da Auditoria de Conformidade realizada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, objetivando verificar a conformidade da aplicação de recursos públicos em projetos culturais incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) e mencionados na Operação Boca Livre, da Polícia Federal.

3. Os trabalhos levados a efeito pela equipe de fiscalização identificaram os seguintes achados de auditoria:

3.1. insuficiência da documentação apresentada no âmbito das prestações de contas para comprovar a entrega dos produtos contratados;

3.2. ausência de instrumentos que comprovem a adequação dos valores contratados aos praticados no mercado;

3.3. movimentação financeira de recursos provenientes de patrocínios em conta corrente diferente da aberta, em instituição financeira oficial, para movimentação exclusiva dos recursos incentivados;

3.4. pagamentos realizados sem a comprovação da efetiva prestação dos serviços e economicidade das contratações realizadas;

3.5. execução de despesas vedadas pela legislação;

3.6. alteração de valores de itens orçamentários do projeto cultural incentivado acima do limite legal permitido para remanejamento de despesas;

3.7. utilização de documentação comprobatória idêntica para justificar débitos duplicados dentro de um mesmo projeto cultural; e

3.8. falta de transparência na movimentação financeira dos projetos culturais financiados, ficando prejudicado o nexo de causalidade entre dispêndio e despesa efetuada.

4. Nesse contexto, esta Corte aprovou o Acórdão 2.513/2018 – Plenário, a seguir reproduzido:

“9.1. determinar ao Ministério da Cultura, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, a contar do recebimento deste Acórdão:



9.1.1. no prazo de 30 (trinta) dias, faça constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991, com base em elementos como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas, instrumentos matemáticos elaborados pelo MinC e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pelo MinC, em atendimento ao disposto no art. 6º, **caput** c/c § 3º, do Decreto 5.761/2006 (item III.1.6);

9.1.2. no prazo de 30 (trinta) dias, antes de aprovar propostas de projetos culturais que já possuam outra fonte pública de renda, exija do proponente o plano de trabalho e a respectiva planilha de custos referente à aplicação de recursos estaduais e/ou municipais, de modo a certificar-se e a comprovar que a solicitação para captação de recursos incentivados pela Lei 8.313/1991 não irá se sobrepor à solicitação realizada a outros entes federativos (item III.2.6);

9.1.3. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, analise conclusivamente as prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 5.4674, 16.2180, 15.4225, 09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298, 14.10875 e, para tanto, leve em consideração as impropriedades/irregularidades mencionadas pela equipe de fiscalização do TCU relacionadas no Quadro-Resumo dos achados de auditoria anexo ao Relatório de Fiscalização (peça 73, p. 95-97), bem como os principais aspectos descritos como achados de auditoria em cada projeto cultural auditado, constante do Anexo A do referido documento (itens III.4.6; III.5.6; III.6.6; III.7.6; III.8.6; III.9.6; III.10.6; III.11.6 do Relatório de Fiscalização);

9.1.4. no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência para que a documentação comprobatória da execução financeira do projeto (notas fiscais, faturas etc.) seja emitida pelo fornecedor do produto/prestador do serviço com a devida identificação do projeto cultural e seu respectivo número Pronac, de modo a evitar que uma mesma documentação comprobatória seja apresentada na prestação de contas de projetos culturais distintos (item III.4.6 do Relatório de Fiscalização);

9.1.5. no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência de que os proponentes dos projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991, enquanto não for efetivamente implementada a utilização do cartão magnético para a movimentação de recursos financeiros da Lei Rouanet, apresentem mensalmente ao Ministério da Cultura, por meio do Salic: i) os extratos das contas bancárias específicas dos projetos culturais incentivados emitidos por instituição financeira oficial referente à movimentação dos recursos executada no mês imediatamente anterior ao envio da documentação exigida; ii) as documentações comprobatórias (faturas, notas fiscais etc.) dos débitos lançados nos referidos extratos bancários; e iii) a conciliação bancária entre os mencionados extratos bancários e as documentações comprobatórias dos débitos (item III.12.6);

9.1.6. no prazo de 30 (trinta) dias, defina critérios objetivos por meio dos quais possa conferir, quando da análise das prestações de contas, se os valores praticados pelos proponentes na execução de projetos culturais financiados com recursos da Lei 8.313/1991 a título de remuneração para captação de recursos são compatíveis com os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região (item III.13.6);

9.1.7. no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência para que os proponentes de projetos culturais do tipo ‘Plano Anual’ e equivalentes, apresentem a documentação comprobatória da execução do ‘subprojeto’ realizado dentro do plano anual, de modo que a documentação relativa a prestação de contas seja apresentada por intermédio do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic em até 30 dias após a realização do evento cultural e disponibilizada para consulta pública na internet (item IV.1.6);

9.1.8. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, insira no portal www.versalic.cultura.gov.br toda a documentação comprobatória (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) apresentada pelos



proponentes relativa à execução de todos os projetos culturais das entidades objeto da presente auditoria – Instituto Festival de Música de Santa Catarina, Instituto Tomie Ohtake, Instituto Itaú Cultural, Base Sete Projetos Culturais Ltda., JWP Promoções e Eventos Ltda., NETT Núcleo Experimental Teatro de Tábuas, Fundação Roberto Marinho (item IV.1.6);

9.1.9. no prazo de 365 dias, insira no portal www.versallic.cultura.gov.br toda a documentação comprobatória (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) da execução dos projetos culturais financiados pela Lei 8.313/1991 que não compõem o chamado ‘passivo de prestações de contas do Ministério da Cultura pendentes de análise’, referente aos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991 (item IV.1.6);

9.1.10. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove perante ao TCU que houve a restituição aos cofres do Fundo Nacional de Cultura de valores relativos a pagamentos indevidos de tarifas bancárias (item III.9 do Relatório de Fiscalização);

9.2. determinar ao Ministério da Cultura, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que informe ao TCU o momento de início da efetiva utilização do Cartão de Pagamento do Incentivo Fiscal por parte dos proponentes dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991, e evidencie se o novo modelo de pagamento permite a identificação do destinatário final (nome, CPF/CNPJ) dos recursos públicos aplicados na execução dos projetos culturais incentivados mediante análise dos extratos bancários da conta única do projeto incentivado (item III.12 do Relatório de Fiscalização);

9.3. recomendar ao Ministério da Cultura, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:

9.3.1. antes de aprovar propostas de projetos culturais, certifique-se que seus objetos estão suficientemente detalhados, a fim de permitir a identificação do nexo de causalidade entre os dispêndios realizados e os objetos aprovados (item III.2.6).

9.3.2. analise em conjunto as prestações de contas dos projetos do tipo ‘itinerante’, a fim de facilitar a identificação de possíveis duplicidades na documentação comprobatória das despesas (item III.2.6);

9.3.3. adote medidas junto às secretarias estaduais e municipais de cultura ou órgãos equivalentes, a fim de analisar de maneira conjunta os projetos culturais incentivados com recursos públicos originários de mais de uma esfera federativa e, ao final da avaliação, publique no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic os pareceres conclusivos de cada órgão incentivador quanto à aplicação dos recursos públicos (item III.2.6);

9.3.4. normatize a exigência para que os proponentes de projetos incentivados pela Lei 8.313/1997 apresentem à pasta ministerial, quando da prestação de contas dos recursos captados, relação de seu quadro de pessoal administrativo que atuou na execução do projeto cultural por meio de documentação hábil capaz de comprovar o vínculo empregatício entre o funcionário e o proponente, tal como Relação Anual de Informações Sociais ou contrato de prestação de serviços (item III.3.6);

9.3.5. normatize a exigência para que os proponentes dos projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991, ao prestarem contas da aplicação dos recursos captados, segreguem a documentação comprobatória das despesas em dois grupos: 1) despesas finalísticas, dividindo-as em: i) remuneração do proponente e de pessoas vinculadas ao proponente (art. 11 da IN MinC 4/2017), ii) remuneração de terceiros sem vínculo com o proponente; e, 2) despesas não finalísticas, separando-as em: i) despesas administrativas (art. 26, Decreto 5.761/06 e art. 10 da IN MinC 4/17), ii) remuneração para captação de recursos (art. 25, Decreto 5.761/06 e art. 8º da IN MinC 4/17), iii) custos de divulgação (art. 9º da IN MinC 4/17), iv) destinação de produtos resultantes do projeto cultural ao patrocinador, v) custos com direitos autorais (art. 13 da IN MinC 4/2017), de modo que o MinC possa certificar-se e comprovar que esses tipos de despesas ocorreram dentro dos limites legais, bem como torne-se mais eficiente o processo de análise de prestação de contas realizado pelo Ministério da Cultura (item III.3.6);



9.3.6. elabore documento orientador que exemplifique aos proponentes de projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991 e ao setor do MinC responsável pela análise de prestação de contas acerca de como devem ser apresentadas as documentações comprobatórias das despesas realizadas pelos proponentes, a fim de conter informações suficientes para comprovar a adequada prestação dos serviços (item III.4.6);

9.3.7. comunique os proponentes dos projetos culturais aptos a captarem recursos financeiros oriundos da Lei 8.313/1991 acerca das vedações impostas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias em relação à aplicação dos valores incentivados (item III.9.6);

9.3.8. ao analisar as prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991, exija dos proponentes que realizaram pagamentos em espécie a seus fornecedores justificativas a respeito das dificuldades que os impediram de realizar o pagamento por meio do cartão ou transferência bancária, assim como documentação comprobatória que permita identificar de forma inequívoca o beneficiário final dos recursos públicos, conforme os valores sacados (item IV.3.6);

9.3.9. adote providências junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a fim de obter informações suficientes para dar cumprimento às fiscalizações do art. 27 da Lei 8.313/1991 e apresente ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, o resultado dessa ação (item III.7.6 do Relatório de Fiscalização);

9.3.10. no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, com base nos princípios da economicidade, da eficiência, da razoabilidade e da equidade entre o pequeno e o grande produtor cultural, avalie a conveniência e oportunidade de implementar critérios diferenciados para despesas com remuneração para captação de recursos entre os proponentes, de modo a levar em consideração o histórico de captação de recursos, a capacidade do proponente em atrair patrocínios com base no seu histórico de execução de projetos culturais, o porte do proponente, o know-how histórico para captação de recursos junto ao mercado e o histórico de patrocinadores do proponente, a exemplo da definição de limite regressivo para valores admitidos como remuneração para todo aquele que realize a captação de recursos para projetos a serem incentivados pela Lei 8.313/1991 (item III.13.6);

9.4. determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Ministério da Cultura para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, manifeste-se quanto:

9.4.1. à legalidade do art. 3º da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 34, de 30/11/2017, que instituiu o chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ com período de execução superior ao prazo anual estipulado pelo art. 24 do Decreto 5.761/2006, com possível desrespeito ao princípio da hierarquia das normas (item IV.2.6);

9.4.2. à razoabilidade da implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ (art. 3º da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 34, de 30/11/2017), uma vez que as fiscalizações recentes realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e pelo TCU apontaram para a falta de transparência na execução dos planos anuais e a ampliação do prazo de execução desses projetos tende a aumentar a falta de transparência desse tipo de projeto cultural (item IV.2.6);

9.4.3. à legalidade do art. 42 da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 4, de 30 de novembro de 2017 que, ao criar a possibilidade da transferência de recursos remanescentes oriundos de renúncia fiscal não utilizados para outro projeto cultural aprovado pelo MinC em favor do mesmo proponente não encontra amparo legal na Lei 8.313/1991 (item IV.4.6);

9.5. recomendar à Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir em seu planejamento a realização de auditoria para avaliar o atingimento dos objetivos propostos para o Pronac, previstos no art. 1º da Lei 8.313/1991;

9.6. encaminhar, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para adoção das medidas cabíveis quanto ao fato de as entidades Instituto Tomie Ohtake, CNPJ: 00.984.768/0001-47 (Pronac 15.4225), Base Sete



Projetos Culturais Ltda., CNPJ: 05.155.740/0001-10 (Pronac 09.6277 e Pronac 12.9046), e NETT Núcleo Experimental Teatro de Tábuas, CNPJ: 03.377.377/0001-52 (Pronac 13.5253), terem apresentado documentação comprobatória idêntica para justificar débitos duplicados em projetos culturais por elas executados com recursos oriundos da Lei 8.313/1991;

9.7. enviar cópia deste Acórdão à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados – CSPCCO, em resposta à Solicitação do Congresso Nacional constante do TC 033.011/2016-8, assim como ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para ciência.”

5. Depois de realizar as comunicações processuais pertinentes, a então Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho, a quem competiu esta fase processual, empreendeu a análise da documentação juntada em decorrência das medidas acima enumeradas e produziu a instrução a que alude a Peça 28, da qual extraio os seguintes fragmentos:

“15. A seguir, tem-se a análise do cumprimento das deliberações conforme as informações disponibilizadas pelo órgão jurisdicionado.

Determinação 9.1.1 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário

‘9.1.1. no prazo de 30 (trinta) dias, faça constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991, com base em elementos como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas, instrumentos matemáticos elaborados pelo MinC e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pelo MinC, em atendimento ao disposto no art. 6º, **caput** c/c § 3º, do Decreto 5.761/2006 (item III.1.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

16. Ficou evidenciado que o extinto Ministério da Cultura vinha aprovando a captação de recursos via renúncia fiscal por meio da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) sem que os projetos a serem incentivados comprovassem a adequação dos custos propostos aos praticados no mercado, em desrespeito ao que preconiza o art. 6º, **caput** c/c § 3º, do Decreto 5.761/2006 e as Instruções Normativas do MinC nº 1/2010, nº 1/2012 e nº 1/2013, que regulamentam a Lei 8.313/91.

17. Busca realizada nos portais eletrônicos, quando da auditoria, versalic.cultura.gov.br, dados.cultura.gov.br e <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>, fez ver que esses mecanismos de transparência dos gastos dos recursos oriundos da Lei 8.313/1991 não possuíam informações suficientes para o adequado controle social.

18. Por meio desses portais o cidadão não conseguia ter acesso, por exemplo, à planilha de custos do projeto cultural aprovado e nem aos pareceres emitidos pelos pareceristas credenciados junto ao MinC, pelas entidades vinculadas ao Ministério, quando instadas a se manifestarem, e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), peças fundamentais para justificar a aprovação do projeto cultural a ser incentivado.

Providências adotadas e comentários dos gestores

19. As justificativas apresentadas informam que ‘a modal implementada no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC), desde 2017, apresenta parâmetros que possibilitam a precificação nas fases processuais do projeto e sua metodologia é proveniente dos normativos que regem o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)’. Quando do momento da apresentação da proposta, é preenchido o ‘orçamento do projeto’, dividido em Custos Vinculados/Remuneração para Captação e Custos por Produto. Os custos vinculados e a remuneração para captação são limitados pela Instrução Normativa nº 2/2019:

‘Art. 8º A remuneração para captação de recursos fica limitada a 10% (dez por cento) do valor do Custo do Projeto (Anexo I) e ao teto de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

(...)



Art. 9º Os custos de divulgação não poderão ultrapassar 30% (trinta por cento) do Valor do Projeto de até R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) e não poderão ultrapassar 20% (vinte por cento) para os demais projetos.

(...)

Art. 10. Os custos administrativos não poderão ultrapassar o limite de 15% (quinze por cento) do Valor do Projeto (Anexo I), sendo admitidas como despesas de administração para os fins do Decreto nº 5.761, de 2006: [...]

20. A modal funciona por meio da definição da mediana do preço do item orçamentário na localidade de execução do projeto, realizada a par de informações extraídas da base de dados do próprio SALIC, no momento do cadastramento da proposta pelos proponentes. A métrica utiliza dados de itens orçamentários dos últimos cinco anos por unidade da Federação, área e segmento cultural e unidade de medida.’

(...)

21. ‘Quando há extrapolação da mediana do preço na localidade de execução, para cima ou para baixo, os valores de itens orçamentários que figuram no desvio padrão não são considerados pelo SALIC e somente aqueles valores dentro da Distribuição Normal (ou Distribuição Gaussiana) são considerados nessa distribuição estatística para fins de determinação de mediana do item orçamentário.

22. Os preços médios, mínimo e máximo dos itens orçamentários estão disponíveis para consulta no Portal da Lei de Incentivo à Cultura (<http://leideincenvoacultura.cultura.gov.br/>) no menu Ferramentas/SALIC Comparar. Na tela do SALIC Comparar, clicar no menu ‘Projetos’, submenu ‘Itens Orçamentários’. Estão disponíveis à sociedade o menu de Produtos Culturais e uma consulta de itens orçamentários por unidade da Federação, município e unidade de medida que contempla preço mínimo, mediana e preço máximo.

23. ‘Na análise de admissibilidade também é verificado o efetivo funcionamento da empresa, a par da inclusão no SALIC de diversos documentos pelo proponente como o comprovante de inscrição e situação cadastral no CNPJ; e a cópia atualizada do Estatuto Social, Contrato Social, Certificado de Microempreendedor Individual ou Requerimento do empresário e respectivas alterações posteriores devidamente registradas no órgão competente ou do ato legal de sua constituição.

24. A análise de admissibilidade é realizada por técnicos da Secretaria Especial da Cultura (SECULT) e passa pelas seguintes instâncias: Coordenação de Admissibilidade, Coordenação de Aprovação, Coordenação-Geral de Admissibilidade e Aprovação, Departamento de Fomento Indireto (DFIND/SEFIC) e pelo Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura. Em caso de dúvidas com relação à natureza cultural do projeto ou enquadramento da proposta, ainda nessa fase, poderá a SECULT consultar as unidades vinculadas e/ou a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

25. Nas unidades de análise técnica são emitidos os pareceres técnicos que abordam os itens indicados na Instrução Normativa nº 2/2019, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade de cada componente do produto cultural, bem como os custos. Os pareceristas são técnicos credenciados por meio de edital para exercer atividade de análise e emissão de parecer técnico sobre projetos culturais. O edital exige domínio da legislação aplicada aos mecanismos de incentivo fiscal, no âmbito do Ministério e suas Vinculadas, bem como conhecimento de gestão cultural e comprovação de experiência de ao menos dois anos na área cultural.

26. O parecer contém análise de conteúdo e de custos. Os custos mais relevantes do projeto são definidos pelo produto principal do projeto, que consiste no resultado preponderante do projeto, assim entendido o evento, atividade ou bem cultural primordial, finalístico ou essencial, podendo ser determinado pela pauta mais extensa ou custo. O produto secundário consiste nos demais resultados do projeto cultural, abrangendo eventos, atividades ou bens culturais que dependem, derivam ou se vinculam ao produto principal do projeto, não podendo possuir custo unitário superior ao produto principal.

27. É importante esclarecer que todos os custos do projeto são objeto de apreciação técnica, sejam eles relacionados ao produto principal ou produto secundário, e têm como parâmetro a métrica



apresentada acima. A justificativa técnica dos pareceristas, contudo, só é realizada nos casos de redução ou corte do valor solicitado pelo proponente, o que não impede justificativa de itens pelos pareceristas, quando entender relevante, em itens que não sofreram alteração [grifo nosso].

28. Soma-se à metodologia acima descrita, a emissão de orientações aos pareceristas pelas unidades de análise técnica. Nessa etapa, após a análise dos pareceristas, o parecer técnico passa pelas instâncias: Coordenação Técnica do Pronac e Presidente de Unidade Vinculada.

29. Após a emissão do parecer técnico o projeto é encaminhado para a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), que homologa sua execução. A CNIC é um colegiado de assessoramento formado por representantes dos setores artísticos, culturais e empresariais, sociedade civil e poder público. A Comissão analisa projetos culturais, inclusive sob seus aspectos orçamentários, podendo para tanto solicitar informações adicionais, diligenciando o proponente, emitindo parecer quanto a aprovação, total ou parcial, ou rejeição do projeto cultural.

30. A decisão final quanto à homologação, ou não, do projeto cabe originalmente ao Ministro de Estado da Cidadania. Atualmente vigora delegação da referida competência ao Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura’.

Análise

31. Inicialmente, cabe destacar a nova IN 2/2019 (23/4/2019), que ‘estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, homologação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais financiados por meio do mecanismo de Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)’.

32. A justificativa apresentada se baseia essencialmente nos parâmetros de preços constantes no SALIC e nas análises comparativas com os orçamentos apresentados pelos proponentes. Tal metodologia teria sido implantada a partir de 2017.

33. No entanto, as Instruções Normativas do Ministério da Cultura que regulamentavam questões relativas ao mecanismo de incentivos fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – IN MinC nº 1/2010, nº 1/2012 e nº 1/2013 – determinavam que ‘o parecer técnico, a ser homologado pelo dirigente da unidade responsável pela análise do projeto cultural, aborde, no mínimo, dentre outras coisas, a compatibilidade dos custos previstos com os preços praticados no mercado regional da produção, destacando-se o que se mostrar inadequado, com a justificação dos cortes efetuados, quando for o caso’. (grifado). E curiosamente, a nova IN 2/2019 trata do tema ‘preços praticados no mercado’ somente em situações específicas, quais sejam: ‘valores relativos aos direitos autorais e conexos’, art. 13 e ‘propostas/projetos do audiovisual que forem contemplados em editais’, parágrafo único do art. 15.

34. A determinação é clara ao exigir ‘análises detalhadas realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura’ em todos as propostas comprovando que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pelo antigo MinC, atual Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania. No entanto, a justificativa apresentada afirma que ‘a justificativa técnica dos pareceristas, contudo, só é realizada nos casos de redução ou corte do valor solicitado pelo proponente, o que não impede justificativa de itens pelos pareceristas, quando entender relevante, em itens que não sofreram alteração’.

35. A despeito de todos os esclarecimentos trazidos aos autos, a ação específica a ser executada, fazer ‘constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991’ não foi plenamente cumprida.

36. No entanto, deve-se ressaltar que a deliberação consubstanciada no item 9.1.1 possui natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre situação irregular, de forma que atue em caráter preventivo, a fim de inibir situações futuras análogas.



37. Nesse momento, cumpre observar que a Resolução-TCU 315/2020, por tratar de matéria de cunho processual, aplica-se imediatamente na entrada de sua vigência, inclusive abarcando deliberações proferidas antes da edição do referido normativo, conforme se pode interpretar do seu art. 17, § 3º.

38. Assim, voltando à deliberação ora analisada (item 9.1.1), verifica-se que o dispositivo possui característica de ‘ciência’, na forma disciplinada no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.

39. Por esse motivo, a deliberação não se enquadra nos critérios previstos no inciso I do art. 2º, da Resolução-TCU 315/2020, mas sendo perfeitamente abarcada pelo inciso II do mesmo artigo.

Evidências que fundamentam as conclusões:

40. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão

41. Substituir a determinação proposta por ciência, uma vez que esta última, na definição da Resolução-TCU 315/2020, é ‘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 análogas’. Em consequência, considerar prejudicado o respectivo monitoramento.

Proposta de encaminhamento:

42. Dar ciência à Secretaria Especial da Cultura, do Ministério do Turismo, com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que em atendimento ao disposto no art. 6º, **caput** c/c § 3º, do Decreto 5.761/2006, deve-se fazer constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991, com base em elementos como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas, instrumentos matemáticos elaborados por aquela Secretaria e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania.

Determinação 9.1.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.1.2. no prazo de 30 (trinta) dias, antes de aprovar propostas de projetos culturais que já possuam outra fonte pública de renda, exija do proponente o plano de trabalho e a respectiva planilha de custos referente à aplicação de recursos estaduais e/ou municipais, de modo a certificar-se e a comprovar que a solicitação para captação de recursos incentivados pela Lei 8.313/1991 não irá se sobrepor à solicitação realizada a outros entes federativos (item III.2.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

43. Foi constatada a aprovação, pelo Ministério da Cultura, de propostas para captação de recursos da Lei Rouanet com descrição insuficiente dos objetos por eles abrangidos, criando óbice ao adequado controle da execução do projeto cultural incentivado.

44. A aprovação de projetos culturais com objetos insuficientemente detalhados resulta em falta do nexo de causalidade entre os recursos captados e a finalidade do projeto cultural aprovado, bem como prejudica a transparência na gestão dos recursos incentivados e prejudica a análise técnica de cumprimento do objeto incentivado por meio da Lei 8.313/1991.

45. O Pronac 11.9806 – Museu de Arte do Rio – MAR, executado pela Fundação Roberto Marinho, teve como objetivo geral a viabilização do Museu de Arte do Rio – MAR com a complementação dos recursos já aplicados pela Prefeitura do Rio de Janeiro – R\$ 61.946.727,12 – para concepção e execução das obras de restauro e obras civis para implantação do museu.

46. Por se tratar de projeto referente à complementação de recursos anteriormente transferidos pelo município do Rio de Janeiro para execução de obras civis, deveriam constar nos autos, de maneira detalhada, o que já tinha sido realizado com recursos municipais e quais as obras que seriam realizadas



com recursos federais, de modo a evitar a sobreposição de recursos públicos para uma mesma finalidade.

47. O objetivo ‘execução de obras civis da Escola do Olhar e área externa’, por exemplo, não informa se a obra será complementação de algo já executado com recursos municipais ou se será uma obra que se iniciará do zero.

Providências adotadas e comentários dos gestores

48. O gestor alega que a Instrução Normativa nº 2/2019, no que concerne o tema ‘recurso de outras fontes’, regulamenta que:

‘Art. 36. O projeto cultural poderá ser alterado na fase de execução, mediante solicitação do proponente, registrada e justificada por meio do Salic, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do início da execução da meta ou ação a ser alterada, que somente serão objeto de análise após a liberação para movimentação dos recursos, salvo as alterações de proponente, ficha técnica, etapas de trabalho, agência bancária, período de execução e outras fontes de recursos, com o prazo de 30 (trinta) dias para análise.

[...]

I – planilha orçamentária adequada à nova composição de fontes de recursos;

a) o valor obtido e declarado de outras fontes será abado do valor homologado para execução.

II – comprovantes de recebimento de recursos de outras fontes, como:

a) extrato bancário em nome do proponente que comprove os valores a serem utilizados;

b) contrato de patrocínio de recursos diversos, conforme o Anexo I; e

c) comprovante de seleção em edital público ou privado, com valor especificado.’

49. Portanto, uma vez que a Instrução Normativa nº 2/2019 cria a regra, compete ao Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC) espelhar o normativo. Assim, há no SALIC a possibilidade para o proponente declarar os recursos proveniente de outras fontes, como recursos estaduais ou municipais, mas não somente eles, podendo o proponente declarar também recursos próprios. As categorias disponíveis no Sistema são: Incentivo Fiscal Federal, Incentivo Fiscal Estadual, Incentivo Fiscal Municipal, Recursos Privados de Terceiros, Recursos de Organização não governamental, Recursos de Organismo Internacional, Recursos da Administração Municipal, Recursos da Administração Estadual, Recursos da Administração Federal e Recursos Privados Próprios.

50. Desta forma, ao preencher o plano orçamentário ou planilha de custos do projeto no SALIC, e ao declarar recursos de outras fontes, o proponente especifica o item, a unidade, dias, quantidade de ocorrência, valor unitário, valor solicitado e a justificativa.

51. Fundamentado no princípio da transparência, todas as planilhas orçamentárias que percorreram o fluxo do incentivo fiscal a partir da Instrução Normativa nº 1/2017 estão disponíveis para consulta pública no Portal da Lei de Incentivo à Cultura <<http://leideincenvoacultura.cultura.gov.br/>>, conforme abaixo:

a) clicar no menu Ferramentas, abrir o SALIC Comparar;

b) clicar no menu CONSULTAR, submenu PROJETOS;

c) em PRONAC digitar o número do Pronac desejado e clicar em OK; e

d) clicar no Valor Aprovado para consultar a planilha orçamentária.

Análise

52. Considerando que constam dos projetos somente a informação meramente declaratória do proponente, com relação à utilização de recursos estaduais e/ou municipais nas propostas apresentadas, sem nenhuma ação investigativa por parte da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, nem mesmo por amostragem, para verificação e/ou comprovação da possível utilização de recursos outros, além daqueles oriundos da esfera federal, a determinação deve ser considerada em cumprimento.

Evidências que fundamentam as conclusões:

53. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).



Conclusão: considerar a determinação em cumprimento.

Proposta de encaminhamento:

54. Considerar em cumprimento a determinação contida do item 9.1.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Determinação 9.1.3 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.1.3. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, analise conclusivamente as prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 15.4674, 16.2180, 15.4225, 09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298, 14.10875 e, para tanto, leve em consideração as impropriedades/irregularidades mencionadas pela equipe de fiscalização do TCU relacionadas no Quadro-Resumo dos achados de auditoria anexo ao Relatório de Fiscalização (peça 73, p. 95-97), bem como os principais aspectos descritos como achados de auditoria em cada projeto cultural auditado, constante do Anexo A do referido documento (itens III.4.6; III.5.6; III.6.6; III.7.6; III.8.6; III.9.6; III.10.6; III.11.6 do Relatório de Fiscalização).’

Situação que levou à proposição da deliberação

55. Achados de auditoria em cada projeto cultural auditado, constantes do Anexo A do referido documento (itens III.4.6; III.5.6; III.6.6; III.7.6; III.8.6; III.9.6; III.10.6; III.11.6 do Relatório de Fiscalização)

Providências adotadas e comentários dos gestores

56. Os projetos mencionados na determinação do Tribunal de Contas da União, são projetos cujas prestações de contas foram apresentadas em papel, e compõem o passivo de prestação de contas (projetos cuja avaliação de resultado permanece pendente de análise) sob gestão da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferência (SGFT/SE), cabendo a esta Secretaria tão somente a análise de objeto.

(...)

57. O projeto 1410875, teve sua análise de objeto iniciada. Os projetos 154225, 129046, 1012458, 135253, 127212, 107097, 119806 e 139298, aguardam digitalização e encaminhamento à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), para análise do objeto de forma subsidiária, visando o encaminhamento à SGFT/SE, para decisão quanto à aprovação ou reprovação das contas. Quanto aos demais projetos, já estão sob responsabilidade da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferência (SGFT/SE/Cidadania).

58. Assim, os projetos aguardam na fila de análise de objeto, com pedido de priorização, respeitando-se a capacidade operacional da equipe.

Análise

59. Segue abaixo quadro com os projetos com prestações de contas questionadas e a respectiva situação.

Projeto	Data término	Situação prestação de contas
15.4674	31/05/2016	Análise de resposta de diligência Providências: diligência respondida pelo proponente, esperando decisão.
16.2180	10/05/2017	Em processo de instauração de Tomada de Contas Especial Providências: aguarda análise de recurso.
15.4225	31/03/2017	Aguarda análise financeira Providências: projeto encaminhado para avaliação financeira.
09.6277	15/03/2011	Análise Financeira da Prestação de Contas Providências: em análise financeira.
12.9046	31/12/2014	Análise Financeira da Prestação de Contas Providências: respondeu diligência. Em análise.
10.12458	30/04/2013	Diligenciado - Prestação de Contas Providências: 2ª Diligência enviada com prazo de vencimento para 24/08/2020.
13.5253	31/12/2015	Aguarda análise financeira

Projeto	Data término	Situação prestação de contas
		Providências: projeto encaminhado para avaliação financeira
12.7212	31/12/2015	Apresentou prestação de contas Providências: recebemos nesta Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação, em 05/02/2016, a Prestação de Contas Final com 01 exemplar da Obra: (LENDAS BRASILEIRAS-A ARCA DA MATA) e Material de Divulgação do projeto em tela.
10.7097	30/06/2015	Apresentou prestação de contas Providências: recebemos nesta Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação, em 17/07/2015, Documentação referente a Prestação de Contas.
11.9806	30/08/2013	Apresentou prestação de contas Providências: recebemos nesta Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação, em 02/09/2013, a Prestação de Contas Final com Material de Divulgação do projeto em tela.
13.9298	31/12/2014	Em análise técnica Providências: projeto encaminhado para avaliação técnica de resultado.
14.10875	31/12/2015	Análise de resposta de diligência Providências: diligência respondida pelo proponente, esperando decisão.

60. Como se pode observar, não houve análise conclusiva das prestações de contas de nenhum dos projetos constantes da determinação em tela. A segunda coluna mostra as datas de término dos projetos, ficando claro o enorme lapso temporal entre o fim dos projetos, a data do acórdão que determinou a análise das referidas prestações de contas (31/10/2018) e o tempo presente, o que demonstra o atraso dos órgãos envolvidos em cumprir a obrigação legal de analisar a prestação de contas dos projetos executados, obrigação essa já prevista no Decreto nº 5.761, de 27/04/2006, que regulamenta a Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac e dá outras providências, na IN nº 1, de 05 de outubro de 2010, do então Ministério da Cultura e normas subsequentes. No entanto, considerando as informações trazidas pelo gestor, mesmo que fora do prazo estabelecido, para o correto encaminhamento do presente item, deve-se remeter às novas orientações emanadas pela Resolução-TCU 315/2020, que objetivam formular deliberações racionais, viáveis, claras, objetivas, que possam culminar em resultados efetivos para a administração pública ao menor custo possível; e tendo em conta que não é necessário impor, de imediato, medidas concretas para sanar a irregularidade ou desconstituir seus efeitos; vê-se como alternativa mais adequada para esse momento processual comunicar à Secretaria de Gestão de Fundos e Transferência (SGFT/SE/Cidadania) sobre a necessidade de finalizar o exame das prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 15.4674, 16.2180, 15.4225, 09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298, 14.10875, apurando eventuais danos ao erário, e instaurando, se for o caso, a(s) tomada(s) de contas especial.

61. Dessa forma, considerando que o concedente dos recursos tem a competência primária para fiscalizar a correta aplicação dos recursos federais transferidos para Estados e Municípios; cabendo ao TCU, via de regra, agir após a devida atuação do ente repassador; e ainda tendo em conta as novas orientações emanadas pela Resolução-TCU 315/2020, sugere-se, nesse momento processual, comunicar à Secretaria de Gestão de Fundos e Transferência (SGFT/SE/Cidadania) sobre a necessidade de finalizar o exame da prestação de contas dos projetos acima listados.

Evidências que fundamentam as conclusões:

62. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51) e consulta ao site <http://versalio.cultura.gov.br/#/home> em 4/8/2020.

Conclusão: considerando que a determinação ainda não foi cumprida, deve-se considerá-la em cumprimento e fixar prazo à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo (MTur), para que conclua



o exame das prestações de contas elencadas na determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Proposta de encaminhamento:

63. fixar o prazo de 90 (noventa) dias à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo (MTur), para que sejam concluídos os exames das prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 15.4674, 16.2180, 15.4225, 09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298, 14.10875, apurando eventuais danos ao erário, e instaurando, se for o caso, as tomadas de contas especiais.

Determinação 9.1.4 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.1.4. no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência para que a documentação comprobatória da execução financeira do projeto (notas fiscais, faturas etc.) seja emitida pelo fornecedor do produto/prestador do serviço com a devida identificação do projeto cultural e seu respectivo número Pronac, de modo a evitar que uma mesma documentação comprobatória seja apresentada na prestação de contas de projetos culturais distintos (item III.4.6 do Relatório de Fiscalização).’

Situação que levou à proposição da deliberação

63. Foi constatado que a documentação comprobatória da execução dos projetos culturais constantes da amostra da auditoria que deu origem ao presente acórdão não possui a descrição detalhada dos serviços prestados ou produtos entregues ao proponente, bem como carece de informações suficientes para comprovar a adequada aplicação dos recursos captados por meio dos incentivos fiscais da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet).

64. Nos termos do § 1º, art. 73, da IN 1/2010, do § 1º, art. 79, da IN MinC 1/2012 e do § 1º art. 83, da IN MinC 1/2013, ‘As faturas, os recibos, as notas fiscais, os cheques emitidos e quaisquer outros documentos de que trata este artigo deverão conter a discriminação dos serviços contratados ou dos produtos adquiridos, o número de registro no Pronac e o nome do projeto’.

65. As descrições constantes nas notas fiscais apresentadas pelas proponentes dos projetos culturais auditados, em geral, não fornecem detalhamento mínimo do serviço/produto contratado de modo a inviabilizar, dentre outros elementos: a correta aferição das características do objeto adquirido; a adequação dos preços entre o que foi pago e seu valor de mercado; a identificação sobre se o que foi contratado está de acordo com os custos do projeto apresentados ao MinC quando da solicitação para captação de recursos; a adequação entre as quantidades adquiridas e as quantidades apresentadas no projeto enviado ao MinC para solicitar a captação de recursos.

Providências adotadas e comentários dos gestores

66. Segundo as alegações apresentadas, ‘a partir do novo modelo de contas estabelecido pela Instrução Normativa nº 1/2017, a prestação de contas é realizada em tempo real a partir de um novo modelo de transação eletrônica, por meio de conta vinculada do Banco do Brasil, que possibilita a comprovação digital dos gastos, a medida em que eles forem realizados pelo proponente.

67. Os gastos realizados são informados ao Ministério pelo Banco do Brasil em 24 horas (Dia + 1) após a movimentação da conta. O novo procedimento possibilita a vinculação entre o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e/ou Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do proponente, com o CPF e/ou CNPJ do fornecedor de serviços ou produtos ao projeto cultural. Além disso, o documento de comprovação da despesa está vinculado no SALIC ao item orçamentário.’

68. O novo modelo de contas pretende, entre outros, mitigar a possibilidade de duplicidade de documentos comprobatórios em mais de um projeto. Além disso, a informação sobre o pagamento com recursos oriundos de incentivo fiscal concedido pela Administração está disponível para consulta pública no Portal da Lei de Incentivo à Cultura <<http://leideincenvoacultura.cultura.gov.br/>>, conforme abaixo:

- a) clicar no menu Ferramentas, abrir o SALIC Comparar;
- b) clicar no menu CONSULTAR, submenu PROJETOS;
- c) em PRONAC digitar o número do Pronac desejado e clicar em OK; e



d) clicar no Valor Comprovado para consultar os pagamentos aos fornecedores do projeto por item orçamentário.

Análise

69. Em consulta ao Salic, conforme links indicados, foi verificado que as alegações apresentadas confirmam o cumprimento da determinação proferida.

Evidências que fundamentam as conclusões:

70. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar a determinação cumprida.

Proposta de encaminhamento:

71. Considerar cumprida a determinação contida do item 9.1.4 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Determinação 9.1.5 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.1.5. no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência de que os proponentes dos projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991, enquanto não for efetivamente implementada a utilização do cartão magnético para a movimentação de recursos financeiros da Lei Rouanet, apresentem mensalmente ao Ministério da Cultura, por meio do Salic: i) os extratos das contas bancárias específicas dos projetos culturais incentivados emitidos por instituição financeira oficial referente à movimentação dos recursos executada no mês imediatamente anterior ao envio da documentação exigida; ii) as documentações comprobatórias (faturas, notas fiscais etc.) dos débitos lançados nos referidos extratos bancários; e iii) a conciliação bancária entre os mencionados extratos bancários e as documentações comprobatórias dos débitos (item III.12.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

72. Considerando a amostra auditada, utilizando apenas o extrato da conta corrente de um projeto cultural financiado com recursos da Lei Rouanet, é impossível que se saiba quem foi o destinatário final dos recursos públicos, pois inexistente tal informação nos documentos bancários apresentados.

73. Além disso, observou-se elevada quantidade de pagamentos realizados por meio de cheques, de maneira que no extrato bancário faz constar apenas a rubrica ‘cheque compensado’, sem identificar o beneficiário do cheque.

74. Outro problema da sistemática de apresentação do extrato bancário da conta movimento, quando da realização da auditoria, diz respeito ao fato de os lançamentos não ocorrerem na ordem cronológica de ocorrência dos débitos.

Providências adotadas e comentários dos gestores

75. A citada Nota Técnica traz os seguintes esclarecimentos acerca da questão: no que se refere à normatização de apresentação mensal, pelos proponentes, de i) extratos das contas bancárias, mesmo antes da implementação do novo modelo de contas iniciado a partir da Instrução Normativa nº 1/2019, os projetos executados a partir de 2010 já possuem os extratos das contas registrados no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC), uma vez que desde 2010 já existia rotina para envio dessas informações pelo Banco do Brasil ao Ministério da Cultura por meio de um arquivo no formato RET com as informações de movimentação financeira do dia anterior.

76. Quanto à apresentação mensal, pelos proponentes, de ii) documentações comprobatórias (faturas, notas fiscais etc.) dos débitos lançados nos referidos extratos bancários e iii) conciliação bancária entre os mencionados extratos bancários e as documentações comprobatórias dos débitos, a Instrução Normativa nº 2/2019 regulamenta que:

‘Art. 47. As doações e os patrocínios captados pelos proponentes em razão do mecanismo de incentivo, decorrentes de renúncia fiscal tornam-se recursos públicos, e os projetos culturais estão sujeitos ao acompanhamento e à avaliação de resultados. § 1º A comprovação financeira no Salic deverá ser feita pelo proponente, à medida que os correspondentes débitos verem sido lançados no extrato bancário, com a respectiva anexação de documentos comprobatórios, podendo constituir-se de:



I – cópia dos despachos adjudicatórios e homologações das licitações realizadas ou justificava para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o proponente pertencer à administração pública;

II – cópia das cotações de preços, nas hipóteses previstas nesta Instrução Normativa;

III – cópias das notas fiscais, recibos diversos, Recibo de Pagamento ao Contribuinte Individual (RPCI), faturas, contracheques, entre outros;

IV – memória de cálculo do rateio das despesas, quando for o caso; e

V – comprovante do recolhimento ao FNC de eventual saldo não utilizado na execução do projeto, incluídos os rendimentos da aplicação financeira.’

[...]

77. Em cumprimento do regulamento, o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – SALIC, já possui módulo no qual o proponente apresenta realiza sua comprovação financeira, ao mesmo tempo em que realiza a conciliação bancária.

Análise

78. A justificativa apresentada comprova o cumprimento da determinação contida no item 9.1.5 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Evidências que fundamentam as conclusões:

79. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar a determinação cumprida.

Proposta de encaminhamento:

80. Considerar cumprida a determinação contida do item 9.1.5 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Determinação 9.1.6 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.1.6. no prazo de 30 (trinta) dias, defina critérios objetivos por meio dos quais possa conferir, quando da análise das prestações de contas, se os valores praticados pelos proponentes na execução de projetos culturais financiados com recursos da Lei 8.313/1991 a título de remuneração para captação de recursos são compatíveis com os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região (item III.13.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

81. Para todos os projetos culturais analisados cujo proponente solicitou ao MinC orçamento para realizar despesas relativas a remuneração para captação de recursos e teve o pleito aprovado, houve a realização de despesas até o limite do valor legal permitido à época da execução do projeto, que, nos casos analisados, era de R\$ 100.000,00, sem que houvesse qualquer documentação comprobatória dos serviços realizados pelo fornecedor e que atestassem a economicidade das contratações e sua adequação aos valores praticados no mercado.

Providências adotadas e comentários dos gestores

82. A justificativa apresentada aponta que ‘não há repasse direto de valores do Ministério aos proponentes culturais. Os proponentes são responsáveis por realizar a captação de recursos junto às pessoas físicas e jurídicas.’

83. Há uma série de considerações sobre os aspectos culturais e mercadológicos utilizados para a captação de recursos. Informa que ‘idealmente, todo e qualquer projeto aprovado por meio do mecanismo do incentivo fiscal, deveria receber recursos para ser executado. Contudo, o mecanismo trabalha com grau de incerteza e envolve questões como àquelas trazidas nos parágrafos anteriores acerca da relação entre os projetos e patrocínio e/ou doação. Assim, uma vez que a incerteza quanto à captação é parte intrínseca ao mecanismo, o Ministério optou por determinar o limite previsto no Decreto 5.761/2016 em R\$ 100.000,00:

Instrução Normativa 02/2019



‘Art. 8º A remuneração para captação de recursos fica limitada a 10% (dez por cento) do valor do Custo do Projeto (Anexo I) e ao teto de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

§ 1º Os valores destinados à remuneração para captação de recursos somente poderão ser pagos proporcionalmente às parcelas já captadas.’

84. O valor de R\$ 100.000,00 trazido no **caput** do art. 8º acima transcrito foi definido tendo como fundamento o desejo da administração em despertar maior interesse em projetos abaixo de R\$ 1.000.000,00...

(...)

85. ‘Além disso, a opção da Administração pelos pagamentos serem realizados à proporcionalidade de parcelas captadas, (...) decorre da inexistência de cadastro oficial de captadores no Brasil, uma vez que a profissão não é regulamentada. Soma-se a ausência de regulamentação a realidade dos projetos culturais apresentadas via Lei Rouanet: inúmeros proponentes são pessoa física ou pessoa jurídica de pequeno porte, especialmente na faixa dos projetos até R\$ 1.000.000,00. Assim, é oportunizado ao proponente de projetos até R\$ 1.000.000,00 contratar um captador que, de outra forma, não estaria disponível para projetos de menor porte.

86. Não obstante a motivação acima apresentada, estão em estudo a implementação de melhorias no modelo que, caso aprovadas, trarão mudanças à captação de recurso dos projetos no incentivo fiscal. Assim, entende-se que o percentual destinado à remuneração de captação está baseado em critérios objetivos e dialoga com a complexidade do mecanismo de incentivo fiscal.’

Análise

87. Ressalte-se que a Nota Técnica nº 27/2019, que embasa as alegações apresentadas é datada de 15/01/2020, enquanto o Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário foi proferido na sessão de 31/10/2018, havendo, portanto, um lapso de tempo superior a um ano entre a determinação exarada e as alegações apresentadas. A despeito de todo o arrazoado, o ponto que vai ao encontro da referida determinação é a afirmação de que ‘estão em estudo a implementação de melhorias no modelo que, caso aprovadas, trarão mudanças à captação de recurso dos projetos no incentivo fiscal’. Ainda assim, muito incipiente para considerar a determinação cumprida, já que não são informados dados que sejam condizentes com os ‘critérios objetivos’ da determinação contida no item 9.1.6. Dessa maneira, considerando as justificativas apresentadas considera-se em cumprimento a referida deliberação.

Evidências que fundamentam as conclusões:

88. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar em cumprimento a determinação contida no item 9.1.6.

Proposta de encaminhamento:

89. Considerar em cumprimento a determinação do item 9.1.6 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário, dispensando-se a formulação de providências adicionais ante o que dispõe o art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.

Determinação 9.1.7 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.1.7. no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência para que os proponentes de projetos culturais do tipo ‘Plano Anual’ e equivalentes, apresentem a documentação comprobatória da execução do ‘subprojeto’ realizado dentro do plano anual, de modo que a documentação relativa a prestação de contas seja apresentada por intermédio do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic em até 30 dias após a realização do evento cultural e disponibilizada para consulta pública na **internet** (item IV.1.6).

Situação que levou à proposição da deliberação

90. Em busca realizada nos portais eletrônicos versalic.cultura.gov.br, dados.cultura.gov.br e <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>, observou-se que esses mecanismos de transparência dos gastos dos recursos oriundos da Lei 8.313/1991 não possuem informações suficientes para o adequado controle social.



91. Ressalta-se que, mesmo nos portais eletrônicos de transparência do MinC, em relação aos projetos culturais do tipo ‘Plano Anual de Atividades’ não há segregação das prestações de contas dos diversos subprojetos executados pelos proponentes ao longo de um ano, o que reduz ainda mais a transparência na aplicação dos recursos públicos para essa modalidade de projeto, pois permanece as dificuldades encontradas por CGU e TCU no que tange à análise desse tipo de projeto: dificuldade em vincular cada gasto apresentado a seu ‘subprojeto’.

Providências adotadas e comentários dos gestores

92. Inicialmente, traz-se informação acerca da diferença entre ‘produto principal’ e ‘produto secundário’: ‘a nova sistemática estabelecida pela Instrução Normativa 1/2017, que permanece em vigor na Instrução Normativa nº 2/2019, prevê que todos os projetos, inclusive Planos Anuais, sejam executados a partir da entrega de produto principal e produtos secundários (chamado pelo TCU de subprojeto).

93. Conceitua a IN nº 2/2019:

‘ANEXO I – GLOSSÁRIO

[...]

XXXII – Produto principal: resultado preponderante do projeto, assim entendido o evento, atividade ou bem cultural primordial, finalístico ou essencial, podendo ser determinado pela pauta mais extensa ou custo mais elevado.

XXXIII – Produto secundário: demais resultados do projeto cultural, abrangendo eventos, atividades ou bens culturais que dependem, derivam ou se vinculam ao produto principal do projeto.’

94. E conclui: quanto à normatização de apresentação da prestação de contas em até 30 dias após a realização do evento cultural, com disponibilização para consulta pública na internet, a Instrução Normativa prevê:

‘Art. 43. Os projetos culturais terão sua execução acompanhada de forma a assegurar a consecução do seu objeto, permitida a delegação, conforme previsto no art. 8º do Decreto nº 5.761, de 2006.

§ 1º O acompanhamento previsto no **caput** será realizado por meio de monitoramento, mediante comprovação da execução pelo proponente no Salic ao longo do projeto, e da disponibilidade de informações de consumo no Portal da Transparência, contemplando as etapas de execução do objeto, de acordo com o que foi estabelecido no plano de execução.

[...]

§ 6º Quando o proponente deixar de realizar alguma comprovação prevista no § 1º, o Ministério da Cidadania o notificará, uma única vez, para que, no prazo de 20 (vinte) dias, regularize a situação do projeto, sob pena de registro de inadimplência na forma do art. 58.’

Análise

95. Embora o texto da citada instrução normativa não faça previsão explícita de que a prestação de contas seja prestada até 30 dias após a realização do evento, considerando o disposto no art. 43 da Instrução Normativa nº 2/2019, deve-se considerar a determinação cumprida.

Evidências que fundamentam as conclusões:

96. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar a determinação cumprida.

Proposta de encaminhamento:

97. Considerar cumprida a determinação contida do item 9.1.7 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Determinação 9.1.8 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.1.8. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, insira no portal www.versalic.cultura.gov.br toda a documentação comprobatória (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) apresentada pelos proponentes relativa à execução de todos os projetos culturais das entidades objeto da presente auditoria – Instituto Festival de Música de Santa Catarina, Instituto Tomie Ohtake, Instituto Itaú



Cultural, Base Sete Projetos Culturais Ltda., JWAP Promoções e Eventos Ltda., NETT Núcleo Experimental Teatro de Tábuas, Fundação Roberto Marinho (item IV.1.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

98. Em busca realizada nos portais eletrônicos versalic.cultura.gov.br, dados.cultura.gov.br e <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>, observou-se que esses mecanismos de transparência dos gastos dos recursos oriundos da Lei 8.313/1991 não possuem informações suficientes para o adequado controle social.

99. Por meio desses portais o cidadão não consegue ter acesso, por exemplo, à planilha de custos do projeto cultural aprovado e nem aos pareceres emitidos pelos pareceristas credenciados junto ao MinC, pelas entidades vinculadas ao Ministério, quando instadas a se manifestarem, e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, que são peças fundamentais para justificar a aprovação do projeto cultural a ser incentivado.

100. De igual modo, os portais mencionados não apresentam os extratos bancários das contas específicas dos projetos culturais incentivados, com a respectiva anexação de documentos comprobatórios (notas fiscais, faturas, recibos etc.) dos débitos lançados, apesar de indicar a quem foi efetuado o pagamento, identificando o fornecedor pelo seu nome e CPF/CNPJ.

101. Ressalta-se que, mesmo nos portais eletrônicos de transparência do MinC, em relação aos projetos culturais do tipo ‘Plano Anual de Atividades’ não há segregação das prestações de contas dos diversos subprojetos executados pelos proponentes ao longo de um ano, o que reduz ainda mais a transparência na aplicação dos recursos públicos para essa modalidade de projeto, pois permanece as dificuldades encontradas por CGU e TCU no que tange à análise desse tipo de projeto: dificuldade em vincular cada gasto apresentado a seu ‘subprojeto’.

Providências adotadas e comentários dos gestores

102. Trata-se de demanda que em momento anterior esteve sob gestão do Comitê Gestor do Passivo e Gerências e a partir da edição da Portaria 942/2019, passou a compor competência da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT/SE).

Análise

103. O Decreto Nº 10.359, de 20 de maio de 2020 estabelece:

‘Art. 41. À Secretaria Especial e às Secretarias Nacionais compete fiscalizar ou supervisionar a execução dos instrumentos de repasse de recursos, de contratos e de instrumentos congêneres e analisar e emitir parecer conclusivo sobre as prestações de contas, parciais ou finais, quanto aos seus aspectos técnicos, nas suas áreas de competência.

§ 1º Na hipótese de não aprovação das prestações de contas a que se refere o **caput**, após exauridas as providências cabíveis, a Secretaria Especial e as Secretarias Nacionais proporão medidas sob sua responsabilidade.

§ 2º O Secretário Especial e os Secretários Nacionais decidirão sobre a aprovação das prestações de contas dos recursos vinculados às suas unidades gestoras, com fundamento em pareceres técnicos e financeiros conclusivos e devidamente aprovados pelos titulares das áreas responsáveis por sua elaboração.’

104. Importante ressaltar que a ausência dos documentos citados constitui afronta à Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação.

105. A Portaria nº 942, de 17 de maio de 2019, do Gabinete do Ministro da Cidadania, estabelece em seu art. 1º que:

‘Fica delegada ao Secretário de Gestão de Fundos e Transferências a competência para decidir sobre a aprovação da prestação de contas e autorizar a suspensão ou cancelamento dos registros de inadimplência nos sistemas da Administração Pública Federal, referentes aos processos regidos pelas seguintes normas:

I – Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007;

II – Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008;



III – Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011; IV – Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016; V – Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;

VI – Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991;

VII – Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014;

VIII – Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014; e

IX – Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006.’

106. A presente deliberação, assim como aquela descrita no item 9.1.1 possui natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre situação irregular, de forma que atue em caráter preventivo, a fim de inibir situações futuras análogas.

107. Nesse momento, cumpre observar que a Resolução-TCU 315/2020, por tratar de matéria de cunho processual, aplica-se imediatamente na entrada de sua vigência, inclusive abarcando deliberações proferidas antes da edição do referido normativo, conforme se pode interpretar do seu art. 17, § 3º.

108. Assim, voltando à deliberação ora analisada (item 9.1.8), verifica-se que o dispositivo possui característica de ‘ciência’, na forma disciplinada no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.

109. Por esse motivo, a deliberação não se enquadra nos critérios previstos no inciso I do art. 2º, da Resolução-TCU 315/2020, mas sendo perfeitamente abarcada pelo inciso II do mesmo artigo.

Evidências que fundamentam as conclusões:

110. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão

111. Substituir a determinação proposta por ciência, uma vez que esta última, na definição da Resolução-TCU 315/2020, é ‘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 análogas’.

Proposta de encaminhamento:

112. Dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo, com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a não disponibilização dos documentos relativos ao processo de aprovação e execução dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991 (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) no portal www.versalic.cultura.gov.br, está em desacordo com o preceito geral de transparência do gasto público insculpido no art. 5º, inciso XXXIII da CF/88 e na Lei de Acesso à Informação.

Determinação 9.1.9 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.1.9. no prazo de 365 dias, insira no portal www.versalic.cultura.gov.br toda a documentação comprobatória (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) da execução dos projetos culturais financiados pela Lei 8.313/1991 que não compõem o chamado ‘passivo de prestações de contas do Ministério da Cultura pendentes de análise’, referente aos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991 (item IV.1.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

113. Em busca realizada nos portais eletrônicos [versalic.cultura.gov.br](http://www.versalic.cultura.gov.br), dados.cultura.gov.br e <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>, observou-se que esses mecanismos de transparência dos gastos dos recursos oriundos da Lei 8.313/1991 não possuem informações suficientes para o adequado controle social.

114. Por meio desses portais o cidadão não consegue ter acesso, por exemplo, à planilha de custos do projeto cultural aprovado e nem aos pareceres emitidos pelos pareceristas credenciados junto ao MinC, pelas entidades vinculadas ao Ministério, quando instadas a se manifestarem, e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, que são peças fundamentais para justificar a aprovação do projeto cultural a ser incentivado.



115. De igual modo, os portais mencionados não apresentam os extratos bancários das contas específicas dos projetos culturais incentivados, com a respectiva anexação de documentos comprobatórios (notas fiscais, faturas, recibos, etc.) dos débitos lançados, apesar de indicar a quem foi efetuado o pagamento, identificando o fornecedor pelo seu nome e CPF/CNPJ.

116. Ressalta-se que, mesmo nos portais eletrônicos de transparência do MinC, em relação aos projetos culturais do tipo ‘Plano Anual de Atividades’ não há segregação das prestações de contas dos diversos subprojetos executados pelos proponentes ao longo de um ano, o que reduz ainda mais a transparência na aplicação dos recursos públicos para essa modalidade de projeto, pois permanece as dificuldades encontradas por CGU e TCU no que tange à análise desse tipo de projeto: dificuldade em vincular cada gasto apresentado a seu ‘subprojeto’.

Providências adotadas e comentários dos gestores

117. O gestor informa que ‘não obstante a determinação do TCU circunscrever a disponibilização das informações aos projetos que não compõe o passivo de prestação de contas (passivo aqui compreendido como projetos cujas prestações de contas apresentadas não foram analisadas no prazo determinado pelo normativo), a implementação acima é mais abrangente, uma vez que permite que todos os projetos que apresentaram prestação de contas em formato digital (obrigatório a partir de outubro de 2018), integrantes do passivo ou não, tenham sua transparência plena disponibilizada no VerSalic.’

Análise

118. A determinação proferida está em consonância com aquela contida no item anterior 9.1.8. Assim, considerando o disposto na Resolução-TCU 315/2020 não há o que acrescentar em relação ao monitoramento da presente determinação, já que o encaminhamento proposto para a determinação 9.1.8 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário engloba o universo de todos os projetos culturais financiados com base na Lei 8.313/1991.

Evidências que fundamentam as conclusões:

119. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar a determinação prejudicada.

Proposta de encaminhamento:

120. Considerar prejudicado o monitoramento da determinação contida no item 9.1.9 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Determinação 9.1.10 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.1.10. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove perante ao TCU que houve a restituição aos cofres do Fundo Nacional de Cultura de valores relativos a pagamentos indevidos de tarifas bancárias (item III.9 do Relatório de Fiscalização);’

Situação que levou à proposição da deliberação

121. Verificou-se que, a despeito da clara vedação legal, o Banco do Brasil cobrou dos proponentes dos projetos culturais incentivados tarifas bancárias incidentes sobre a movimentação de recursos oriundos da Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) nas contas específicas criadas para a execução das ações culturais.

122. De igual modo, apesar da vedação ao pagamento de tarifas bancárias com recursos da Lei Rouanet, os proponentes estão utilizando recursos públicos para tal fim.

123. Concluiu-se que houve despesas em favor de instituições financeiras a título de pagamento de tarifas bancárias com recursos que deveriam ser aplicados no desenvolvimento da cultura do país.

Providências adotadas e comentários dos gestores

124. A Nota Técnica nº 27/2019 traz os seguintes esclarecimentos, com relação à questão contida na determinação em tela: ‘a cobrança de tarifas bancárias nas contas dos projetos de incentivo fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) é prerrogativa exclusiva do Banco do Brasil, razão pela qual o atendimento de fato da determinação é circunscrito àquela instituição. Não obstante, a



Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura atuou, de maneira interveniente, com o objetivo de fazer cumprir a determinação.

125. Inicialmente, esta Secretaria, ao tomar conhecimento de eventual cobrança indevida de taxas e tarifas realizadas pelo Banco do Brasil nas contas dos projetos culturais, o oficia a restituí-las, uma vez que todas as contas cadastradas no sistema corporativo do Banco do Brasil, vinculadas a projetos beneficiados pelos incentivos fiscais ao amparo da Lei 8.313/91, possuem isenção das seguintes tarifas:

Instrução Normativa nº 2/2019

‘Anexo V – Tarifas Bancárias

Todas as contas cadastradas no sistema corporativo do Banco do Brasil, vinculadas a projetos beneficiados pelos incentivos fiscais ao amparo da Lei nº 8.313, de 1991, possuem isenção das seguintes tarifas:

PESSOA FÍSICA E JURÍDICA
 MANUTENÇÃO C/C ATIVA - PF E PJ
 GERENCIADOR FINANCEIRO – CONEXÃO
 CADASTRO PF E PJ - CONFECÇÃO
 CADASTRO PF E PJ - RENOVAÇÃO SEMESTRAL TRANSFERÊNCIA ENTRE CONTAS
 CORRENTES (ORIGEM PF E PJ) - RPG
 TRANSFERÊNCIA ELETRÔNICA (DOC/TED) - RPG
 CARTÃO MANUTENÇÃO PF E PJ EXTRATOS TAA - TERMINAL DE
 AUTOATENDIMENTO
 EXTRATOS DE INTERNET
 AGENDA FINANCEIRA’

126. Assim, com o objetivo de fazer cumprir a determinação de maneira imediata, o Ministério da Cultura encaminhou à Gerência de Relacionamento da Agência Governo Federal do Banco do Brasil o Ofício SEI nº 17/2019/CGEFI/DFIND/SEFIC-SECULT por meio do qual solicitou ‘a este Banco do Brasil/S.A que promova, no tocante às contas captação e movimento dos projetos culturais da Lei Rouanet, a restituição aos cofres públicos do Fundo Nacional de Cultura de valores relativos a pagamentos indevidos de tarifas bancárias de maneira global, e não de maneira individualizada como é o procedimento adotado por esta secretaria’.

127. Em resposta, o Banco do Brasil exarou o documento ‘Agência Governo Federal - 2019/562’ no qual registra:

‘1. [...] solicitamos que essa Secretaria Especial da Cultura – SEC apresente ao Banco do Brasil o detalhamento dos valores relativos às supostas cobranças indevidas de tarifas bancárias, com relação ao acordo Banco e SEC, ao amparo da Lei nº 8.313/91 – Lei de Incentivo à Cultura (‘Rouanet’).

2. Para tanto, o detalhamento da cobrança das tarifas bancárias deverá conter as seguintes informações: valor, data, nº conta corrente captação/libre movimentação e nº agência.

3. Após o recebimento do detalhamento e sua posterior análise, prontamente informaremos essa Secretaria Especial da Cultura.’

128. Uma vez que esta Secretaria não possui ferramenta para realizar varredura das contas e gerar relatório com o grau de detalhamento, tal qual exigido pelo Banco do Brasil, para restituição de taxas e tarifas indevidas, optou-se pela manutenção do procedimento de maneira individualizada.

129. Assim, uma vez que o atendimento de fato da determinação é circunscrito ao Banco do Brasil e que a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura atuou, de maneira interveniente, com o objetivo de fazer cumprir a determinação, entende-se que no âmbito das possibilidades da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura a determinação foi atendida.

Análise

130. Em que pese a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura ter informado que ‘atuou, de maneira interveniente, com o objetivo de fazer cumprir a determinação, entende-se que no âmbito das possibilidades da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura a determinação foi atendida.’ Tal fato



não corresponde inteiramente à verdade, já que não há informações concretas sobre quaisquer valores que tenham sido restituídos aos cofres do Fundo Nacional de Cultura relativos a pagamentos indevidos de tarifas bancárias. Portanto, não houve ainda o cumprimento da determinação acima.

Evidências que fundamentam as conclusões:

131. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar a determinação em cumprimento.

Proposta de encaminhamento:

132. Considerar em cumprimento a determinação do item 9.1.10 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário, dispensando-se a formulação de providências adicionais ante o que dispõe o art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.

Determinação 9.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.2. determinar ao Ministério da Cultura, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que informe ao TCU o momento de início da efetiva utilização do Cartão de Pagamento do Incentivo Fiscal por parte dos proponentes dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991, e evidencie se o novo modelo de pagamento permite a identificação do destinatário final (nome, CPF/CNPJ) dos recursos públicos aplicados na execução dos projetos culturais incentivados mediante análise dos extratos bancários da conta única do projeto incentivado (item III.12 do Relatório de Fiscalização).’

Situação que levou à proposição da deliberação

133. Considerando a amostra auditada, utilizando apenas o extrato da conta corrente de um projeto cultural financiado com recursos da Lei Rouanet é impossível que se saiba quem foi o destinatário final dos recursos públicos, pois inexiste tal informação nos documentos bancários apresentados.

134. Além disso, observou-se elevada quantidade de pagamentos realizados por meio de cheques, de maneira que no extrato bancário faz constar apenas a rubrica ‘cheque compensado’, sem identificar o beneficiário do cheque.

135. O art. 80 da IN MinC 1/2017 e o art. 29 da IN MinC 4/2017, ao estipularem que os recursos captados por intermédio da Lei Rouanet deverão ser movimentados por meio de cartão magnético ou gerenciador financeiro, tende a promover a transparência do gasto público, desde que informe no extrato da conta corrente do Pronac o destinatário final dos recursos.

Providências adotadas e comentários dos gestores

136. A informação trazida aos autos noticia que ‘a efetiva implementação do novo modelo de contas, entre os quais figuram a conta única e o cartão de pagamento do incentivo fiscal, é prerrogativa exclusiva do Banco do Brasil, razão pela qual o atendimento à determinação é circunscrito àquela instituição. Não obstante, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura tem atuado com o objetivo de concluir tais produtos para implementação do modelo, cartão do Banco do Brasil.’ Que a referida Secretaria tem feito gestão junto ao BB e recorrido à Controladoria-Geral da União para implantação do referido cartão e conclui que ‘não obstante os esforços realizados pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, o atendimento da determinação é circunscrito ao Banco do Brasil, que até a presente data não concluiu o novo modelo de contas com cartão.’

Análise

137. Nas justificativas apresentadas algumas questões merecem ser consideradas:

a) a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura tem se empenhado para a implantação do Cartão de Pagamento do Incentivo Fiscal;

b) há um componente técnico que realmente depende da atuação do Banco do Brasil para que o referido cartão seja implantado.

138. A despeito das considerações apresentadas pela referida Secretaria e de seus esforços não há notícias da efetiva implantação do referido cartão, razão pela qual a deliberação não pode ser considerada cumprida a determinação correspondente. Como informação adicional, em consulta ao site



<http://gestaoestrategica.cultura.gov.br/indicadores/> , em 11/08/2020, consta que a meta ‘Disponibilização do Cartão de Pagamento do Incentivo Fiscal pelo Banco do Brasil – BB’ está 75% realizada.

Evidências que fundamentam as conclusões:

139. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar a determinação em cumprimento.

Proposta de encaminhamento:

140. Considerar em cumprimento a determinação do item 9.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário, dispensando-se a formulação de providências adicionais ante o que dispõe o art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.

Recomendação 9.3.1 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.1. antes de aprovar propostas de projetos culturais, certifique-se que seus objetos estão suficientemente detalhados, a fim de permitir a identificação do nexo de causalidade entre os dispêndios realizados e os objetos aprovados (item III.2.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

141. A aprovação de projetos culturais com objetos insuficientemente detalhados resulta em falta do nexo de causalidade entre os recursos captados e a finalidade do projeto cultural aprovado, bem como prejudica a transparência na gestão dos recursos incentivados e prejudica a análise técnica de cumprimento do objeto incentivado por meio da Lei 8.313/1991.

Providências adotadas e comentários dos gestores

142. Alega que o fluxo de admissibilidade e aprovação, descrito nas respostas aos questionamentos anteriores, mitiga a existência de projetos com produto principal e secundário sem detalhamento. Acrescenta ainda que, ‘além disso, o Anexo III da Instrução Normativa nº 2/2019 elenca extensamente documentos obrigatórios, os quais são especificados em nível de área e, por vezes, de segmento cultural, quando da submissão de proposta cultural’.

Análise

143. S.M.J. o citado anexo III da IN nº 02/2019 é repetição do anexo da IN nº 5/2017 (que por sua vez reproduz o anexo da Instrução Normativa MinC nº 1 de 20/03/2017), que tratava do mesmo tema. Não resta dúvida de que é exigido um rol extenso de documentos para a aprovação de projetos culturais. Espera-se que tal exigência reflita no atendimento à recomendação exarada no item 9.3.1 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário, a qual pode ser considerada atendida.

Evidências que fundamentam as conclusões:

144. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar implementada a recomendação.

Proposta de encaminhamento:

145. Considerar implementada a recomendação contida do item 9.3.1 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Recomendação 9.3.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.2. analise em conjunto as prestações de contas dos projetos do tipo ‘itinerante’, a fim de facilitar a identificação de possíveis duplicidades na documentação comprobatória das despesas (item III.2.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

146. Projetos do tipo ‘itinerante’, a exemplo do Pronac 10.12458, em função de serem realizados de maneira continuada, elevam o risco de que o proponente se utilize de uma mesma documentação comprobatória para justificar despesas iguais para projetos culturais diferentes.

Providências adotadas e comentários dos gestores

147. O gestor informa que ‘uma vez que o relatório de fiscalização do TCU foi elaborado tendo como suporte projetos cuja prestação de contas eram apresentada ao Ministério em papel, é relevante



trazer aos autos, uma vez mais, que o novo modelo de contas iniciado com a Instrução Normativa nº1/2017, com prestação de contas digital apresentada pelo proponente, é capaz de migrar a apresentação de documentação comprobatória em duplicidade para qualquer tipo de projeto, inclusive para projetos ‘itinerantes’.

148. Além disso, tanto normativo quando os processos estão em constantes melhoria, e por tal razão, a Pasta tem estudado implementação de soluções tecnológicas que farão com que eventuais duplicidades na comprovação financeira tendam a zero. Entre essas soluções, merece destaque os estudos e desenvolvimento de módulos no SALIC para consumo dos dados da Receita Federal no que concerne a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e). Apesar dos avanços, o consumo da NF-e por meio do SALIC ainda não está implementado.

149. Trata-se de recomendação superada a partir do novo modelo de contas, o qual continua evoluindo com o objetivo de que eventuais duplicidades tendam a zero’.

Análise

150. Em função dos avanços implementados no acompanhamento da execução dos projetos, bem como no incremento da transparência proporcionado pelo Salic, entendemos que a recomendação pode ser considerada atendida.

Evidências que fundamentam as conclusões:

151. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar implementada a recomendação.

Proposta de encaminhamento:

152. Considerar implementada a recomendação contida do item 9.3.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Recomendação 9.3.3 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.3. adote medidas junto às secretarias estaduais e municipais de cultura ou órgãos equivalentes, a fim de analisar de maneira conjunta os projetos culturais incentivados com recursos públicos originários de mais de uma esfera federativa e, ao final da avaliação, publique no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic os pareceres conclusivos de cada órgão incentivador quanto à aplicação dos recursos públicos (item III.2.6)’

Situação que levou à proposição da deliberação

153. O Pronac 11.9806 – Museu de Arte do Rio – MAR, executado pela Fundação Roberto Marinho, teve como objetivo geral a viabilização do Museu de Arte do Rio – MAR com a complementação dos recursos já aplicados pela Prefeitura do Rio de Janeiro – R\$ 61.946.727,12 – para concepção e execução das obras de restauro e obras civis para implantação do museu.

154. Por se tratar de projeto referente à complementação de recursos anteriormente transferidos pelo município do Rio de Janeiro para execução de obras civis, deveriam constar nos autos, de maneira detalhada, o que já tinha sido realizado com recursos municipais e quais as obras que seriam realizadas com recursos federais, de modo a evitar a sobreposição de recursos públicos para uma mesma finalidade.

155. O objetivo ‘execução de obras civis da Escola do Olhar e área externa’, por exemplo, não informa se a obra será complementação de algo já executado com recursos municipais ou se será uma obra que se iniciará do zero.

Providências adotadas e comentários dos gestores

156. O gestor informa que ‘eventuais captações de recursos em duplicidade ou omissões de informação quanto ao recebimento de apoio financeiro de quaisquer outras fontes são vedadas pelo Decreto 5.761, de 27 de abril de 2006, artigo 48, § 3º, e sujeitam o proponente às sanções e penalidades previstas nos normativos.

157. De tal forma, há, no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC), campo para que o proponente declare os recursos provenientes de outras fontes, aqui se incluem recursos estaduais ou municipais, mas não somente eles, podendo o proponente declarar também recursos próprios.



158. Contudo, ainda que a informação de outras fontes esteja disponível no Sistema, compete ao Ministério avaliar os resultados de projetos referentes aos recursos que foram incentivados por meio de programas que são geridos pela Pasta, não adentrando em análises de recursos incentivados por outros entes Federativos.

159. A recomendação está atendida no que diz respeito à possibilidade no SALIC de declaração do proponente de recursos de outras fontes aportados no projeto. Quanto à avaliação de resultados conjunta, os entes federativos possuem autonomia política, financeira e administrativa, estando a análise do Ministério limitada ao incentivos fiscais federais autorizados pela Pasta’.

Análise

160. O gestor alega que ‘os entes federativos possuem autonomia política, financeira e administrativa estando a análise do Ministério limitada ao incentivos fiscais federais autorizados pela Pasta’. O que se espera do gestor de recursos destinados ao setor cultural é uma postura proativa, que busque mecanismos conjuntos com os outros entes federativos, para evitar uma possível utilização de recursos públicos de entes diferentes para a execução do mesmo objeto, ou parte dele. Não há como negar que tal deliberação afronta o caráter discricionário intrínseco ao ato de gerir a coisa pública. Conforme disposto no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 ‘as recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las’. Assim, cabe ao gestor a avaliar a conveniência e a oportunidade de implementar a presente recomendação, ficando prejudicado seu monitoramento.

Evidências que fundamentam as conclusões:

161. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar prejudicado o monitoramento da recomendação.

Proposta de encaminhamento:

162. Considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.3.3 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Recomendação 9.3.4 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.4. normatize a exigência para que os proponentes de projetos incentivados pela Lei 8.313/1991 apresentem à pasta ministerial, quando da prestação de contas dos recursos captados, relação de seu quadro de pessoal administrativo que atuou na execução do projeto cultural por meio de documentação hábil capaz de comprovar o vínculo empregatício entre o funcionário e o proponente, tal como Relação Anual de Informações Sociais ou contrato de prestação de serviços (item III.3.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

163. Em análise aos processos de prestações de contas encaminhados ao MinC relativos aos projetos culturais constantes da amostra da presente auditoria, verificou-se que nos autos inexistia efetiva segregação das despesas administrativas dos projetos financiados pela Lei 8.313/91, o que impossibilitou verificar se essas despesas estão em conformidade com o limite imposto pelo art. 26 do Decreto 5.761/06 e com as exigências constantes no art. 27 da IN MinC 1/2010, no art. 32 da IN MinC 1/2012 e no art. 36, da IN MinC 1/2013. O art. 26 do Decreto 5.761/06 define que as despesas administrativas vinculadas ao projeto não podem ultrapassar 15% do orçamento total do respectivo projeto.

164. O Ministério da Cultura não tem conhecimento de quem são as pessoas que compõem o quadro administrativo de cada proponente, de modo que resta prejudicada a verificação posterior por parte do MinC quanto a legalidade e legitimidade dos pagamentos realizados pelos proponentes relativos à despesa com pessoal administrativo.

165. Não é possível afirmar que as despesas administrativas realizadas nos projetos culturais auditados estão limitadas a quinze por cento do valor total do projeto cultural, em conformidade com o art. 26 do Decreto 5.761/06, pois nos processos de prestações de contas enviados ao MinC inexistia efetiva segregação dessas despesas em relação às demais.

Providências adotadas e comentários dos gestores

166. Com relação à recomendação em tela, é trazida a informação de que ‘assim, uma vez enquadrados dentro do preconizado pela Instrução Normativa os custos administrativos serão comprovados pelo proponente por intermédio de anexação no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura dos comprovantes de pagamento que comprovam a execução de suas despesas, inclusive àqueles relacionados às pessoas que atuaram no projeto, cuja rubrica foi aprovada na etapa de admissibilidade e aprovação.

167. O conhecimento de quem são as pessoas que compõem o quadro administrativo de cada proponente, não exerceria qualquer tipo de impedimento para contratação pelos proponentes, sejam eles pessoas físicas e pessoas jurídicas, de profissionais para atuarem em um projeto cultural nas rubricas de custos administrativos tal qual normatizada pela IN.

168. Entende-se pela inviabilidade da normatização pretendida pelo douto Tribunal. Ainda que o proponente apresente listagem de pessoas que compõe seu quadro administrativo, é de livre escolha quais profissionais atuarão em seu projeto.

Análise

169. Uma primeira questão salta aos olhos ao se deparar com os esclarecimentos trazidos aos autos: por que ‘inviabilidade da normatização’? Como o próprio jurisdicionado trouxe à baila, no que diz respeito aos custos administrativos, normatiza a IN:

‘Art. 10. Os custos administrativos não poderão ultrapassar o limite de 15% (quinze por cento) do Valor do Projeto (Anexo I), sendo admitidas como despesas de administração para os fins do Decreto nº 5.761, de 2006:

- I – material de consumo para escritório;
- II – locação de imóvel durante a execução do projeto a fim de abrigar exclusivamente atividades administrativas;
- III – serviços de postagem e correios;
- IV – transporte e insumos destinados a pessoal administrativo;
- V – contas de telefone, água, luz ou de internet, durante a execução do projeto;
- VI – pagamentos de pessoal administrativo e os respectivos encargos sociais, trabalhistas e previdenciários.

Parágrafo único. Quando utilizado acima de 50% (cinquenta por cento) do valor dos custos de administração em única rubrica, será necessária justificativa de economicidade.’

170. A limitação com os custos administrativos é um impositivo legal, não havendo qualquer ilegalidade e muito menos ‘inviabilidade da normatização’, já que há uma previsão legal para tal exigência.

171. Assim, não fica claro a razão do não atendimento à presente recomendação. O fato de ser da livre escolha para o proponente quais profissionais atuarão em seu projeto, não é relevante para a questão. A questão são os valores a serem dispendidos com despesas administrativas, devendo o proponente segregar as despesas, incluindo para tal os pagamentos de pessoal administrativo.

172. Por essa razão, e seguindo a recente Resolução 315/2020, que dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do TCU, deve-se substituir a presente recomendação por ciência, uma vez que esta última, na definição da referida resolução, é 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 análogas.

Evidências que fundamentam as conclusões:

173. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: substituir a presente recomendação por ciência ao órgão jurisdicionado, considerando **prejudicado** o respectivo monitoramento.

Proposta de encaminhamento:



174. Dar ciência à Secretaria Especial da Cultura (Secult), com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que inexistente efetiva segregação das despesas administrativas dos projetos financiados pela Lei 8.313/91 analisados nas prestações de contas constantes da amostra da auditoria realizada, o que impossibilita verificar se essas despesas estão em conformidade com o limite imposto pelo art. 26 do Decreto 5.761/06.

Recomendação 9.3.5 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.5. normatize a exigência para que os proponentes dos projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991, ao prestarem contas da aplicação dos recursos captados, segreguem a documentação comprobatória das despesas em dois grupos: 1) despesas finalísticas, dividindo-as em: i) remuneração do proponente e de pessoas vinculadas ao proponente (art. 11 da IN MinC 4/2017), ii) remuneração de terceiros sem vínculo com o proponente; e, 2) despesas não finalísticas, separando-as em: i) despesas administrativas (art. 26, Decreto 5.761/06 e art. 10 da IN MinC 4/17), ii) remuneração para captação de recursos (art. 25, Decreto 5.761/06 e art. 8º da IN MinC 4/17), iii) custos de divulgação (art. 9º da IN MinC 4/17), iv) destinação de produtos resultantes do projeto cultural ao patrocinador, v) custos com direitos autorais (art. 13 da IN MinC 4/2017), de modo que o MinC possa certificar-se e comprovar que esses tipos de despesas ocorreram dentro dos limites legais, bem como torne-se mais eficiente o processo de análise de prestação de contas realizado pelo Ministério da Cultura (item III.3.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

175. Apesar de os normativos regulamentadores da Lei 8.313/1991 estipularem limites para tipos específicos de gastos, como divulgação do projeto, remuneração do proponente e remuneração para captação de recursos, além dos gastos administrativos, o MinC não exige que as prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei Rouanet apresentem documentação comprobatória desses gastos de maneira segregada, de modo a facilitar a verificação quanto ao cumprimento legal.

Providências adotadas e comentários dos gestores

176. É informado pelo gestor que ‘o SALIC já comporta segregação das despesas em a) pré-produção; b) produção; c) pós-produção; d) recolhimento; e e) assessoria contábil e jurídica. Além disso, também estão segregados os custos vinculados (custos administrativos e custos de divulgação). Além disso, já está em fase de testes a implementação de rotina na avaliação de resultados que convencionou-se chamar de ‘análise preditiva’. Quando o proponente enviar sua prestação de contas à Secretaria Especial da Cultura, o SALIC roda um algoritmo que varre a comprovação financeira do proponente em busca de inconsistências e automaticamente realiza a primeira diligência na fase de avaliação de resultados para que o proponente possa superá-las, antes da distribuição às equipes técnicas. Essa nova rotina tornará mais eficiente o processo de avaliação de resultados’.

Análise

177. A segregação de despesas que o gestor cita (a. pré-produção; b. produção; c. pós-produção; d. recolhimento; e e. assessoria contábil e jurídica) não contemplam as rubricas previstas na legislação, que tornam o controle mais eficaz e evitam possíveis fraudes.

178. Consta também, das informações fornecidas, um espelho do Salic com um ‘relatório de despesas’. Neste relatório a alegada segregação não discrimina despesas realizadas. Como dito há uma ‘segregação da documentação comprobatória em grupos’. Os custos de administração, por exemplo, estão todos englobados, sem respeitar o disposto do art. 10 da IN 2/2019. Faz-se uma concentração das despesas em grupos e depois tais grupos são segregados. Os termos usados já denotam uma aglutinação dos gastos, contrariando os normativos legais e não atendendo à recomendação encaminhada.

179. Dessa maneira e com fundamento na Resolução 315/2020 deve-se substituir a presente recomendação por ciência, cientificando a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cidadania que as prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei Rouanet devem apresentar documentação comprobatória desses gastos de maneira segregada, de modo a facilitar a verificação quanto ao cumprimento legal.



Evidências que fundamentam as conclusões:

180. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: substituir a presente recomendação por ciência ao órgão jurisdicionado, considerando **prejudicado** o respectivo monitoramento.

Proposta de encaminhamento:

181. Dar ciência à Secretaria Especial da Cultura (Secult) que as prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei Rouanet devem apresentar documentação comprobatória desses gastos de maneira segregada, de modo a facilitar a verificação quanto ao cumprimento legal, segregando a documentação comprobatória das despesas em dois grupos: 1) despesas finalísticas, dividindo-as em: i) remuneração do proponente e de pessoas vinculadas ao proponente (art. 11 da IN 2/2019 do Min da Cidadania), ii) remuneração de terceiros sem vínculo com o proponente; e, 2) despesas não finalísticas, separando-as em: i) despesas administrativas (art. 26, Decreto 5.761/06 e art. 10 da IN 2/2019), ii) remuneração para captação de recursos (art. 25, Decreto 5.761/06 e art. 8º da IN 2/2019), iii) custos de divulgação (art. 9º da IN 2/2019), iv) destinação de produtos resultantes do projeto cultural ao patrocinador, v) custos com direitos autorais (art. 13 da IN 2/2019), de modo que a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura possa certificar-se e comprovar que esses tipos de despesas ocorreram dentro dos limites legais, bem como torne-se mais eficiente o processo de análise de prestação de contas.

Recomendação 9.3.6 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.6. elabore documento orientador que exemplifique aos proponentes de projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991 e ao setor do MinC responsável pela análise de prestação de contas acerca de como devem ser apresentadas as documentações comprobatórias das despesas realizadas pelos proponentes, a fim de conter informações suficientes para comprovar a adequada prestação dos serviços (item III.4.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

182. A documentação comprobatória da execução dos projetos culturais constantes da amostra da auditoria realizada não possuem a descrição detalhada dos serviços prestados ou produtos entregues ao proponente, bem como carece de informações suficientes para comprovar a adequada aplicação dos recursos captados por meio dos incentivos fiscais da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet).

Providências adotadas e comentários dos gestores

183. O gestor esclarece que a Instrução Normativa nº 2/2019 contempla em seu art. 47 como deverá ser feita a comprovação financeira pelos proponentes e que o ‘Salic é estruturado para que seu preenchimento seja intuitivo e dispense a leitura de manuais e documentos orientadores’.

184. Conclui dizendo que ‘considerando que o SALIC é estruturado para que seu preenchimento seja intuitivo e dispense a leitura de manuais e documentos orientadores; considerando ainda a existência de tutoriais disponíveis para consulta no Portal da Lei de Incentivo, entende-se superada a recomendação’.

Análise

185. O objetivo da recomendação é fazer com que os proponentes possam realizar a prestação de contas dos projetos culturais aprovados e executados com a descrição detalhada dos serviços prestados ou produtos entregues, bem como incluindo informações suficientes para comprovar a adequada aplicação dos recursos captados por meio dos incentivos fiscais da Lei nº 8.313/1991. A deliberação não foi implementada, mas deve-se considerar que a recomendação se encontra dentro do caráter discricionário da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cidadania, no que tange a avaliação da conveniência e oportunidade de executá-la.

186. Dessa maneira, tal deliberação vai de encontro ao caráter discricionário do gestor. Conforme disposto no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 ‘as recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de



implementá-las.’ Assim, cabe ao gestor a avaliar a conveniência e a oportunidade de implementar a presente recomendação, ficando prejudicado seu monitoramento.

Evidências que fundamentam as conclusões:

187. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar prejudicado o monitoramento da recomendação.

Proposta de encaminhamento:

188. Considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.3.6 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Recomendação 9.3.7 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.7. comunique os proponentes dos projetos culturais aptos a captarem recursos financeiros oriundos da Lei 8.313/1991 acerca das vedações impostas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias em relação à aplicação dos valores incentivados (item III.9.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

189. Em análise ao Pronac nº 11.9806, verificou-se que a Fundação Roberto Marinho efetuou pagamento a servidor público federal com recursos oriundos da Lei 8.313/1991, prática vedada pelo artigo 20, inciso VIII, da Lei nº 12.465, de 12 /08/2011, (LDO/2012).

190. Nos projetos Pronac nº 11.9806 e Pronac nº 10.7097, constatou-se que o Banco do Brasil cobrou tarifas bancárias da Fundação Roberto Marinho, prática igualmente vedada pela legislação em vigor.

Providências adotadas e comentários dos gestores

191. A Nota Técnica nº 27/2019 traz os seguintes esclarecimentos, relativos a este tópico:

‘A vedação imposta pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de que trata o Tribunal de Contas da União é a seguinte:

Relatório de Fiscalização n. 6/2017 (TC n. 034.623/2016-7)

III.9.1. Situação encontrada:

202. Em análise ao Pronac nº 11.9806, verificou-se que a Fundação Roberto Marinho efetuou pagamento a servidor público federal com recursos oriundos da Lei 8.313/1991, prática vedada pelo artigo 20, inciso VIII, da Lei nº 12.465, de 12 /08/2011, (LDO/2012).

203. O artigo 20, inciso VIII, da Lei nº 12.465, de 12 /08/2011, (LDO/2012) vedou a destinação de recursos para atender despesas com pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos.

Art. 20. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

VIII – pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;

A vedação trazida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é também encontrada na Instrução Normativa nº 2/2019:

SEÇÃO III

DAS VEDAÇÕES

Art. 17. É vedada a realização de despesas:

[...] II – em benefício de agente público ou agente político, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por quaisquer tipos de serviços, salvo nas hipóteses previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou em leis específicas; Além disso, quando do envio da proposta de projeto cultural via SALIC ao Ministério, o proponente declara ter conhecimento ‘sobre a legislação referente ao benefício fiscal pretendido e das normas relativas à utilização de recursos públicos e respectivos regulamentos em especial às vedações[...].’

Análise

192. A referida nota técnica traz informação de que o art. 17 da IN 2/2019 replica a vedação da Lei de Diretrizes Orçamentárias:



‘Art. 17. É vedada a realização de despesas:

[...] II – em benefício de agente público ou agente político, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por quaisquer tipos de serviços, salvo nas hipóteses previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou em leis específicas;

Esclarece ainda que, quando do envio da proposta de projeto cultural via SALIC ao Ministério, o proponente declara ter conhecimento ‘sobre a legislação referente ao benefício fiscal pretendido e das normas relativas à utilização de recursos públicos e respectivos regulamentos em especial às vedações[...].’

193. Considera-se a recomendação implementada, dado o conteúdo da IN 2/2019.

Evidências que fundamentam as conclusões:

194. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar implementada a recomendação.

Proposta de encaminhamento:

195. Considerar implementada a recomendação contida do item 9.3.7 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Recomendação 9.3.8 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.8. ao analisar as prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991, exija dos proponentes que realizaram pagamentos em espécie a seus fornecedores justificativas a respeito das dificuldades que os impediram de realizar o pagamento por meio do cartão ou transferência bancária, assim como documentação comprobatória que permita identificar de forma inequívoca o beneficiário final dos recursos públicos, conforme os valores sacados (item IV.3.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

196. A fim de tornar mais transparente a aplicação dos recursos oriundos da Lei 8.313/1991, e facilitar o estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada com os recursos incentivados, é recomendável que o pagamento em espécie por parte dos proponentes seja exceção e ocorra o menor número de vezes possível ao longo da execução de um projeto cultural.

197. Portanto, ao deparar-se com dificuldades que impeçam a realização de pagamentos por meios que identifiquem claramente o recebedor dos recursos, o proponente deve demonstrar ao MinC a necessidade de realizar pagamentos em espécie.

Providências adotadas e comentários dos gestores

198. O gestor faz menção ao art. 31 da IN 2/2019, que trata de pagamentos em espécie, informando que ‘no momento da comprovação financeira, o proponente faz upload no SALIC das ‘cópias das notas fiscais, recibos diversos, Recibo de Pagamento ao Contribuinte Individual (RPCI), faturas, contracheques, entre outros’ (Instrução Normativa nº 2/2019, art. 47, III), já associando o pagamento com o item da planilha autorizado na etapa de aprovação do projeto o que permite identificar, de maneira inequívoca, o beneficiário final dos recursos públicos. Destaca-se que as informações são disponibilizadas no Portal da Lei de Incentivo à Cultura’, além de todos os pagamentos realizados pelos proponentes identificarem o beneficiário final dos recursos públicos.

Análise

199. O art. 31, da IN 2/2019 mencionado pelo gestor, em seu § 1º determina que ‘quando for inviável o pagamento por meio do cartão ou de transferência bancária, o proponente terá direito a saques diários de até R\$ 1.000,00 (mil reais), para pagamento de despesas limitadas a este valor, devendo as demais despesas serem realizadas por meio de transferência bancária identificada, cartão magnético ou qualquer outro meio eletrônico de pagamento que assegure a identificação do fornecedor do bem ou serviço.’ Diante do exposto, o mecanismo constante no referido artigo permite o beneficiário final dos recursos públicos, podendo-se considerar a recomendação implementada.

Evidências que fundamentam as conclusões:

200. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).



Conclusão: considerar implementada a recomendação.

Proposta de encaminhamento:

201. Considerar implementada a recomendação contida do item 9.3.8 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Recomendação 9.3.9 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.9. adote providências junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a fim de obter informações suficientes para dar cumprimento às fiscalizações do art. 27 da Lei 8.313/1991 e apresente ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, o resultado dessa ação (item III.7.6 do Relatório de Fiscalização).’

Situação que levou à proposição da deliberação

202. Evidenciou-se que nos projetos culturais Pronac nº 15.4674 e Pronac nº 16.2180, ambos executados pelo Instituto Festival de Música de Santa Catarina, a proponente foi patrocinada por pessoas físicas e jurídicas a ela vinculadas, prática vedada pelo artigo 27 da Lei 8.313/1991.

203. Concluiu-se que o MinC carece de informações suficientes e instrumentos adequados para fiscalizar adequadamente o disposto no artigo 27 da Lei 8.313/1991.

Providências adotadas e comentários dos gestores

204. A Nota Técnica nº 27/2019 traz as seguintes informações:

205. A CGU elaborou o Relatório de Auditoria 201600116 que apresenta os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos no período de 21/01/1992 a 17/11/2015, com a seguinte recomendação à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC):

206. Estabelecer uma parceria permanente com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, compartilhando informações que comprovem o efetivo funcionamento das empresas, bloqueando proponentes que não estejam com sua situação fiscal ativa e instituindo rotinas no Sistema SALIC que identifiquem vínculos societários, de endereço, de telefone, de e-mail ou de parentesco entre proponentes, com patrocinadores, com fornecedores ou com representantes da CNIC, com pareceristas e mesmo com servidores do MinC.

207. É fornecido um relato de todas as tratativas buscando atender o comando da deliberação, a cargo da Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI/SE/Cidadania), ‘a qual informou que a integração dos webservices com os sistemas do Ministério deverá ser uma etapa posterior de desenvolvimento uma vez que deverão utilizar o processo mais atualizado, ou seja, com atualizações diárias, com desenvolvimento a iniciar em breve’.

Análise

208. Os esclarecimentos prestados apontam para a implementação da recomendação proferida.

Evidências que fundamentam as conclusões:

209. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar implementada a recomendação.

Proposta de encaminhamento:

210. Considerar implementada a recomendação contida do item 9.3.9 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Recomendação 9.3.10 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.3.10. no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, com base nos princípios da economicidade, da eficiência, da razoabilidade e da equidade entre o pequeno e o grande produtor cultural, avalie a conveniência e oportunidade de implementar critérios diferenciados para despesas com remuneração para captação de recursos entre os proponentes, de modo a levar em consideração o histórico de captação de recursos, a capacidade do proponente em atrair patrocínios com base no seu histórico de execução de projetos culturais, o porte do proponente, o know-how histórico para captação de recursos junto ao mercado e o histórico de patrocinadores do proponente, a exemplo da definição de limite regressivo para valores admitidos como remuneração para todo aquele



que realize a captação de recursos para projetos a serem incentivados pela Lei 8.313/1991 (item III.13.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

211. A inexistência de critérios objetivos para validação dos valores apontados pelos proponentes como custos de captação de recursos dos projetos financiados pela Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) propicia a existência de superfaturamento ou ineficiência na execução desse tipo de despesa, pois não se sabe se o valor praticado pelo proponente no âmbito do projeto cultural condiz com o valor praticado no mercado.

212. Diversos proponentes que executam projetos culturais financiados pela Lei Rouanet o fazem de maneira frequente, de forma que já possuem o Know-How de como captar recursos no mercado e/ou já possuem patrocinadores cativos há anos, o que possibilita a prestação fictícia de serviços de remuneração para captação de recursos ou a remuneração acima dos valores de mercado para o serviço desempenhado pelo fornecedor.

213. Nos casos analisados na presente auditoria, não se encontrou nenhum documento formal como, por exemplo, troca de e-mails, capaz de vincular os serviços relativos a remuneração para captação a algum patrocínio realizado no projeto cultural incentivado.

Providências adotadas e comentários dos gestores

214. Não houve manifestação por parte do gestor.

Análise

215. Conforme disposto no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 ‘as recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.’ Assim, cabe ao gestor avaliar a conveniência e a oportunidade de implementar a presente recomendação, ficando prejudicado seu monitoramento.

Evidências que fundamentam as conclusões:

216. Nota Técnica nº 27/2019, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania, de 15/1/2020 (peça 25, p. 27-51).

Conclusão: considerar prejudicado o monitoramento da recomendação.

Proposta de encaminhamento:

217. Considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.3.10 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Determinação 9.4.1 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.4. determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Ministério da Cultura para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, manifeste-se quanto:

9.4.1. à legalidade do art. 3º da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 34, de 30/11/2017, que instituiu o chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ com período de execução superior ao prazo anual estipulado pelo art. 24 do Decreto 5.761/2006, com possível desrespeito ao princípio da hierarquia das normas (item IV.2.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

218. A Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017, em seu art. 3º [disposição essa mantida pela INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 23 DE ABRIL DE 2019 do Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro], ampliou de doze para quarenta e oito meses o período de execução de projetos culturais destinados à manutenção da pessoa jurídica sem fins lucrativos e das suas atividades culturais de caráter permanente e continuado, bem como os projetos e ações constantes do seu planejamento.

219. Segundo o artigo 24 do Decreto 5.761/2006, ‘equipara-se a programas, projetos e ações culturais os planos anuais de atividades considerados relevantes para a cultura nacional pela CNIC, e esses planos deverão seguir as mesmas regras de aprovação, execução, avaliação e prestação de contas aplicáveis aos programas, projetos e ações culturais incentivados pela Lei 8.313/91’.



220. Conforme o princípio da hierarquia das leis, as Instruções Normativas elaboradas pelo MinC devem encontrar seu fundamento de validade nos atos que lhes são superiores. Sendo assim, uma IN ministerial não tem o condão alterar um Decreto Presidencial.

221. Nesse sentido, além de não possuir competência legal para ampliar o prazo de vigência desses planos de doze para quarenta e oito meses, o MinC foi na contramão do que tem alertado os órgãos de controle acerca dos problemas identificados nos planos de longa duração e com múltiplos ‘subprojetos’.

Providências adotadas e comentários dos gestores

222. Por intermédio do Parecer n. 00679/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU é apresentada a seguinte tese: ‘consoante já explanado no aludido Memorial apresentado pelo Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura desta Pasta (doc. SEI nº 0567914) não há falar-se em ilegalidade do art. 3º da Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017, em razão da suposta ofensa ao princípio da hierarquia das normas. É que no caso não há imposição de prazo de 12 (doze) meses nos exatos termos do citado art. 24 do Decreto nº 5.761/2006 de forma a inibir a regulamentação estabelecida pelo Ministério da Cultura nas citadas Instruções Normativas. Com efeito, o citado art. 24 do Decreto nº 5.761/2006 possui a seguinte redação:

‘Art. 24. Equiparam-se a programas, projetos e ações culturais os planos anuais de atividades consideradas relevantes para a cultura nacional pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura:

I – de associações civis de natureza cultural, sem fins lucrativos, cuja finalidade estatutária principal seja dar apoio a instituições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, no atendimento dos objetivos previstos no art. 3º da Lei nº 8.313, de 1991; e

II – de outras pessoas jurídicas de natureza cultural, sem fins lucrativos.

§ 1º O valor a ser incentivado nos planos anuais será equivalente à estimativa de recursos a serem captados a título de doações e patrocínios, conforme constar da previsão anual de receita e despesa apresentada pelo proponente.

§ 2º Os planos anuais submeter-se-ão às mesmas regras de aprovação, execução, avaliação e prestação de contas aplicáveis aos programas, projetos e ações culturais incentivados.’

223. O citado artigo tão somente menciona a existência de ‘planos anuais’, sem vincular a um limite estrito de 12 (doze) meses. Não há veiculação expressa no art. 24 do Decreto nº 5.761/2006 que impeça que os planos anuais de 12 meses sejam renovados anualmente. Desse modo, a expressão ‘planos anuais’ pode ser compreendida como planos que ultrapassem mais de um ano ou até mesmo vários anos, numa acepção sinônima à ideia de plurianualidade. Nesse raciocínio, a normatização realizada pelo Ministério da Cultura não conflitou, ofendeu, derogou ou afastou a regra prevista no Decreto nº 5.761/2006.

224. É possível defender entendimento jurídico de que as normas coexistem e se harmonizam. A regra do art. 24 do Decreto nº 5.761/2016 é válida e não sofreu restrição por parte da do art. 3º da Instrução Normativa do Ministério da Cultura, de 30/11/2017. O que correu foi a mera veiculação legítima do poder regulamentar, com vistas a otimizar e racionalizar o procedimento autorizado pelas normas de hierarquia superior. Logo, inexistindo ofensa ao princípio da hierarquia das normas, não se pode ventilar de eventual ofensa à legalidade.

225. A regulamentação estabelecida pela Instrução Normativa complementou, esclareceu e avançou na forma da Administração viabilizar a realização de atividades de planejamento anuais de diversas instituições culturais, com o intento específico e legítimo de permitir a melhor fruição dos benefícios da Lei Roaunet e, por consequência, estimular a cultura brasileira.

226. Nesse sentido, a regra estabelecida na Instrução Normativa adquire uma certa natureza de especialidade em face da regra do Decreto. Tal diferenciação – que, repise-se, não representa ofensa, derrogação ou limitação da regra do art. 24 do Decreto nº 5.761/2006 – permite que se afaste a tese de conflito hierárquico entre os citados dispositivos. Não há antinomia real ou aparente, o que impossibilita a utilização de critérios de hermenêutica ou de soluções de conflito para o caso. Sob esse



viés, o poder normativo regulamentar conferido ao Ministério da Cultura, que age por delegação do próprio Presidente da República, deve ser priorizado, ensejando uma interpretação que permita a coexistência das duas normas jurídicas postas.

227. Por oportuno, reitero a argumentação esboçada na Memorial apresentado pela Ministério da Cultura ao Tribunal de Contas da União (doc. SEI nº 0567914) que delinea os aspectos jurídicos e técnicos da questão:

228. A regulamentação do denominado ‘Plano Plurianual de Atividades’ não se insere no âmbito de matérias sujeitas a estrita reserva legal. Logo, o Ministro de Estado da Cultura pode tratar de tal temática no âmbito infra legal com espeque em seu poder regulamentar. De fato, não há impeditivo para que o Poder Executivo, ao regulamentar a Lei nº 8.313/91, trate do ‘Plano Plurianual de Atividades’ haja vista inexistência de qualquer impeditivo na lei de regência capaz de impedir o detalhamento do tema.

229. A Lei nº 8.313/91, o Decreto nº 5.761/2006 ou a Constituição Federal não vedam que o Poder Executivo estabeleça regramentos relacionados ao instituto do mecenato no plano infra legal. Portanto, o estabelecimento de tais regramentos na seara federal poderá ser feito por intermédio de qualquer norma de hierarquia inferior à lei. E, ainda, não há inferioridade ou restrição de trato de matéria em razão do ato infra legal normativo escolhido para veicular a regulamentação. Em outras palavras, não haveria matéria sujeita à ‘reserva de Decreto’.

230. Tampouco existe relação necessária de superioridade hierárquica entre matérias tratadas por Decreto ou por Instrução Normativa, para o tema ora em comento. Ambas tem a mesma hierarquia legal sob a ótica constitucional. Ambas veiculam proposições normativas estabelecidas com o objetivo de detalhar comando derivados de uma lei. Ambas devem coexistir de forma pacífica e harmônica. A Instrução Normativa pode detalhar o que não foi esclarecido no Decreto. Cabe ao detentor do poder regulamentar, in casu, o Presidente da República ou o respectivo Ministro de Estado, estabelecer regramento que compatibilize a vigência e eficácia de todos dispositivos existentes.

231. Dessa forma, pode-se entender com juridicamente defensável que uma Instrução Normativa posterior regule a forma de se realizar o plano de atividades.

232. No âmbito da regulamentação da Lei Rouanet realizada pelo Decreto nº 5.761/2006 e pela Instrução Normativa MinC nº 05/2017, o art. 24 do Decreto nº 5.761 previu a criação da figura dos ‘planos anuais’ que se equivaleriam aos ‘programas, projetos e ações culturais’ para fins de execução do instituto do mecenato criado pela Lei nº 8.313/91. Em seguida, o art. 3º da Instrução Normativa nº 4, de 30 de novembro de 2017, mantido pelo art. 3º da atual Instrução Normativa nº 5, de 2017, expandiu tal situação regulamentar para abarcar de igual maneira os ‘planos plurianuais’ mantidos pelas entidades proponentes.

233. Esse aumento de alcance estabelecido na Instrução Normativa não conflitou com a regra do art. 24 do Decreto nº 5.761/2006. Ademais, o termo ‘anual’ se equivale a ‘doze meses; ou período de um ano; anualmente’, ao passo que o termo ‘anuais’ significa somente ‘mais de doze meses’ ou ‘mais de um ano’. Nesse sentido, pode-se afirmar que o segundo termo é sinônimo ‘plurianuais’, i.e., ‘vários anos’, ‘mais de um ano’. Por isso, nessa acepção Instrução Normativa e o Decreto dizem a mesma coisa.

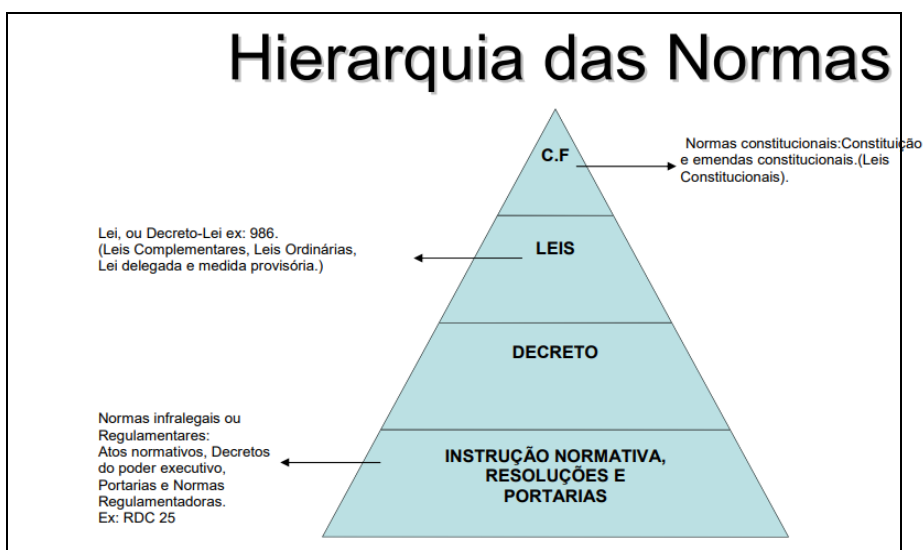
234. O texto criado na Instrução Normativa tão somente atua em um espaço regulamentar não restringido pelo Decreto nº 5.761/2006. Inexiste regra no Decreto nº 5.761/2006 que proíba o estabelecimento de um ‘Plano de Plurianual de Atividades’. Logo, não há falar-se em falta de harmonia entre o citado art. 24 do Decreto nº 5.761/2006 e o art. 3º da Instrução Normativa nº 4, de 30 de novembro de 2017, mantido pelo art. 3º da atual Instrução Normativa nº 5, de 2017.

235. Registro que a realização dos planos anuais e/ou plurianuais é feita por instituições culturais sem fins lucrativos, para custeio de atividades permanentes e continuadas. A medida se espelha no planejamento de médio prazo, a exemplo do que preconiza a Administração Pública, com seus planos plurianuais de atuação e previsão orçamentária pautadas em metas e plano de ação. A extensão do prazo possui como fundamento técnico a necessidade de se criar condições adequadas e seguras para a

organização e planejamento das atividades, gerando economicidade para o MinC e para o proponente. Portanto, a regulamentação estabelecida reflete esta opção técnica legítima, atrelada à competência discricionária da autoridade superior desta Pasta, ente político autor da citada Instrução Normativa’.

Análise

236. A Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura alega que Decreto ou Instrução Normativa, tem a mesma hierarquia legal sob a ótica constitucional, que a Instrução Normativa pode detalhar o que não foi esclarecido no Decreto. Ora, a hierarquia das normas é um capítulo clássico e básico da ciência jurídica, conforme mostra o quadro abaixo (extraído de <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/389979/Manual+de+Processo+Administrativo+Sanit%C3%A1rio+em+Alimentos+-+Livro+1/9a43d646-8f1e-4ba0-9d5d-cf4ed257e948?version=1.1>).



237. Com relação à afirmativa de que a Instrução Normativa pode detalhar o que não foi esclarecido no Decreto está correta. No entanto, deve-se ter em mente que a Instrução Normativa não pode ir além do que estabelece o Decreto. A Constituição Federal em seu art. 87, parágrafo único, inc. II:

‘Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

(...)

II – expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.’

238. Fica muito claro que as instruções normativas apenas trazem esclarecimentos sobre a execução das referidas normas. Em nenhum momento existe no arcabouço jurídico-normativo brasileiro a possibilidade de que haja ‘aumento de alcance’ em Instrução Normativa de prazo temporal estabelecido em Decreto. O ‘entendimento jurídico de que as normas coexistem e se harmonizam’ é aquele estabelecido na Constituição Federal, qual seja, apenas explicitar instrução para execução de decreto, como no caso presente.

239. Com relação à hermenêutica sobre a expressão ‘planos anuais’ do art. 24, do Decreto nº 5.761/2006, s.m.j, trata-se de projetos que possam abranger os 12 (doze) meses de um ano.

240. Cabe destacar que a justificativa de que ‘a extensão do prazo possui como fundamento técnico a necessidade de se criar condições adequadas e seguras para a organização e planejamento das atividades, gerando economicidade para o MinC e para o proponente’ é vaga e não se sustenta. Sem a extensão do prazo não haveria como ‘criar condições adequadas e seguras para a organização e planejamento das atividades, gerando economicidade para o MinC e para o proponente’?



241. Enquanto isso, deve-se considerar a motivação para a proposição da referida deliberação, ‘o alerta dos órgãos de controle acerca dos problemas identificados nos planos de longa duração e com múltiplos ‘subprojetos’.’

242. Neste ponto deve ser retomada a Resolução-TCU 315/2020 que estabelece em seu art. 2º, inciso II o conceito de ciência, modalidade de deliberação a ser encaminhada em casos específicos:

‘II – ciência: deliberação de natureza declaratória que científica 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 análogas.’

243. E esta deliberação se aplica à presente situação. A Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura deve ser cientificada de que a celebração de contratos de projetos culturais, cuja execução tenha o prazo superior a 12 meses infringe o art. 24, do Decreto nº 5.761/2006 e a ampliação do prazo de execução dos planos anuais de doze para até quarenta e oito meses reduzirá ainda mais a transparência desse tipo projeto cultural, dificultando, assim, o adequado controle sobre os gastos públicos.

Evidências que fundamentam as conclusões:

244. Ofício SEI nº 864/2018/SE-MINC (peça 6), que encaminha o Parecer n. 00679/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU.

Conclusão: substituir a presente determinação por ciência ao órgão jurisdicionado, considerando prejudicado o respectivo monitoramento.

Proposta de encaminhamento:

245. Dar ciência à Secretaria Especial da Cultura (Secult) de que a celebração de contratos de projetos culturais cuja execução tenha o prazo superior a 12 meses infringe o art. 24 do Decreto nº 5.761/2006, bem como que a ampliação do prazo de execução dos planos anuais de doze para até quarenta e oito meses reduzirá ainda mais a transparência desse tipo projeto cultural, dificultando, assim, o adequado controle sobre os gastos públicos.

Determinação 9.4.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.4. determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Ministério da Cultura para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, manifeste-se quanto:

(...)

9.4.2. à razoabilidade da implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ (art. 3º da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 34, de 30/11/2017), uma vez que as fiscalizações recentes realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e pelo TCU apontaram para a falta de transparência na execução dos planos anuais e a ampliação do prazo de execução desses projetos tende a aumentar a falta de transparência desse tipo de projeto cultural (item IV.2.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

246. Considerando o histórico de fiscalizações realizadas pelos órgãos federais de controle nos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991, a ampliação do prazo de execução dos planos anuais de doze para quarenta e oito meses reduzirá ainda mais a transparência desse tipo projeto cultural, dificultando, assim, o adequado controle sobre os gastos públicos.

247. O disposto no artigo 3º da IN MinC 4, de 30 de novembro de 2017 extrapola as competências normativas do Ministério, pois a inovação legislativa de permitir a execução de projetos culturais denominados ‘Planos Plurianuais de Atividades’, com vigência de até quarenta e oito meses, não possui harmonia legal com o disposto no artigo 24 do Decreto 5.761/2006.

248. Os projetos culturais denominados ‘Plano Anual de Atividades’, com vigência de doze meses, foram considerados muito pouco transparentes pela CGU e pela equipe de fiscalização do TCU.

249. Ampliar o prazo de vigência desse tipo de projeto com a atual sistemática controle exercida pelo Ministério da Cultura sobre os projetos incentivados pela Lei Rouanet, que sequer tem



conseguido dar vazão às prestações de contas sob sua responsabilidade, significa aumentar o risco de má aplicação de recursos públicos.

Providências adotadas e comentários dos gestores

250. Novamente, o Ministério da Cultura, por intermédio do citado Memorial (doc. SEI nº 0567914) justificou de forma correta a opção regulamentar adotada uma vez que ‘No que concerne à falta de transparência apontada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e pelo TCU, esta está sendo corrigida pela melhoria dos sistemas de aprovação, fiscalização de execução e controle no âmbito desta Pasta. Eventual deficiência durante a execução dos projetos não se transmuta em impedimento para a adoção de procedimentos regulamentares por parte do Ministro de Estado da Cultura. Não seria adequado imaginar que erros na aprovação e na execução de determinado projeto seriam corrigidos através da inibição ao exercício do poder regulamentar do cargo, resguardando-se o princípio da proporcionalidade, notadamente em relação aos subprincípios da adequação e necessidade’.

251. Demais disso, a restrição ao poder regulamentar do Ministério não seria medida idônea para corrigir os eventuais problemas de fiscalização apontados pelos órgãos de controle. A ‘tendência’ de aumento da falta de transparência desse tipo de projeto cultural não é uma constatação irrefutável. A simples melhoria do sistema de controle e aperfeiçoamento da gestão poderia corrigir as falhas apontadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e pelo TCU, o que justificaria, portanto, a opção regulamentar estabelecida no art. 3º da Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017.

252. Logo, não é possível estabelecer uma necessária correlação entre a impossibilidade de regulamentar os planos plurianuais de atividade e os apontamentos de fiscalização prévios realizados pelos órgãos de controle.

253. Uma vez que restou comprovada a adoção de medidas administrativas para melhoria do sistema de controle das contas e da execução dos projetos – tais como melhoria do sistema de admissão de projetos, as trilhas de controle construídas com a CGU, a realização de métricas de controle de itens orçamentários e de monitoramento dos Planos de Distribuição de produtos culturais, a movimentação por conta única, a utilização de cartão eletrônico e o registro de todas as transações dos projetos no Portal da Transparência – a opção regulamentar estabelecida no art. 3º da Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017, se afigurou como justificada e, por consequência, plenamente de acordo com a noção de razoabilidade.

254. O Ministério da Cultura comprovou ter incrementado os sistemas de controle dos processos culturais. A partir disso, o Ministério da Cultura se tornou aderente à otimização da fiscalização questionada pelos órgãos de controle. Em razão de tal situação fática, afasta-se a possibilidade do Ministério da Cultura ter agido de forma imprudente, desarrazoada ou desproporcional ao fixar em ato normativo complementar a possibilidade de realização de plano plurianual de atividades no âmbito dos projetos culturais incentivados.

255. Nesse sentido, transcrevo novamente trecho do Memorial já apresentado ao Tribunal de Contas da União que corrobora o raciocínio supra:

‘18. A restrição do poder regulamentar sugerida não seria medida capaz de sanear o problema observado, que deve ser atacado por medidas de controle e gestão, a exemplo das medidas já em curso. Nesse sentido, o Ministério da Cultura implementou medidas administrativas com o intuito de corrigir a falta de transparência na execução dos projetos culturais em trâmite nesta Pasta. À guisa de exemplo é possível mencionar a capacitação de técnicos e gestores culturais nas 27 unidades da federação, o novo fluxo de admissão de projetos, as trilhas de controle construídas com a CGU, a realização de métricas de controle de itens orçamentários e de monitoramento dos Planos de Distribuição de produtos culturais, a movimentação por conta única, a utilização de cartão eletrônico e o registro de todas as transações dos projetos no Portal da Transparência.

19. Essas medidas se coadunam com práticas de gestão adequadas para corrigir os riscos apontados pelo Tribunal de Contas da União, que apresenta soluções aos questionamentos acerca da



ampliação dos prazos de execução dos planos anuais realizada pelas Instrução Normativa nº 4/2017 e Instrução Normativa nº 05/2017, sob o aspecto do subprincípio da adequação.’

Análise

256. É apontada a ‘melhoria do sistema de admissão de projetos, as trilhas de controle construídas com a CGU, a realização de métricas de controle de itens orçamentários e de monitoramento dos Planos de Distribuição de produtos culturais, a movimentação por conta única, a utilização de cartão eletrônico e o registro de todas as transações dos projetos no Portal da Transparência’, apontando, dessa maneira para a razoabilidade da implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’.

257. Considerando o aprimoramento do controle da execução dos projetos apresentados, tornar-se-ia razoável a implementação dos referidos planos. No entanto, deve-se considerar as deficiências com relação ao controle verificadas nas fiscalizações realizadas, considerados muito pouco transparentes pela CGU e pela equipe de fiscalização do TCU. É importante ter em mente também que o antigo Ministério da Cultura, atual Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania não tem conseguido dar vazão às prestações de contas sob sua responsabilidade, conforme ficou claro ao se examinar o cumprimento da determinação proferida no item 9.1.3 do acórdão em tela. Dessa maneira, a razoabilidade na implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ fica adstrita ao incremento dos sistemas de controle dos processos culturais e da capacidade da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura de analisar as prestações de contas dos projetos apresentados rigorosamente nos prazos previstos quando da aprovação dos mesmos.

Evidências que fundamentam as conclusões:

258. Ofício SEI nº 864/2018/SE-MINC (peça 6), que encaminha o Parecer n. 00679/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU.

Conclusão: substituir a presente determinação por ciência ao órgão jurisdicionado, considerando prejudicado o respectivo monitoramento.

Proposta de encaminhamento:

259. Dar ciência à Secretaria Especial da Cultura (Secult) de que a razoabilidade na implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’, previsto no art. 3º da Instrução Normativa 02/2019 fica adstrita ao incremento dos sistemas de controle dos processos culturais e da capacidade de se analisar as prestações de contas dos projetos apresentados, rigorosamente, nos prazos previstos quando da aprovação dos mesmos.

Determinação 9.4.3 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário

‘9.4. determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Ministério da Cultura para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, manifeste-se quanto:

(...)

9.4.3. à legalidade do art. 42 da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 4, de 30 de novembro de 2017 que, ao criar a possibilidade da transferência de recursos remanescentes oriundos de renúncia fiscal não utilizados para outro projeto cultural aprovado pelo MinC em favor do mesmo proponente não encontra amparo legal na Lei 8.313/1991 (item IV.4.6).’

Situação que levou à proposição da deliberação

260. O art. 5º, inciso V, da Lei 8.313/1991 estipula que os saldos não utilizados na execução dos projetos incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela Lei Rouanet pertencem ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), cuja aplicação de recursos é discricionária, não possuindo qualquer vinculação por proponente.

261. Em nenhum momento a Lei 8.313/1991 permite a vinculação entre os saldos remanescentes da execução dos projetos incentivados mediante renúncia fiscal aos projetos futuros dos proponentes que captaram tais valores anteriormente, porém não os utilizaram em sua integralidade.

262. Ressalta-se que os critérios de aplicação dos recursos do FNC, dispostos no capítulo II da Lei 8.313/91, diferem dos critérios de aplicação dos recursos oriundos de renúncia fiscal, elencados no



capítulo IV da referida norma. Ou seja, o normativo do Minc ainda dá tratamento igual a recursos que possuem critérios de aplicação diferentes.

Providências adotadas e comentários dos gestores

263. Este Ministério da Cultura se manifestou sobre o tema no Memorial (doc. SEI nº 0567914) encaminhado ao Tribunal de Contas da União nos seguintes termos:

‘(...) O art. 42 da atual Instrução Normativa do Ministério da Cultura foi implementado pelo art. 72 da Instrução Normativa nº 01, de 24 de junho de 2013, mantida nas atuais IN’s., com vistas a garantir uma otimização da fruição do mecanismo do mecenato.

21. Os planos anuais são aqueles destinados a instituições culturais sem fins lucrativos, que possuem ações continuadas identificadas pelo Poder público como social e culturalmente relevantes. Existe a verificação de que as atividades são reiteradas e se prolongam no tempo. Por isso, a transferência de aporte se justifica. Trata-se de preservação da perenidade da manutenção de Centros Culturais, Museus, Corpos estáveis etc.

22. Essa opção regulamentar foi implementada visando a desburocratização e evitando o perecimento das análises já realizadas entre projetos, otimizando o custo hora-homem e a fruição do objeto cultural efetivamente entregue.

23. Considera-se efetiva a manutenção do recurso captado, chancelado pelo poder público e pelo patrocinador, sendo uma das operações mais virtuosa que se pode empregar no contexto prático operacional. A destinação de recursos remanescentes viabiliza a existência do projeto sem solução de continuidade. Considera-se atendido o objetivo da eficiência ao se otimizar tempo, recursos e hora-homem de ambos os lados. E, seguramente, o mecanismo não admite perda do controle dos custos e rubricas orçamentárias durante a operação.

24. Isto posto, a transferência do recurso remanescente não conflita com o teor do inciso V do art. 5º da Lei nº 8.313/91, uma vez que se busca atender à teleologia da norma que é, ao fim e ao cabo, criar um ambiente regulatório e econômico propício ao estímulo da produção cultural no país. A permissão de transferência de recursos remanescentes oriundos de renúncia fiscal foi estabelecida no âmbito administrativo desde a criação da Instrução Normativa nº 3/2010, que modificou a Instrução Normativa nº 01, de 05 de outubro de 2010. Desde então, foram realizados atos administrativos consolidados com base nesta permissão regulamentar por mais de 08 (oito) anos consecutivos e que eventual afastamento desta norma deve considerar a repercussão concreta de tal medida em relação a tais situações existentes.’

264. Nesse ponto, destaco que o exercício do poder regulamentar do Ministério da Cultura no caso foi exercido de forma próxima a uma ideia de deslegalização da matéria, ou seja, em um espaço normativo concedido para que a autoridade administrativa possa estabelecer regras de natureza técnica para a melhor consecução da política pública tratada na Lei [1].

265. Nesse compasso, a opção regulamentar criada para garantir uma melhor otimização do mecanismo de fomento estabelecido na Lei nº 8.313/91 não pode ser maculada, eis que encontra como fonte de legitimação a possibilidade de realização da obrigação constitucional de promover ‘a valorização e a difusão das manifestações culturais’, nos termos do **caput** do art. 216 da Constituição Federal.

266. O Poder regulamentar da Administração Pública não pode ser entendido, apenas, como a implementação de uma hipótese abstratamente já prevista em lei, mas também, como o desenvolvimento das finalidades e valores do Ordenamento Jurídico. Consoante escólio de Alexandre Santos Aragão: ‘Por esse significado a Administração não é livre para fazer tudo o que a lei não proíba, mas pode fazer, com base na lei, mas a lei não precisa necessariamente já predeterminar todo o conteúdo da ação administrativa. E, por outro lado, à luz da legalidade ampla/juridicidade, além de ter base legal, a sua atuação também tem de ser compatível com o sistema constitucional de valores. [2]’

267. Prossegue o eminente doutrinador: ‘O princípio da legalidade administrativa significa, então, nessa acepção, que a Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo que a lei não proíba, só pode fazer aquilo que a lei (aqui entendida de forma larga, como ordenamento

jurídico) esteie. A lei não precisa preordenar exaustivamente toda a ação administrativa, bastando para ela fixar os parâmetros básicos que a Administração Pública deve observar ao exercer os poderes por ela conferidos. E, em casos bem extremos, não pode ser descartada a possibilidade de a Administração Pública atuar, inclusive restringindo direitos e criando obrigações, direta e exclusivamente por força da necessidade de preservar valores e princípios constitucionais. Sobre a posição do STF sobre o tema, é de grande valia, o relato-síntese que, na ADI n. 3100, o Ministro GILMAR MENDES faz da jurisprudência da Corte no sentido de que a atuação da Administração Pública pode ser **intra legem**, não precisando ser apenas **secundum legem**[3]

268. Dessa feita, entendo que a previsão regulamentar estabelecida no art. 42 da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 4, de 30 de novembro de 2017 não ofende os ditames da Lei nº 8.313/1991. A atuação regulamentar operou secundum legem e no espaço normativo cabível, com vistas a viabilizar de forma mais racional e econômica possível a consecução da política pública de incentivo prevista.

269. Não existe ofensa ao disposto no inciso V do art. 5º da Lei nº 8.313/91, que identifica os saldos não utilizados na execução de projetos como componentes do Fundo Nacional de Cultura.

270. Nesse ponto, a regulamentação estabelecida no art. 42 da Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017, tão somente estabeleceu o afastamento da necessidade de retorno imediato do ‘saldo não utilizado’ ao Fundo Nacional de Cultura ao menos para aqueles projetos que estejam albergados dentro dos planos anuais, eis que tal retorno não seria sob um parâmetro técnico justificado de otimização do mecanismo de fomento a melhor opção a ser adotada para a própria consecução do incentivo cultural.

271. Note-se que a previsão legal de que o ‘os saldos não utilizados na execução de projetos compõem o Fundo Nacional de Cultura’ pode sofrer ingerência do poder regulamentar. Os trâmites e a maneira pela qual haverá o ‘retorno’ ao Fundo pode ser regulamentado pelo órgão técnico responsável pela matéria, sem que se cogite qualquer ofensa à Lei nº 8.313/91.

272. A regulamentação contida delimitou a forma como o inciso V do art. 5º da Lei nº 8.313/91 pode de forma mais eficiente ser aplicado. Desse modo, criou-se de forma justificada medida regulamentar passível de ser interpretada de forma coerente e compatível com o citado inciso da Lei Rouanet. A opção regulamentar adotada deve ser respeitada, eis que representa o correto entendimento da área técnica responsável pela condução da política pública prevista na Lei nº 8.313/91.

Análise

273. Inicialmente, cabe destacar que o art. 42 da Instrução Normativa 4/2017 continua vigente na IN 2/2019, conforme texto a seguir:

‘Art. 42. A transferência de recursos remanescentes não utilizados para outro projeto homologado pelo Ministério da Cidadania se aplica para planos anuais e plurianuais de atividades ou projeto de ação continuada do mesmo proponente, desde que o projeto anterior seja encerrado e seja declarado o valor transferido em campo específico do novo projeto, que será computado como valor captado no projeto receptor.

§ 1º No caso de aprovação do pleito, o saldo transferido deverá somar-se aos recursos já captados para fins de atingimento dos limites de movimentação financeira do projeto vigente.

§ 2º Caso o pleito não seja aprovado ou não ocorra o pedido em um prazo de até 30 (trinta) dias, os recursos serão recolhidos ao FNC, dispensada a anuência do proponente.’

Em síntese o gestor alega que:

‘(...) essa opção regulamentar foi implementada visando a desburocratização e evitando o perecimento das análises já realizadas entre projetos’;

‘(...) a destinação de recursos remanescentes viabiliza a existência do projeto sem solução de continuidade’;

‘(...) a transferência do recurso remanescente não conflita com o teor do inciso V do art. 5º da Lei nº 8.313/91, uma vez que se busca atender à teleologia da norma que é, ao fim e ao cabo, criar um ambiente regulatório e econômico propício ao estímulo da produção cultural no país’;



‘(...) a opção regulamentar criada para garantir uma melhor otimização do mecanismo de fomento estabelecido na Lei nº 8.313/91 não pode ser maculada, eis que encontra como fonte de legitimação a possibilidade de realização da obrigação constitucional de promover ‘a valorização e a difusão das manifestações culturais’, nos termos do **caput** do art. 216 da Constituição Federal’;

‘(...) a regulamentação estabelecida no art. 42 da Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017, tão somente estabeleceu o afastamento da necessidade de retorno imediato do ‘saldo não utilizado’ ao Fundo Nacional de Cultura ao menos para aqueles projetos que estejam albergados dentro dos planos anuais, eis que tal retorno não seria sob um parâmetro técnico justificado de otimização do mecanismo de fomento a melhor opção a ser adotada para a própria consecução do incentivo cultural’.

274. Nenhuma das justificativas consegue adequar o texto legal ao entendimento esposado pelo jurisdicionado. O art. 5º, inciso V, da Lei 8.313/1991 estipula que os saldos não utilizados na execução dos projetos incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela Lei Rouanet pertencem ao Fundo Nacional da Cultura (FNC) [grifo nosso], cuja aplicação de recursos é discricionária, não possuindo qualquer vinculação por proponente.

275. Para a utilização dos recursos remanescentes da maneira proposta deve-se buscar a modificação do texto legal, não havendo outra alternativa.

Evidências que fundamentam as conclusões:

276. Ofício SEI nº 864/2018/SE-MINC (peça 6), que encaminha o Parecer n. 00679/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU.

Conclusão: substituir a presente determinação por ciência ao órgão jurisdicionado, considerando prejudicado o respectivo monitoramento.

Proposta de encaminhamento:

277. Dar ciência à Secretaria Especial da Cultura de que conforme o art. 5º, inciso V, da Lei 8.313/1991 os saldos não utilizados na execução dos projetos incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela Lei Rouanet pertencem ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), a quem cabe a aplicação discricionária dos recursos eventualmente remanescentes, não havendo, portanto, a possibilidade de serem utilizados para outro projeto cultural aprovado pelo Ministério do Turismo em favor do mesmo proponente.

IV. INCONVENIÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO

278. O Acórdão 2.513/2018-TCU-Plenário (peça 2), em seu item 9.5, posteriormente ajustado pelo Acórdão 1610/2020-TCU-Plenário, ambos prolatados no processo originador deste monitoramento TC 034.623/2016-7, determinou que a Unidade Técnica avaliasse a conveniência de realizar auditoria para avaliar o atingimento dos objetivos propostos para o Pronac. Entendemos nesta Unidade, SMJ, que não é o caso de se proceder a avaliação dessa natureza neste momento, haja vista a falta de conveniência e de oportunidade, por duas razões.

278.1. A primeira é o fato de que, atualmente, a quase totalidade dos projetos culturais do Pronac estão atrasados em suas prestações de contas, fato esse sendo apurado no processo de Acompanhamento TC 008.379/2017-3, da relatoria do Ministro André de Carvalho. São mais de 20 mil prestações de contas em estoque, algumas com atraso na análise superior a uma década. Hoje, certamente, a própria Secretaria Especial da Cultura (Secult), não tem a mínima condição de saber o grau de atendimento dos objetivos do Pronac, o que somente poderá ser mensurado quando, pelo menos, parte significativa do estoque de prestações de contas for resolvido. Qualquer trabalho de fiscalização realizado em condições tão precárias de informação teria resultado bastante aquém do desejado, o que afasta a conveniência de se realizar a auditoria em questão.

278.2. A segunda é que as determinações e recomendações que foram tratadas neste relatório, em que pesem ser muito relevantes, não trazem indícios de descumprimento dos objetivos do Pronac. Trazem sim, questões relevantes com relação à transparência e ao controle no uso dos recursos públicos destinados aos projetos culturais, assuntos distintos e que vêm sendo tratados pela Secult, o que afasta a oportunidade de se realizar a auditoria em questão.

V. CONCLUSÃO

279. Os encaminhamentos propostos levaram em consideração as novas orientações emanadas pela Resolução-TCU 315/2020, que objetivam formular deliberações racionais, viáveis, claras, objetivas, que possam culminar em resultados efetivos para a administração pública ao menor custo possível. Buscaram-se as alternativas mais adequada para esse momento processual, sem que se perdesse o foco das determinações e das recomendações que constaram do Acórdão 2.513/2018-TCU-Plenário (peça 2). O quadro abaixo traz todas deliberações proferidas e os respectivos encaminhamentos propostos:

Item	Determinação / Recomendação	Encaminhamento
9.1.1	no prazo de 30 (trinta) dias, faça constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas realizadas por parecerista (...)	dar ciência à Secretaria Especial da Cultura, do Ministério do Turismo, com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que em atendimento ao disposto no art. 6º, caput c/c § 3º, do Decreto 5.761/2006, deve-se fazer constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991, com base em elementos como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas, instrumentos matemáticos elaborados por aquela Secretaria e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cidadania. considerar prejudicado o monitoramento do item 9.1.1. do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.1.2	no prazo de 30 (trinta) dias, antes de aprovar propostas de projetos culturais que já possuam outra fonte pública de renda, exija do proponente (...)	considerar em cumprimento a determinação contida do item 9.1.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.1.3	no prazo de 120 (cento e vinte) dias, analise conclusivamente as prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional (...)	fixar o prazo de 90 (noventa) dias à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo (MTur), para que sejam concluídos os exames das prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 15.4674, 16.2180, 15.4225, 09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298, 14.10875, apurando eventuais danos ao erário, e instaurando, se for o caso, as tomadas de contas especiais, com vistas ao atendimento do item 9.1.3 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário. considerar em cumprimento a determinação contida do item 9.1.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.1.4	no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência para que a documentação comprobatória da execução financeira do projeto (notas fiscais, faturas etc.) (...)	considerar cumprida a determinação contida do item 9.1.4 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.1.5	no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência de que os	considerar cumprida a determinação contida do item 9.1.5 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Item	Determinação / Recomendação	Encaminhamento
	proponentes dos projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991, enquanto não (...)	
9.1.6	no prazo de 30 (trinta) dias, defina critérios objetivos por meio dos quais possa conferir, quando da análise das prestações de contas, se os valores (...)	considerar em cumprimento a determinação do item 9.1.6 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário, dispensando-se a formulação de providências adicionais ante o que dispõe o art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.
9.1.7	no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência para que os proponentes de projetos culturais do tipo ‘Plano Anual’ e equivalentes, (...)	considerar cumprida a determinação contida do item 9.1.7 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.1.8	no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, insira no portal www.versalic.cultura.gov.br toda a documentação comprobatória (...)	dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo, com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a não disponibilização dos documentos relativos ao processo de aprovação e execução dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991 (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) no portal www.versalic.cultura.gov.br , está em desacordo com o preceito geral de transparência do gasto público insculpido no art. 5º, inciso XXXIII da CF/88 e na Lei de Acesso à Informação. considerar prejudicado o monitoramento do item 9.1.8. do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.1.9	no prazo de 365 dias, insira no portal www.versalic.cultura.gov.br toda a documentação comprobatória (...)	considerar prejudicado o monitoramento da determinação contida no item 9.1.9 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.1.10	no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove perante ao TCU que houve a restituição aos cofres do Fundo Nacional de Cultura (...)	considerar em cumprimento a determinação do item 9.1.10 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário, dispensando-se a formulação de providências adicionais ante o que dispõe o art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.
9.2	que informe ao TCU o momento de início da efetiva utilização do Cartão de Pagamento do Incentivo Fiscal por parte dos proponentes dos projetos (...)	considerar em cumprimento a determinação do item 9.1.10 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário, dispensando-se a formulação de providências adicionais ante o que dispõe o art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.
9.3.1	antes de aprovar propostas de projetos culturais, certifique-se que seus objetos estão suficientemente detalhados, a fim de permitir a identificação (...)	considerar implementada a recomendação contida do item 9.3.1 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.3.2	analisar em conjunto as prestações de contas dos projetos do tipo ‘itinerante’, a fim de facilitar a identificação de possíveis duplicidades (...)	considerar implementada a recomendação contida do item 9.3.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.3.3	adote medidas junto às secretarias estaduais e municipais de cultura ou órgãos equivalentes, a fim de analisar de maneira conjunta os projetos	considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.3.3 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

Item	Determinação / Recomendação	Encaminhamento
	culturais (...)	
9.3.4	normatize a exigência para que os proponentes de projetos incentivados pela Lei 8.313/1997 apresentem à pasta ministerial, quando da prestação de contas (...)	dar ciência à Secretaria Especial da Cultura (Secult), com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que inexistente efetiva segregação das despesas administrativas dos projetos financiados pela Lei 8.313/91 analisados nas prestações de contas constantes da amostra da auditoria realizada, o que impossibilita verificar se essas despesas estão em conformidade com o limite imposto pelo art. 26 do Decreto 5.761/06. considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.3.4 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.3.5	normatize a exigência para que os proponentes dos projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991, ao prestarem contas da aplicação (...)	dar ciência à Secretaria Especial da Cultura (Secult) que as prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei Rouanet devem apresentar documentação comprobatória desses gastos de maneira segregada, de modo a facilitar a verificação quanto ao cumprimento legal, segregando a documentação comprobatória das despesas em dois grupos: 1) despesas finalísticas, dividindo-as em: i) remuneração do proponente e de pessoas vinculadas ao proponente (art. 11 da IN 2/2019 do Min da Cidadania), ii) remuneração de terceiros sem vínculo com o proponente; e, 2) despesas não finalísticas, separando-as em: i) despesas administrativas (art. 26, Decreto 5.761/06 e art. 10 da IN 2/2019), ii) remuneração para captação de recursos (art. 25, Decreto 5.761/06 e art. 8º da IN 2/2019), iii) custos de divulgação (art. 9º da IN 2/2019), iv) destinação de produtos resultantes do projeto cultural ao patrocinador, v) custos com direitos autorais (art. 13 da IN 2/2019), de modo que a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura possa certificar-se e comprovar que esses tipos de despesas ocorreram dentro dos limites legais, bem como torne-se mais eficiente o processo de análise de prestação de contas. considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.3.5 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.3.6	elabore documento orientador que exemplifique aos proponentes de projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991 e ao setor do MinC (...)	considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.3.6 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário
9.3.7	comunique os proponentes dos projetos culturais aptos a captarem recursos financeiros oriundos da Lei 8.313/1991 acerca das vedações impostas pela Lei (...)	considerar implementada a recomendação contida do item 9.3.7 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.3.8	ao analisar as prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991, exija dos proponentes que realizaram pagamentos (...)	considerar implementada a recomendação contida do item 9.3.8 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.3.9	adote providências junto à Secretaria	considerar implementada a recomendação contida do

Item	Determinação / Recomendação	Encaminhamento
	da Receita Federal do Brasil (RFB) a fim de obter informações suficientes para dar cumprimento às fiscalizações (...)	item 9.3.9 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.3.10	no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, com base nos princípios da economicidade, da eficiência, da razoabilidade (...)	considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.3.10 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.4.1	à legalidade do art. 3º da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 34, de 30/11/2017, que instituiu o chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ (...)	dar ciência à Secretaria Especial da Cultura (Secult) de que a celebração de contratos de projetos culturais cuja execução tenha o prazo superior a 12 meses infringe, o art. 24, do Decreto nº 5.761/2006, bem como a ampliação do prazo de execução dos planos anuais de doze para até quarenta e oito meses reduzirá ainda mais a transparência desse tipo projeto cultural, dificultando, assim, o adequado controle sobre os gastos públicos. considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.4.1 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.4.2	à razoabilidade da implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ (...), uma vez que as fiscalizações recentes realizadas (...)	dar ciência à Secretaria Especial da Cultura (Secult) de que a razoabilidade na implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’, previsto no art. 3º da Instrução Normativa 02/2019 fica adstrita ao incremento dos sistemas de controle dos processos culturais e da capacidade de se analisar as prestações de contas dos projetos apresentados, rigorosamente, nos prazos previstos quando da aprovação dos mesmos. considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.4.2 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.
9.4.3	à legalidade do art. 42 da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 4, de 30 de novembro de 2017 que, ao criar a possibilidade da transferência (...)	dar ciência à Secretaria Especial da Cultura de que conforme o art. 5º, inciso V, da Lei 8.313/1991 os saldos não utilizados na execução dos projetos incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela Lei Rouanet pertencem ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), a quem cabe a aplicação discricionária dos recursos eventualmente remanescentes, não havendo, portanto, a possibilidade de serem utilizados para outro projeto cultural aprovado pelo Ministério do Turismo em favor do mesmo proponente. considerar prejudicado o monitoramento da recomendação do item 9.4.3 do Acórdão 2.513/2018 – TCU – Plenário.

280. Pode ser observado que desde a auditoria realizada no então Ministério da Cultura (MinC), hoje substituído pela Secretaria Especial da Cultura (Secult), vinculada ao Ministério do Turismo (MTur), houve um aprimoramento no acompanhamento dos projetos culturais propostos, em especial com relação à transparência dos dados lançados no portal <http://versalic.cultura.gov.br>.

281. Das determinações proferidas, três foram consideradas cumpridas (9.1.4, 9.1.5 e 9.1.7), referentes a questões pertinentes à melhoria na comprovação de despesas realizadas e na transparência da execução financeira dos projetos. Quatro determinações, que estão em cumprimento (9.1.2, 9.1.6, 9.1.10 e 9.2), dizem respeito à melhoria na comprovação de despesas realizadas (item 9.1.2), à análise



das prestações de contas (item 9.1.6), à restituição de valores de pagamentos indevidos de tarifas bancárias (item 9.1.10) e à utilização do Cartão de Pagamento do Incentivo Fiscal pelos proponentes dos projetos culturais (item 9.2).

282. Em relação às recomendações, cinco foram consideradas implementadas (9.3.1, 9.3.2, 9.3.7, 9.3.8 e 9.3.9). Tais recomendações tratam de detalhamento dos projetos, prestações de contas dos projetos ‘itinerantes’, comunicação aos proponentes de vedações da LDO, pagamentos em espécie pelos proponentes e providências junto à RFB para cumprimento das fiscalizações do art. 27 da lei 8.313/1991.

283. Em sete situações (9.1.1, 9.1.8, 9.3.4, 9.3.5, 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3) optou-se por encaminhar proposições de ciência ao gestor, considerando que as deliberações propostas possuem características de ‘ciência’, na forma disciplinada no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, cientificando o destinatário sobre situação irregular, de forma que atue em caráter preventivo, a fim de inibir situações futuras análogas. Tais proposições tratam do lançamento das análises dos pareceristas no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic, comprovando a compatibilidade dos custos com o mercado (9.1.1); da inserção de documentação comprobatória de despesas dos projetos no portal <http://versalic.cultura.gov.br>. (9.1.8); da apresentação, quando da prestação de contas, da relação do quadro de pessoal administrativo do proponente (9.3.4); da segregação de despesas, pelos proponentes, entre despesas finalísticas e despesas não finalísticas (9.3.5); da legalidade do art. 3º da IN 2/2019 (‘Plano Plurianual de Atividades’) (9.4.1); da razoabilidade da implementação do ‘Plano Plurianual de Atividades’ (9.4.2) e da legalidade do art. 42 da IN 2/2019 (9.4.3). Como consequência, o monitoramento dos referidos itens foi considerado prejudicado.

284. O monitoramento foi considerado prejudicado na deliberação constante no item 9.1.9, porque o tema já havia sido devidamente encaminhado no item 9.1.8. Outras três deliberações também foram consideradas prejudicadas: os itens 9.3.3, 9.3.6 e 9.3.10 tratam de questões relacionadas à conveniência e a oportunidade do gestor em implementá-las, não cabendo ao TCU avaliar os atos de gestão daí decorrentes.

285. Com relação à possível auditoria para verificar o atingimento dos objetivos do Pronac, em atendimento ao disposto no item 9.5 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário (peça 2), posteriormente ajustado pelo Acórdão 1.610/2020 – Plenário (TC 034.623/2016-7), deixa-se de propor sua realização em razão de falta de conveniência e de oportunidade.

286. Apresenta-se, por fim, a proposta de fixar novo prazo para cumprimento da determinação contida no item 9.1.3, visando à conclusão de análise de prestações de contas em projetos já concluídos.”

6. Nesse contexto, o órgão instrutivo, em pareceres uniformes, oferece a seguinte proposta de encaminhamento (Peça 28, p. 54/56):

6.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos itens 9.1.4, 9.1.5 e 9.1.7 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

6.2. considerar em cumprimento as determinações constantes dos itens 9.1.2, 9.1.6, 9.1.10 e 9.2 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

6.3. considerar implementadas as recomendações constantes dos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.7, 9.3.8 e 9.3.9 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

6.4. considerar prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações constantes dos itens 9.1.1, 9.1.8, 9.1.9, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6, 9.3.10, 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

6.5. fixar o prazo de 90 (noventa) dias à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo – MTur, para que sejam concluídos os exames das prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 15.4674, 16.2180, 15.4225, 09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298, 14.10875, apurando eventuais danos ao erário, e instaurando, se for o caso, as tomadas de contas especiais, com vistas ao atendimento do item 9.1.3 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;



6.6. dar ciência à Secretaria Especial da Cultura, do Ministério do Turismo, com fundamento no art. 9º da Resolução/TCU 315/2020, que:

6.6.1. constitui irregularidade não fazer constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991, com base em elementos como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas, instrumentos matemáticos elaborados por aquela Secretaria e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, conforme disposto no art. 6º, **caput** e § 3º, do Decreto 5.761/2006;

6.6.2. constitui irregularidade a falta de efetiva segregação das despesas administrativas dos projetos financiados pela Lei 8.313/1991 analisados nas prestações de contas constantes da amostra da auditoria realizada, o que impossibilita verificar se essas despesas estão em conformidade com o limite imposto pelo art. 26 do Decreto 5.761/2006;

6.6.3. constitui irregularidade nas prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991, a não-apresentação de documentação comprobatória de gastos de maneira segregada, de modo a facilitar a verificação quanto ao cumprimento legal, devendo a segregação ser em dois grupos: 1) despesas finalísticas, dividindo-as em: i) remuneração do proponente e de pessoas vinculadas ao proponente (art. 11 da IN 2/2019), ii) remuneração de terceiros sem vínculo com o proponente; e, 2) despesas não finalísticas, separando-as em: i) despesas administrativas (art. 26, Decreto 5.761/06 e art. 10 da IN 2/2019), ii) remuneração para captação de recursos (art. 25, Decreto 5.761/06 e art. 8º da IN 2/2019), iii) custos de divulgação (art. 9º da IN 2/2019), iv) destinação de produtos resultantes do projeto cultural ao patrocinador, v) custos com direitos autorais (art. 13 da IN 2/2019), de modo que a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura possa comprovar que esses tipos de despesas ocorreram dentro dos limites legais, bem como se torne mais eficiente o processo de análise de prestação de contas realizado;

6.6.4. constitui irregularidade a celebração de contratos de projetos culturais, cuja execução tenha o prazo superior a 12 meses, bem como a ampliação do prazo de execução dos planos anuais de doze para até quarenta e oito meses, por reduzir ainda mais a transparência desse tipo de projeto cultural, dificultando, assim, o adequado controle sobre os gastos públicos, em atendimento ao disposto no art. 24 do Decreto nº 5.761/2006;

6.6.5. constitui irregularidade na implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’, previsto no art. 3º da Instrução Normativa 02/2019 a ausência ou a insuficiência dos sistemas de controle dos processos culturais e da capacidade de se analisar as prestações de contas dos projetos apresentados, rigorosamente, nos prazos previstos quando da aprovação dos mesmos;

6.6.6. constitui irregularidade a não-devolução dos saldos não-utilizados na execução dos projetos incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela Lei 8.313/1991 ao Fundo Nacional da Cultura – FNC, ao qual pertencem referidos saldos, conforme o art. 5º, inciso V, da Lei 8.313/1991;

6.7. dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo e à Secretaria Especial da Cultura, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315, de 2020, de que a não disponibilização dos documentos relativos ao processo de aprovação e execução dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991 (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) no portal www.versalic.cultura.gov.br, está em desacordo com o preceito geral de transparência do gasto público insculpido no art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88 e na Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (item 9.1.8);

6.8. encaminhar o Acórdão proferido à Secretaria Executiva do Ministério do Turismo e à Secretaria Especial da Cultura, informando que o Relatório e o Voto que o fundamentam estão disponíveis no Portal do Tribunal (www.tcu.gov.br/acordaos); e

6.9. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais, para continuidade do monitoramento.



É o Relatório.

VOTO

Cuidam os presentes autos do Monitoramento das determinações e recomendações endereçadas ao então Ministério da Cultura, sucedido pela Secretaria Especial da Cultura, órgão vinculado ao Ministério do Turismo, por força do Acórdão 2.513/2018 – Plenário, proferido no bojo do TC-034.623/2016-7.

2. O processo acima mencionado se refere ao Relatório da Auditoria de Conformidade realizada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, objetivando verificar a conformidade da aplicação de recursos públicos em projetos culturais incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) e mencionados na Operação Boca Livre, da Polícia Federal.

3. Os trabalhos levados a efeito pela equipe de fiscalização identificaram os seguintes achados de auditoria:

3.1. insuficiência da documentação apresentada no âmbito das prestações de contas para comprovar a entrega dos produtos contratados;

3.2. ausência de instrumentos que comprovem a adequação dos valores contratados aos praticados no mercado;

3.3. movimentação financeira de recursos provenientes de patrocínios em conta corrente diferente da aberta, em instituição financeira oficial, para movimentação exclusiva dos recursos incentivados;

3.4. pagamentos realizados sem a comprovação da efetiva prestação dos serviços e economicidade das contratações realizadas;

3.5. execução de despesas vedadas pela legislação;

3.6. alteração de valores de itens orçamentários do projeto cultural incentivado acima do limite legal permitido para remanejamento de despesas;

3.7. utilização de documentação comprobatória idêntica para justificar débitos duplicados dentro de um mesmo projeto cultural; e

3.8. falta de transparência na movimentação financeira dos projetos culturais financiados, ficando prejudicado o nexo de causalidade entre dispêndio e despesa efetuada.

4. Nesse contexto, esta Corte aprovou o Acórdão 2.513/2018 – Plenário, a seguir reproduzido:

“9.1. determinar ao Ministério da Cultura, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, a contar do recebimento deste Acórdão:

9.1.1. no prazo de 30 (trinta) dias, faça constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991, com base em elementos como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas, instrumentos matemáticos elaborados pelo MinC e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pelo MinC, em atendimento ao disposto no art. 6º, **caput** c/c § 3º, do Decreto 5.761/2006 (item III.1.6);

9.1.2. no prazo de 30 (trinta) dias, antes de aprovar propostas de projetos culturais que já possuam outra fonte pública de renda, exija do proponente o plano de trabalho e a respectiva planilha de custos referente à aplicação de recursos estaduais e/ou municipais, de modo a certificar-se e a comprovar que a solicitação para captação de recursos incentivados pela Lei 8.313/1991 não irá se sobrepor à solicitação realizada a outros entes federativos (item III.2.6);

9.1.3. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, analise conclusivamente as prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 5.4674, 16.2180, 15.4225,



09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298, 14.10875 e, para tanto, leve em consideração as impropriedades/irregularidades mencionadas pela equipe de fiscalização do TCU relacionadas no Quadro-Resumo dos achados de auditoria anexo ao Relatório de Fiscalização (peça 73, p. 95-97), bem como os principais aspectos descritos como achados de auditoria em cada projeto cultural auditado, constante do Anexo A do referido documento (itens III.4.6; III.5.6; III.6.6; III.7.6; III.8.6; III.9.6; III.10.6; III.11.6 do Relatório de Fiscalização);

9.1.4. no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência para que a documentação comprobatória da execução financeira do projeto (notas fiscais, faturas etc.) seja emitida pelo fornecedor do produto/prestador do serviço com a devida identificação do projeto cultural e seu respectivo número Pronac, de modo a evitar que uma mesma documentação comprobatória seja apresentada na prestação de contas de projetos culturais distintos (item III.4.6 do Relatório de Fiscalização);

9.1.5. no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência de que os proponentes dos projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991, enquanto não for efetivamente implementada a utilização do cartão magnético para a movimentação de recursos financeiros da Lei Rouanet, apresentem mensalmente ao Ministério da Cultura, por meio do Salic: i) os extratos das contas bancárias específicas dos projetos culturais incentivados emitidos por instituição financeira oficial referente à movimentação dos recursos executada no mês imediatamente anterior ao envio da documentação exigida; ii) as documentações comprobatórias (faturas, notas fiscais etc.) dos débitos lançados nos referidos extratos bancários; e iii) a conciliação bancária entre os mencionados extratos bancários e as documentações comprobatórias dos débitos (item III.12.6);

9.1.6. no prazo de 30 (trinta) dias, defina critérios objetivos por meio dos quais possa conferir, quando da análise das prestações de contas, se os valores praticados pelos proponentes na execução de projetos culturais financiados com recursos da Lei 8.313/1991 a título de remuneração para captação de recursos são compatíveis com os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região (item III.13.6);

9.1.7. no prazo de 30 (trinta) dias, normatize a exigência para que os proponentes de projetos culturais do tipo ‘Plano Anual’ e equivalentes, apresentem a documentação comprobatória da execução do ‘subprojeto’ realizado dentro do plano anual, de modo que a documentação relativa a prestação de contas seja apresentada por intermédio do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic em até 30 dias após a realização do evento cultural e disponibilizada para consulta pública na internet (item IV.1.6);

9.1.8. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, insira no portal www.versalic.cultura.gov.br toda a documentação comprobatória (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) apresentada pelos proponentes relativa à execução de todos os projetos culturais das entidades objeto da presente auditoria – Instituto Festival de Música de Santa Catarina, Instituto Tomie Ohtake, Instituto Itaú Cultural, Base Sete Projetos Culturais Ltda., JWP Promoções e Eventos Ltda., NETT Núcleo Experimental Teatro de Tábuas, Fundação Roberto Marinho (item IV.1.6);

9.1.9. no prazo de 365 dias, insira no portal www.versalic.cultura.gov.br toda a documentação comprobatória (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) da execução dos projetos culturais financiados pela Lei 8.313/1991 que não compõem o chamado ‘passivo de prestações de contas do Ministério da Cultura pendentes de análise’, referente aos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991 (item IV.1.6);

9.1.10. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove perante ao TCU que houve a restituição aos cofres do Fundo Nacional de Cultura de valores relativos a pagamentos indevidos de tarifas bancárias (item III.9 do Relatório de Fiscalização);

9.2. determinar ao Ministério da Cultura, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que informe ao TCU o momento de início da efetiva utilização do Cartão de Pagamento do Incentivo Fiscal por parte dos proponentes dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991,



e evidencie se o novo modelo de pagamento permite a identificação do destinatário final (nome, CPF/CNPJ) dos recursos públicos aplicados na execução dos projetos culturais incentivados mediante análise dos extratos bancários da conta única do projeto incentivado (item III.12 do Relatório de Fiscalização);

9.3. recomendar ao Ministério da Cultura, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:

9.3.1. antes de aprovar propostas de projetos culturais, certifique-se que seus objetos estão suficientemente detalhados, a fim de permitir a identificação do nexo de causalidade entre os dispêndios realizados e os objetos aprovados (item III.2.6).

9.3.2. analise em conjunto as prestações de contas dos projetos do tipo ‘itinerante’, a fim de facilitar a identificação de possíveis duplicidades na documentação comprobatória das despesas (item III.2.6);

9.3.3. adote medidas junto às secretarias estaduais e municipais de cultura ou órgãos equivalentes, a fim de analisar de maneira conjunta os projetos culturais incentivados com recursos públicos originários de mais de uma esfera federativa e, ao final da avaliação, publique no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic os pareceres conclusivos de cada órgão incentivador quanto à aplicação dos recursos públicos (item III.2.6);

9.3.4. normatize a exigência para que os proponentes de projetos incentivados pela Lei 8.313/1997 apresentem à pasta ministerial, quando da prestação de contas dos recursos captados, relação de seu quadro de pessoal administrativo que atuou na execução do projeto cultural por meio de documentação hábil capaz de comprovar o vínculo empregatício entre o funcionário e o proponente, tal como Relação Anual de Informações Sociais ou contrato de prestação de serviços (item III.3.6);

9.3.5. normatize a exigência para que os proponentes dos projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991, ao prestarem contas da aplicação dos recursos captados, segreguem a documentação comprobatória das despesas em dois grupos: 1) despesas finalísticas, dividindo-as em: i) remuneração do proponente e de pessoas vinculadas ao proponente (art. 11 da IN MinC 4/2017), ii) remuneração de terceiros sem vínculo com o proponente; e, 2) despesas não finalísticas, separando-as em: i) despesas administrativas (art. 26, Decreto 5.761/06 e art. 10 da IN MinC 4/17), ii) remuneração para captação de recursos (art. 25, Decreto 5.761/06 e art. 8º da IN MinC 4/17), iii) custos de divulgação (art. 9º da IN MinC 4/17), iv) destinação de produtos resultantes do projeto cultural ao patrocinador, v) custos com direitos autorais (art. 13 da IN MinC 4/2017), de modo que o MinC possa certificar-se e comprovar que esses tipos de despesas ocorreram dentro dos limites legais, bem como torne-se mais eficiente o processo de análise de prestação de contas realizado pelo Ministério da Cultura (item III.3.6);

9.3.6. elabore documento orientador que exemplifique aos proponentes de projetos culturais incentivados com recursos da Lei 8.313/1991 e ao setor do MinC responsável pela análise de prestação de contas acerca de como devem ser apresentadas as documentações comprobatórias das despesas realizadas pelos proponentes, a fim de conter informações suficientes para comprovar a adequada prestação dos serviços (item III.4.6);

9.3.7. comunique os proponentes dos projetos culturais aptos a captarem recursos financeiros oriundos da Lei 8.313/1991 acerca das vedações impostas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias em relação à aplicação dos valores incentivados (item III.9.6);

9.3.8. ao analisar as prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991, exija dos proponentes que realizaram pagamentos em espécie a seus fornecedores justificativas a respeito das dificuldades que os impediram de realizar o pagamento por meio do cartão ou transferência bancária, assim como documentação comprobatória que permita identificar de forma inequívoca o beneficiário final dos recursos públicos, conforme os valores sacados (item IV.3.6);

9.3.9. adote providências junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a fim de obter informações suficientes para dar cumprimento às fiscalizações do art. 27 da Lei 8.313/1991 e apresente



ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, o resultado dessa ação (item III.7.6 do Relatório de Fiscalização);

9.3.10. no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, com base nos princípios da economicidade, da eficiência, da razoabilidade e da equidade entre o pequeno e o grande produtor cultural, avalie a conveniência e oportunidade de implementar critérios diferenciados para despesas com remuneração para captação de recursos entre os proponentes, de modo a levar em consideração o histórico de captação de recursos, a capacidade do proponente em atrair patrocínios com base no seu histórico de execução de projetos culturais, o porte do proponente, o know-how histórico para captação de recursos junto ao mercado e o histórico de patrocinadores do proponente, a exemplo da definição de limite regressivo para valores admitidos como remuneração para todo aquele que realize a captação de recursos para projetos a serem incentivados pela Lei 8.313/1991 (item III.13.6);

9.4. determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Ministério da Cultura para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento deste Acórdão, manifeste-se quanto:

9.4.1. à legalidade do art. 3º da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 34, de 30/11/2017, que instituiu o chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ com período de execução superior ao prazo anual estipulado pelo art. 24 do Decreto 5.761/2006, com possível desrespeito ao princípio da hierarquia das normas (item IV.2.6);

9.4.2. à razoabilidade da implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ (art. 3º da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 34, de 30/11/2017), uma vez que as fiscalizações recentes realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e pelo TCU apontaram para a falta de transparência na execução dos planos anuais e a ampliação do prazo de execução desses projetos tende a aumentar a falta de transparência desse tipo de projeto cultural (item IV.2.6);

9.4.3. à legalidade do art. 42 da Instrução Normativa do Ministério da Cultura 4, de 30 de novembro de 2017 que, ao criar a possibilidade da transferência de recursos remanescentes oriundos de renúncia fiscal não utilizados para outro projeto cultural aprovado pelo MinC em favor do mesmo proponente não encontra amparo legal na Lei 8.313/1991 (item IV.4.6);

9.5. recomendar à Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir em seu planejamento a realização de auditoria para avaliar o atingimento dos objetivos propostos para o Pronac, previstos no art. 1º da Lei 8.313/1991;

9.6. encaminhar, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para adoção das medidas cabíveis quanto ao fato de as entidades Instituto Tomie Ohtake, CNPJ: 00.984.768/0001-47 (Pronac 15.4225), Base Sete Projetos Culturais Ltda., CNPJ: 05.155.740/0001-10 (Pronac 09.6277 e Pronac 12.9046), e NETT Núcleo Experimental Teatro de Tábuas, CNPJ: 03.377.377/0001-52 (Pronac 13.5253), terem apresentado documentação comprobatória idêntica para justificar débitos duplicados em projetos culturais por elas executados com recursos oriundos da Lei 8.313/1991;

9.7. enviar cópia deste Acórdão à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados – CSPCCO, em resposta à Solicitação do Congresso Nacional constante do TC 033.011/2016-8, assim como ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para ciência.”

5. Como visto no Relatório precedente, a então Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho, responsável pela instrução nesta fase processual, promoveu a análise da extensa documentação juntada aos autos em decorrência do **decisum** acima reproduzido e avaliou, caso a caso, a implementação, pela unidade jurisdicionada, das determinações e recomendações expedidas por esta Corte.



6. Destaco, desde já, minha concordância com o exame levado a efeito pela unidade técnica, o qual incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de destacar, na sequência, os pontos que considero mais relevantes acerca da matéria.

7. A unidade técnica atesta o cumprimento das importantes determinações constantes dos subitens 9.1.4, 9.1.5 e 9.1.7 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário, atinentes à melhoria nos procedimentos de comprovação de despesas realizadas e à transparência da execução financeira dos projetos.

8. O comando a que se refere o **subitem 9.1.4** foi motivado pela constatação de que a documentação comprobatória da execução dos projetos culturais constantes da amostra da auditoria não possuía a descrição detalhada dos serviços prestados ou produtos entregues ao proponente, bem como carecia de informações suficientes para comprovar a adequada aplicação dos recursos captados por meio dos incentivos fiscais da Lei 8.313/1991.

9. Ante a constatação de que, a partir do novo modelo de contas estabelecido pela Instrução Normativa MinC 1/2017, no âmbito do qual a prestação de contas passou a ser realizada em tempo real a partir de um novo modelo de transação eletrônica, por meio de conta vinculada do Banco do Brasil, o qual possibilita a comprovação digital dos gastos concomitantemente à sua realização pelo proponente, deve-se considerar cumprida a determinação em tela.

10. A expedição da determinação indicada no **subitem 9.1.5** visou a garantir a transparência da execução financeira, ante a verificação, pela equipe de auditoria, da impossibilidade, a partir da análise do extrato da conta corrente de um projeto cultural, de se identificar o destinatário final dos recursos públicos, uma vez que o documento somente trazia a indicação da rubrica “cheque compensado”, sem identificar o beneficiário do título de crédito.

11. Considerando que, atualmente, os projetos executados possuem os extratos de suas contas registrados no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic, bem como o fato de que a Instrução Normativa MC 2/2019 passou a exigir do proponente a anexação, por meio do aludido sistema, da documentação comprobatória pertinente, nos termos do art. 47 do aludido normativo, a SecexTrabalho reputou cumprida a determinação.

12. Acompanho tal posicionamento, sem prejuízo de destacar que, posteriormente à elaboração da instrução precedente, a Instrução Normativa MC 2/2019 foi revogada por meio da Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022, a qual reproduz, em seu at. 53, as disposições contidas no art. 47 do regulamento que a antecedeu.

13. Já a providência a que alude o **subitem 9.1.7** foi determinada ante a constatação de que as informações referentes aos projetos culturais executados com recursos da Lei Rouanet disponibilizadas no portal eletrônico do então Ministério da Cultura não eram suficientes para o adequado controle social das despesas.

14. Considerando que o art. 43 da então Instrução Normativa MC 2/2019 previa a alimentação do Portal da Transparência com dados referentes a todas as etapas de execução do objeto, nos termos estabelecidos no plano de execução, a unidade especializada considerou cumprida a determinação em epígrafe. Contudo, a novel Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022 não traz qualquer menção à disponibilização de informações de consumo no Portal da Transparência, cenário que dificulta o controle social, motivo pelo qual tal ocorrência deve ser objeto de ciência à Secretaria Especial da Cultura.

15. A unidade técnica classificou como “em cumprimento” a determinação constante do **subitem 9.1.2**, com vistas a que o então Ministério da Cultura, previamente à aprovação de propostas de projetos culturais que já contassem com outra fonte pública de renda, exigisse do proponente o plano de trabalho e a respectiva planilha de custos referente à aplicação de recursos estaduais e/ou municipais, de modo a certificar-se e a comprovar que a solicitação para captação de recursos incentivados pela Lei 8.313/1991 não se sobreporia à solicitação realizada a outros entes federativos.



16. Como visto no Relatório precedente, em observância aos comandos constantes do art. 36 da Instrução Normativa MC 2/2019, o sistema Salic permite ao proponente declarar recursos provenientes de outras fontes, sejam estes estaduais, municipais ou próprios.

17. Não obstante, verifico não constar, dos elementos enviados pela Secretaria Especial da Cultura, menção a qualquer ação com vistas à verificação da veracidade da informação declarada pelos proponentes com respeito ao emprego de recursos estaduais e municipais em seus projetos, motivo pelo qual a determinação deve ser considerada em cumprimento, nos termos assinalados pela secretaria especializada.

18. Demais disso, consigno que a necessidade de apresentação, pelo proponente, de recursos provenientes de outras fontes também consta do art. 36 da Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022.

19. Por meio do comando a que se refere o **subitem 9.1.6**, esta Corte determinou que o então Ministério da Cultura definisse critérios objetivos por meio dos quais pudesse conferir, quando da análise das prestações de contas, se os valores praticados pelos proponentes na execução de projetos culturais financiados com recursos da Lei 8.313/1991, a título de remuneração para captação de recursos, seriam compatíveis com os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região.

20. A aludida Instrução Normativa 2/2019, editada, portanto, posteriormente ao Acórdão 2.315/2018 – Plenário, estabeleceu, por meio de seu art. 8º, que a remuneração para captação de recursos observasse o limite de 10% do valor do custo do projeto, limitado ao teto de R\$ 100.000,00.

21. Além disso, a Secretaria Especial da Cultura noticiou estar em curso estudo com foco na implementação de melhorias no modelo, que, se aprovadas, alterarão a captação de recursos nos projetos de incentivo fiscal.

22. Nesse contexto, reputo adequada a análise empreendida pela SecexTrabalho, no sentido de considerar em cumprimento o comando em tela.

23. Impende esclarecer, ainda com relação a este ponto, que o teor do art. 8º da revogada Instrução Normativa MC 2/2019 foi reproduzido no bojo do art. 12 da Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022.

24. O **subitem 9.1.10** da decisão ora monitorada diz respeito à fixação do prazo de 120 dias, para que o então órgão ministerial comprovasse a restituição aos cofres do Fundo Nacional de Cultura de valores relativos a pagamentos indevidos de tarifas bancárias.

25. Em síntese, a equipe de fiscalização constatou que, a despeito da vedação legal, o Banco do Brasil havia cobrado, dos proponentes dos projetos culturais incentivados, tarifas bancárias incidentes sobre a movimentação de recursos oriundos da Lei 8.313/1991 nas contas específicas criadas para a execução das ações culturais.

26. Em sua resposta, a Secretaria Especial da Cultura, apesar de argumentar que tal determinação deveria ser dirigida à instituição bancária, noticia o envio de ofício ao Banco do Brasil, por meio do qual requereu a restituição dos valores indevidamente descontados de maneira global, e não individualizada.

27. A instituição bancária solicitou, então, a apresentação do detalhamento das cobranças impugnadas, com a discriminação de valor, data, e números da conta corrente e da agência, para posterior análise.

28. Salientando não possuir as ferramentas computacionais adequadas para a realização da varredura das contas e geração de relatório com o grau de detalhamento exigido pelo Banco do Brasil, a Secretaria Especial da Cultura noticiou sua opção pela manutenção do procedimento de maneira individualizada, sem, todavia, apresentar qualquer informação concreta acerca de valores eventualmente restituídos aos cofres do Fundo Nacional de Cultura.

29. Desse modo, deve-se considerar a determinação em epígrafe em cumprimento, na linha da proposta de encaminhamento oferecida pela SecexTrabalho.



30. Por meio do **subitem 9.2** do Acórdão 2.513/2018 – Plenário, o TCU determinou que o então Ministério da Cultura informasse o momento de início da efetiva utilização do Cartão de Pagamento do Incentivo Fiscal por parte dos proponentes dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991, evidenciando se o novo modelo de pagamento permitia a identificação do destinatário final (nome, CPF/CNPJ) dos recursos públicos aplicados na execução dos projetos culturais incentivados, mediante análise dos extratos bancários da conta única do projeto incentivado.

31. O comando **sub examine** tem estreita relação com aquele constante do subitem 9.1.5, anteriormente mencionado.

32. Como visto, a auditoria apurou que não se conseguia, à época, identificar, a partir da análise do extrato da conta corrente de um projeto cultural financiado com recursos da Lei Rouanet, o destinatário final dos recursos públicos empregados, pois tal informação não integrava os documentos bancários apresentados.

33. Não obstante o registro dos extratos das contas dos projetos atualmente executados no Salic (itens 10 e 11 **supra**), bem assim os esforços da Secretaria Especial da Cultura, os quais dependem tecnicamente da atuação do Banco do Brasil para gerar resultados concretos, não foi comprovada a efetiva implementação do Cartão de Pagamento do Incentivo Fiscal, motivo pelo qual a determinação também deve ser considerada “em cumprimento”.

34. No que tange às recomendações endereçadas ao então Ministério da Cultura, a unidade técnica sugere considerar implementadas aquelas a que se referem os subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.7, 9.3.8 e 9.3.9.

35. A recomendação contida no **subitem 9.3.1** é no sentido de que, antes de aprovar propostas de projetos culturais, o então órgão ministerial se certificasse de que seus objetos estavam suficientemente detalhados, a fim de permitir a identificação do nexo de causalidade entre os dispêndios realizados e os objetos aprovados.

36. Pode-se considerar a recomendação implementada, haja vista o extenso rol de documentos obrigatórios estabelecidos pelo Anexo III da Instrução Normativa MC 2/2019, os quais garantiriam o grau de detalhamento necessário das propostas de projetos culturais aprovadas.

37. De modo semelhante, o Anexo IV da Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022 também exige um vasto e abrangente conjunto de documentos e informações referentes às propostas culturais a serem submetidas à Secretaria Especial da Cultura.

38. Por meio do **subitem 9.3.2**, este Tribunal recomendou a realização da análise em conjunto das prestações de contas dos projetos do tipo “itinerante”, a fim de facilitar a identificação de possíveis duplicidades na documentação comprobatória das despesas.

39. A equipe de fiscalização havia identificado que os projetos do tipo “itinerante”, em função de serem realizados de maneira continuada, acarretariam o risco de que o proponente se utilizasse de uma mesma documentação comprobatória para justificar despesas iguais para projetos culturais diferentes.

40. Em sua manifestação, a Secretaria Especial da Cultura assinala que o novo modelo de contas iniciado com a então Instrução Normativa MC 1/2017, no qual a prestação de contas é apresentada pelo proponente digitalmente, mitigaria a possibilidade de utilização de documentação comprobatória em duplicidade para qualquer tipo de projeto, inclusive os “itinerantes”.

41. Além disso, o órgão informa empreender constantes estudos de novas soluções tecnológicas aptas a minimizar eventuais duplicidades na comprovação financeira dos projetos, a exemplo do desenvolvimento de módulos no Salic para consumo dos dados da Receita Federal acerca da Nota Fiscal Eletrônica.

42. Nesse contexto, acolhendo a análise levada a termo pela SecexTrabalho, reputo que a recomendação pode ser considerada implementada.

43. Por meio do **subitem 9.3.7**, este Tribunal recomendou ao então Ministério da Cultura que o órgão comunicasse os proponentes dos projetos culturais aptos a captarem recursos financeiros



oriundos da Lei 8.313/1991 acerca das vedações impostas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, em relação à aplicação dos valores incentivados.

44. A auditoria que originou as determinações e recomendações ora monitoradas constatou, em um dos projetos examinados, pagamento realizado a servidor público federal com recursos captados com esteio na Lei 8.313/1991, prática vedada pelo art. 20, inciso VIII, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

45. Como visto no Relatório precedente, a recomendação pode ser considerada atendida, ante o teor do art. 17, inciso II, da Instrução Normativa MC 2/2019, que veda a realização de despesas “em benefício de agente público ou agente político, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por quaisquer tipos de serviços, salvo nas hipóteses previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou em leis específicas”.

46. Consigno que a vedação constante do referido dispositivo foi reproduzida no art. 21, inciso I, da Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022.

47. Já a recomendação constante do **subitem 9.3.8**, também endereçada ao então Ministério da Cultura, era a de que o órgão, ao analisar as prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991, exigisse dos proponentes que realizaram pagamentos em espécie a seus fornecedores justificativas a respeito das dificuldades que os impediram de realizar o pagamento por meio do cartão ou transferência bancária, assim como documentação comprobatória que permitisse identificar de forma inequívoca o beneficiário final dos recursos públicos, conforme os valores sacados.

48. Tendo em vista que o art. 31, § 1º, da Instrução Normativa 2/2019 assevera que, “quando for inviável o pagamento por meio do cartão ou de transferência bancária, o proponente terá direito a saques diários de até R\$ 1.000,00 (mil reais), para pagamento de despesas limitadas a este valor, devendo as demais despesas serem realizadas por meio de transferência bancária identificada, cartão magnético ou qualquer outro meio eletrônico de pagamento que assegure a identificação do fornecedor do bem ou serviço”, observa-se que a recomendação em foco foi implementada.

49. Destaco que o texto do art. 31, § 1º, da Instrução Normativa 2/2019 foi mantido pela Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022, em seu art. 38, § 1º.

50. Já o **subitem 9.3.9** diz respeito à recomendação de que o então Ministério da Cultura adotasse providências junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, a fim de obter informações suficientes para dar cumprimento às fiscalizações do art. 27 da Lei 8.313/1991.

51. A constatação que motivou a expedição do comando **supra** foi a de que, em dois projetos culturais executados pelo Instituto Festival de Música de Santa Catarina, a proponente foi patrocinada por pessoas físicas e jurídicas a ela vinculadas, prática vedada pelo art. 27 da Lei 8.313/1991, o que evidenciou que o órgão carecia de informações suficientes e instrumentos adequados para fiscalizar adequadamente o disposto no mencionado art. 27.

52. A Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Cidadania descreveu uma série de iniciativas voltadas à solução do problema identificado, o qual também foi objeto de recomendação formulada pela Controladoria-Geral da União.

53. Nesse contexto, considerando as medidas adotadas pelo órgão, bem como a informação de que o desenvolvimento dos procedimentos necessários para que as informações demandadas recebam atualizações diárias se iniciariam em breve, o que permitiria a fiscalização mais eficiente da utilização dos recursos captados, a recomendação também pode ser considerada implementada.

54. Com respeito às determinações indicadas nos **subitens 9.1.1 e 9.1.8**, acolho a análise empreendida pela unidade técnica, a qual incorporo às minhas razões de decidir, no sentido de que os aludidos comandos, expedidos anteriormente à vigência da Resolução/TCU 315/2020, amoldam-se à situação descrita no art. 9º, inciso II, do normativo em tela, devendo seu monitoramento ser considerado prejudicado, sem prejuízo de que se dê ciência das impropriedades à unidade jurisdicionada.

55. Com efeito, em ambos os casos, os comandos possuem natureza declaratória, com o fito de esclarecer ao destinatário a ocorrência de falhas ou impropriedades de natureza formal, mostrando-se



suficiente, **in casu**, que delas se dê ciência, respectivamente, à Secretaria Especial da Cultura e à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo, nos termos sugeridos pela secretaria especializada.

56. Ante a adoção das medidas indicadas no parágrafo anterior, em especial a ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo de que a não disponibilização dos documentos relativos ao processo de aprovação e execução dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991 no portal www.versalic.cultura.gov.br está em desacordo com o preceito geral de transparência do gasto público insculpido no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação, deve ser considerada prejudicada a determinação constante do **subitem 9.1.9**.

57. Essa conclusão se arrima no fato de que o comando em foco engloba a universalidade dos projetos culturais financiados por força da Lei 8.313/1991, façam eles ou não parte do chamado “passivo de prestações de contas do Ministério da Cultura pendentes de análise”.

58. A unidade técnica também entende que o monitoramento das recomendações a que se referem os **subitens 9.3.4 e 9.3.5** do Acórdão 2.513/2018 – Plenário deve ser considerado prejudicado, dando-se ciência das falhas ao órgão jurisdicionado, encaminhamento que reputo adequado.

59. Nessa linha, destaco que os mencionados comandos, expedidos anteriormente à vigência da Resolução/TCU 315/2020, amoldam-se à situação descrita no art. 9º, inciso II, do normativo em tela.

60. Outra questão digna de relevo é a oitiva do então Ministério da Cultura determinada por força do **subitem 9.4.1**, a fim de que o órgão se manifestasse acerca da legalidade do art. 3º de sua Instrução Normativa 34/2017, que instituiu o chamado “Plano Plurianual de Atividades” com período de execução superior ao prazo anual estipulado pelo art. 24 do Decreto 5.761/2006, com possível desrespeito ao princípio da hierarquia das normas.

61. Em sua análise, a qual considero adequada, a SecexTrabalho concluiu que as justificativas trazidas aos autos não lograram justificar a ocorrência inicialmente apontada, restando caracterizado que a mencionada Instrução Normativa não se limitou a definir instruções para a execução do Decreto a que se refere, desbordando do conteúdo daquele.

62. Cumpre destacar que, posteriormente ao exame empreendido pela unidade técnica, o Decreto 5.761/2006 foi revogado por meio do Decreto 10.755/2021. Todavia, o novel regulamento manteve integralmente as menções aos “planos anuais”, sem qualquer inovação com vistas à previsão de “planos plurianuais de atividades”.

63. Além disso, a recente Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022, a qual estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, homologação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais financiados por meio do mecanismo de Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura, não prevê os aludidos “planos plurianuais de atividades”, razão pela qual deixo de acolher a proposta de ciência formulada pela unidade técnica.

64. O então Ministério da Cultura também foi instado a se manifestar, em obediência ao comando do **subitem 9.4.2**, sobre a razoabilidade da implementação do chamado “Plano Plurianual de Atividades”, uma vez que fiscalizações recentes realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e pelo TCU haviam apontado para a falta de transparência na execução dos planos anuais e a ampliação do prazo de execução desses projetos tenderia a aumentar a falta de transparência desse tipo de projeto cultural.

65. A SecexTrabalho, a par de ressaltar as deficiências atinentes ao controle dos projetos culturais verificadas nas fiscalizações realizadas por equipes de fiscalização do TCU e da CGU, especialmente com relação à insuficiente transparência, sinaliza a dificuldade da Secretaria Especial da Cultura para se desincumbir da análise das prestações de contas sob sua responsabilidade.

66. Assim, entende que a “implementação do chamado ‘Plano Plurianual de Atividades’ fica adstrita ao incremento dos sistemas de controle dos processos culturais e da capacidade da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura de analisar as prestações de contas dos projetos apresentados rigorosamente nos prazos previstos” quando de sua aprovação.



67. Considerando que a Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022, atualmente vigente, não traz qualquer menção a “planos plurianuais de atividade”, nos termos do item 57 **supra**, também deixo de acolher a proposta de ciência sugerida pela SecexTrabalho.

68. A oitiva do órgão jurisdicionado contemplou, ainda, em atendimento ao **subitem 9.4.3**, questão atinente à legalidade do art. 42 da Instrução Normativa MinC 4/2017, que, ao criar a possibilidade da transferência de recursos remanescentes oriundos de renúncia fiscal não utilizados para outro projeto cultural aprovado pelo Ministério da Cultura em favor do mesmo proponente, não encontraria amparo legal na Lei 8.313/1991.

69. Consoante assinalado pela unidade técnica, o teor do art. 42 da aludida IN 4/2017 foi posteriormente reproduzido no bojo da Instrução Normativa MC 2/2019, a qual revogou sua antecessora.

70. Posteriormente à instrução do feito, a matéria passou a ser regulada pela Instrução Normativa/SECULT/MTUR 1/2022, a qual mantém, em seu art. 48, a possibilidade de transferência de recursos remanescentes não utilizados para outro projeto homologado pela Secretaria Especial da Cultura, nos seguintes termos:

“Art. 48 A transferência de recursos remanescentes não utilizados para outro projeto homologado pela Secretaria Especial de Cultura se aplica para Planos Anuais de Atividades ou projeto de ação continuada do mesmo proponente, desde que o projeto anterior seja encerrado e seja declarado o valor transferido em campo específico do novo projeto, que será computado como valor captado no projeto receptor.

§ 1º No caso de aprovação do pleito, o saldo transferido deverá somar-se aos recursos já captados para fins de atingimento dos limites de movimentação financeira do projeto vigente.

§ 2º Caso o pleito não seja aprovado ou não ocorra o pedido em um prazo de até trinta dias, os recursos serão recolhidos ao FNC, dispensada a anuência do proponente.

§ 3º A transferência do saldo remanescente será computada na captação do projeto recebedor.”

71. Consoante destacado no exame promovido pela SecexTrabalho, a transferência disciplinada no regulamento da Secretaria Especial da Cultura não encontra respaldo na Lei 8.313/1991, a qual estabelece que os saldos não utilizados na execução de projetos culturais incentivados por meio de renúncia fiscal devem ser revertidos ao Fundo Nacional da Cultura, **in verbis**:

“Art. 5º O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, e constituído dos seguintes recursos:

(...)

V – saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei;”

72. Desse modo, cumpre dar ciência da impropriedade à Secretaria Especial da Cultura, consoante sugerido pela unidade técnica.

73. Com relação às recomendações a que aludem os **subitens 9.3.3, 9.3.6 e 9.3.10**, reputo adequada a análise realizada pela unidade instrutiva, no sentido de que seu monitoramento deve ser considerado prejudicado, haja vista as questões por elas tratadas se inserirem no campo discricionário do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las, consoante o disposto no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020 (“as recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las”).

74. Não obstante, ressalto que a documentação acostada pela Secretaria Especial da Cultura deixou assente que todos os pontos a que se referem os comandos **supra** foram objeto de análise daquele órgão.



75. Por meio do **subitem 9.1.3**, este Colegiado determinou que o então Ministério da Cultura analisasse conclusivamente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 15.4674, 16.2180, 15.4225, 09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298 e 14.10875.

76. Considerando que, até a data de elaboração da instrução precedente, não havia sido realizado o exame de nenhuma das prestações de contas referentes aos projetos culturais em epígrafe, deve-se fixar novo prazo para o cumprimento dessa obrigação legal por parte da Secretaria Especial da Cultura.

77. Finalmente, este Plenário recomendou, por meio do **subitem 9.5** do Acórdão 2.513/2018, que a Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex avaliasse a conveniência e oportunidade de incluir em seu planejamento a realização de auditoria para avaliar o atingimento dos objetivos propostos para o Pronac, previstos no art. 1º da Lei 8.313/1991.

78. Em sua manifestação, o órgão instrutivo assinala o atraso na prestação de contas de quase todos os projetos culturais incentivados, destacando haver, em certo período, mais de 20 mil processos no estoque da Secretaria Especial da Cultura, informação apurada no bojo do TC-008.379/2017-3 (Acompanhamento), em fase recursal, atualmente da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

79. Diante dessa situação, a unidade técnica pondera que a própria Secretaria Especial da Cultura não teria a exata ciência do grau de atendimento dos objetivos do Pronac, constatação que somente seria possível a partir da análise de significativa parcela das prestações de contas ainda pendentes. Assim, considerando que a realização de fiscalização nessas condições teria resultado aquém do esperado, entende afastada a conveniência na realização do aludido trabalho.

80. Além disso, consigna que as determinações e recomendações formuladas por meio do Acórdão 2.513/2018 – Plenário não se referem a indícios de descumprimento dos objetivos do Pronac, mas a questões relevantes com relação à transparência e ao controle no uso dos recursos públicos destinados aos projetos culturais, as quais têm sido priorizadas no âmbito da Secretaria Especial da Cultura, o que afastaria a oportunidade de se realizar a auditoria em foco.

81. Acolho o exame promovido pela SecexTrabalho e deixo de propor, neste momento, a realização de auditoria para avaliar o atingimento dos objetivos propostos para o Pronac, sem prejuízo de que tal tópico possa ser revisitado posteriormente, principalmente com os dados obtidos a partir do avanço das análises das prestações de contas dos projetos culturais já executados.

Diante do exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2560/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC-036.684/2019-8.
- 1.1. Apenso: TC-034.623/2016-7.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Especial da Cultura.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se analisa o monitoramento das medidas adotadas por força do Acórdão 2.513/2018 – Plenário, proferido nos autos do TC-034.623/2016-7, o



qual cuidou de auditoria realizada em projetos culturais financiados pela Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) e mencionados na Operação Boca Livre, da Polícia Federal.

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

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

9.2. considerar em cumprimento as determinações constantes dos subitens 9.1.2, 9.1.6, 9.1.10 e 9.2 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

9.3 considerar implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.7, 9.3.8 e 9.3.9 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

9.4. considerar prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.9, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.3.10 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário;

9.5. fixar o prazo de 90 (noventa) dias à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo, para que sejam concluídos os exames das prestações de contas dos projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac 15.4674, 16.2180, 15.4225, 09.6277, 12.9046, 10.12458, 13.5253, 12.7212, 10.7097, 11.9806, 13.9298 e 14.10875, devendo ser apurados eventuais danos ao erário, e instauradas, se for o caso, as devidas Tomadas de Contas Especiais, com vistas ao atendimento da determinação constante do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.513/2018 – Plenário, enviando ao TCU, ao final do aludido prazo, informações a respeito do cumprimento da referida determinação;

9.6 dar ciência à Secretaria Especial da Cultura, do Ministério do Turismo, com fundamento no art. 9º da Resolução/TCU 315/2020, acerca das seguintes impropriedades:

9.6.1. deixar de fazer constar no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic análises detalhadas, realizadas por parecerista credenciado e pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, relativas aos custos indicados nas propostas para captação de recursos da Lei 8.313/1991, com base em elementos como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas, instrumentos matemáticos elaborados por aquela Secretaria e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região e com os limites de gastos impostos pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, conforme disposto no art. 6º, **caput** e § 3º, do Decreto 10.755/2021;

9.6.2. falta de efetiva segregação das despesas administrativas dos projetos financiados pela Lei 8.313/1991 analisados nas prestações de contas constantes da amostra da auditoria realizada, o que impossibilita verificar se essas despesas estão em conformidade com o limite imposto pelo art. 26 do Decreto 10.755/2021;

9.6.3. nas prestações de contas dos projetos incentivados pela Lei 8.313/1991, a não apresentação de documentação comprobatória de gastos de maneira segregada, de modo a facilitar a verificação quanto ao cumprimento legal, devendo a segregação ser em dois grupos: a) despesas finalísticas, dividindo-as em: i) remuneração do proponente e de pessoas vinculadas ao proponente (art. 16 da IN/SECULT/MTUR 1/2022), ii) remuneração de terceiros sem vínculo com o proponente; e, b) despesas não finalísticas, separando-as em: i) despesas administrativas (art. 26 do Decreto 10.755/2021 e art. 15 da IN/SECULT/MTUR 1/2022), ii) remuneração para captação de recursos (art. 25 do Decreto 10.755/2021 e art. 12 da IN/SECULT/MTUR 1/2022), iii) custos de divulgação (art. 14 da IN/SECULT/MTUR 1/2022), iv) destinação de produtos resultantes do projeto cultural ao patrocinador, v) custos com direitos autorais, de modo que a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura possa comprovar que esses tipos de despesas ocorreram dentro dos limites legais, bem como se torne mais eficiente o processo de análise de prestação de contas realizado;

9.6.4. não devolução dos saldos não utilizados na execução dos projetos incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela Lei 8.313/1991 ao Fundo Nacional da Cultura – FNC, ao qual pertencem referidos saldos, em desacordo ao disposto no art. 5º, inciso V, da Lei 8.313/1991;

9.6.5. ausência de previsão, na Instrução Normativa/SECULT/MTUR 2/2022, da disponibilização de informações de consumo referentes aos projetos culturais incentivados com base



na Lei 8.313/1991 no Portal da Transparência, contemplando as etapas de execução do objeto, de acordo com o que foi estabelecido no plano de execução, cenário que dificulta o controle social e que havia sido afastado pela previsão constante do art. 43, § 1º, da revogada Instrução Normativa MC 2/2019;

9.7 dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo e à Secretaria Especial da Cultura, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que a não disponibilização dos documentos relativos ao processo de aprovação e execução dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991 (notas fiscais, faturas, extratos bancários etc.) no portal www.versalic.cultura.gov.br está em desacordo com o preceito geral de transparência do gasto público insculpido no art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88 e na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

9.8 encaminhar cópia deste Acórdão à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo e à Secretaria Especial da Cultura, informando que o Relatório e a Proposta de Deliberação que o fundamentam estão disponíveis no Portal do Tribunal (www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.9 encaminhar os presentes autos à SecexEducação, para continuidade do monitoramento.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2560-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 021.483/2022-1

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron).

Representante: Vitta – Soluções em Alimentação Ltda. (28.685.343/0001-56)

Interessado: Guelli Comércio e Indústria de Alimentação Ltda. (73.416.083/0001-78).

Representação legal: Bruno Machado Gonçalves dos Santos (OAB/RJ 220.101) e Katherine Andrade Osório da Fonseca, representando Vitta – Soluções Em Alimentação Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. EMGEPRON. PREGÃO ELETRÔNICO 30/2022. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO PARA PREPARAÇÃO E FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES. DESCLASSIFICAÇÃO DA REPRESENTANTE POR DESATENDIMENTO AO ITEM 10.6.C DO EDITAL. ALEGAÇÃO DE NÃO COMPROVAÇÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO DA RESPONSÁVEL TÉCNICA DA REPRESENTANTE. PEDIDO CAUTELAR. CONHECIMENTO. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA ADOÇÃO DE MEDIDA DE URGÊNCIA. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME OU DA EXECUÇÃO DO CONTRATO EVENTUALMENTE ASSINADO. AUTORIZAÇÃO DAS DEMAIS MEDIDAS PROPOSTAS PELA UNIDADE INSTRUTIVA. APRECIACÃO DO PLENÁRIO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Adoto como relatório o despacho prolatado em 3/11/2022, que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação¹⁷:

¹⁷ Peça 30.



“Trata-se de representação formulada pela empresa Vitta – Soluções em alimentação Ltda.¹⁸, com pedido de medida cautelar, por meio da qual se noticiam falhas na condução do pregão eletrônico 30/2022, por menor preço global, conduzido pela Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), com vistas à contratação de serviço para preparação e fornecimento de refeições, com o custo anual estimado de R\$ 1.882.092,96¹⁹, e vigência de doze meses, com possibilidade de prorrogação mediante termo aditivo.

2. Transcrevo, com ajustes de forma, a instrução da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog)²⁰:

‘(...)

FASE DO CERTAME

Em 6/10/2022 o pregão eletrônico 30/2022 foi homologado (peça 12). O contrato não foi assinado, conforme informações prestadas por e-mail de 11/10/2022 (peça 22).

B. ALEGAÇÕES DO REPRESENTANTE

1. A representante alega, em suma, que (peça 1):

a) foi indevidamente inabilitada em razão do descumprimento do item 10.6 do edital (qualificação técnica) (p. 1);

b) seu recurso administrativo foi julgado improcedente, sob a justificativa de que não teria sido demonstrado o vínculo empregatício com a responsável técnica, apesar de ter sido juntado o contrato de prestação de serviços celebrado com nutricionista (p. 2-3);

c) o art. 30, I, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU admitem que o vínculo seja comprovado mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços (p. 4-6);

d) o Conselho de Nutrição da 4ª Região é o órgão responsável por fiscalizar e averbar os atestados de capacidade técnica das empresas e, após todo processo interno, cujo mesmo contrato foi anexado, o atestado foi aprovado e a empresa considerada apta à execução de qualquer serviço compatível (p. 6); e

e) a decisão da pregoeira afronta os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da economicidade (p. 6-8).

2. Ao final, requer a concessão da medida cautelar para suspender todos os atos relativos ao PE 30/2022 até decisão final desta Corte de Contas, e, no mérito, a procedência da representação, declarando-a vencedora do certame (p. 8-9).

(...)

CONCLUSÃO QUANTO AO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Presentes todos 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, a representação deve ser conhecida.

D. MEDIDA CAUTELAR – AVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS

PERIGO DA DEMORA

(...)

4. Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão de iminência da assinatura do contrato resultante do PE 30/2022, considerando a homologação realizada em 6/10/2022.

PERIGO DA DEMORA REVERSO

5. Em e-mail datado de 11/10/2022 (peça 22), o chefe do departamento de obtenção da Emgepron informou a possibilidade de prorrogação do contrato resultante do PE 30/2020, firmado com a empresa Bersani Soluções EPP (peça 23), anexando cópia dos termos aditivos (peças 24-25), que demonstram que as condições firmadas no contrato em vigor são mais vantajosas que as que serão pactuadas no contrato resultante no PE 30/2022, o que afasta o perigo da demora reverso.

Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar:

6. O item 10.6 do edital estabelece as exigências de qualificação técnica, dispondo que (peça 13, p. 14):

‘Da Qualificação Técnica

10.6 – A qualificação técnica da licitante será comprovada com a apresentação dos seguintes documentos:

a) Registro (inscrição) da empresa licitante junto ao Conselho Regional de Nutricionistas;

¹⁸ Peça 1.

¹⁹ Vide item 3.2 do edital do pregão eletrônico 30/2022 (peça 4, p. 1).

²⁰ Peças 27-29.



b) Inscrição e Atestado de Responsabilidade Técnica da nutricionista que atuará como responsável pelas atividades da licitante;

c) Atestado de execução do objeto (em nome da empresa licitante) assinado por nutricionista habilitada e com vínculo empregatício com a licitante (o período do vínculo empregatício deverá ser compatível ao da execução mencionada no Atestado). O referido Atestado deverá ser fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado e estar devidamente registrado (averbado) no Conselho Regional de Nutricionista, cujo objeto deverá ser compatível e similar, em características técnicas, de qualidade e quantidades, conforme as especificadas no Termo de Referência; e

d) Declarações de disponibilidade de pessoal e de materiais. A empresa licitante deverá declarar que dispõe de pessoal técnico habilitado e qualificado ao atendimento do padrão de qualidade exigido pelo serviço e de equipamentos adequados à execução do objeto, conforme abaixo:

d.1) a declaração de pessoal deverá conter quantitativo de profissionais especializados que serão alocados para a execução do objeto do Instrumento Convocatório, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe;

d.2) a declaração de materiais deverá relacionar os materiais e equipamentos que serão utilizados na execução do objeto, indicando o quantitativo e sua especificação.'

7. Em resposta ao recurso administrativo interposto pela representante, o pregoeiro assim justificou a sua inabilitação (peça 14):

'Trata-se do Recurso Administrativo impetrado pela empresa VITTA – SOLUÇÕES EM ALIMENTAÇÃO LTDA., doravante denominada RECORRENTE, contra a decisão da Pregoeira em habilitar a empresa GUELLI COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE ALIMENTAÇÃO LTDA., doravante denominada RECORRIDA.

DOS FATOS

Em síntese, trata-se de licitação visando à contratação de serviço para preparação e fornecimento de refeições, conforme o disposto no Termo de Referência. O valor máximo total que Administração pretende pagar por este objeto, fruto de pesquisa mercadológica, é de R\$ 1.882.092,96 (hum milhão, oitocentos e oitenta e dois mil, noventa e dois reais e noventa e seis centavos). Na fase de habilitação, a empresa GUELLI foi a 7ª classificada e atestou-se a vencedora do certame. A empresa VITTA recorreu alegando que foi a 4ª colocação e, após inabilitações de outras concorrentes, fora convocada para apresentar a sua planilha de preços ajustada. Após cumprir com o solicitado, fora surpreendida com uma mensagem de inabilitação por descumprimento do item 10.6 do edital – qualificação técnica.

DAS ARGUMENTAÇÕES

O edital define, dentro da legalidade, quais são as regras entre a Administração Pública e os licitantes, sendo que uma das exigências para a habilitação é que a empresa apresente:

Da Qualificação Técnica

10.6 – A qualificação técnica da licitante será comprovada com a apresentação dos seguintes documentos:

c) Atestado de execução do objeto (em nome da empresa licitante) assinado por nutricionista habilitada e com vínculo empregatício com a licitante (o período do vínculo empregatício deverá ser compatível ao da execução mencionada no Atestado). O referido Atestado deverá ser fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado e estar devidamente registrado (averbado) no Conselho Regional de Nutricionista, cujo objeto deverá ser compatível e similar, em características técnicas, de qualidade e quantidades, conforme as especificadas no Termo de Referência. 'O edital é a lei interna da licitação e 'vincula inteiramente a Administração e os proponentes' (Hely Lopes Meirelles, 'Direito Administrativo Brasileiro', 30a ed., SP: Malheiros, p. 283).

A VITTA, na tentativa de atender ao item '10.6 c', apresentou o contrato de prestação de serviços de uma Pessoa Física, a da Sra. MARIA LUIZA GAZAL FEIJÓ, porém, o Edital é cristalino em estabelecer que o vínculo é empregatício com a licitante (o período do vínculo empregatício deverá ser compatível ao da execução mencionada no Atestado). De acordo com a alegação do Responsável Técnico, não foi apresentado documento capaz de evidenciar vínculo empregatício da nutricionista com a licitante, associado ao atestado de execução do objeto.

CONCLUSÃO

Após apresentação dos argumentos fundamentados dentro dos preceitos e princípios basilares do processo licitatório, procede a INABILITAÇÃO da VITTA – SOLUÇÕES EM ALIMENTAÇÃO LTDA. por não ter atendido às exigências descritas no item '10.6 c' do Edital.



DA DECISÃO

Diante do exposto acima, a Pregoeira, julga: a) IMPROCEDENTE o recurso interposto pela empresa VITTA – SOLUÇÕES EM ALIMENTAÇÃO LTDA., mantendo a decisão que declarou a GUELLI COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE ALIMENTAÇÃO LTDA., vencedora do certame, dando prosseguimento às demais fases de adjudicação e posterior homologação do objeto licitado.’

8. O item 10.6.c do edital exige que as licitantes apresentem atestado de execução do objeto assinado por nutricionista e com vínculo empregatício com a licitante, destacando que o período desse vínculo deverá ser compatível com o da execução mencionada no atestado. Trata-se de exigência que extrapola o rol taxativo constante do art. 30 da Lei 8.666/1993 e caracteriza irregularidade.

9. Exigir que o atestado a ser apresentado pela licitante, documento que será redigido e fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado que contratou anteriormente a prestadora de serviço, faça menção à responsável técnica e tenha a sua assinatura sequer se mostra operacionalmente factível, eis que, para atender à exigência contida no item 10.6 ‘c’ do edital, a licitante deveria ‘ditar’ à sua contratante anterior o que deveria constar no atestado a ser fornecido e exigir que o documento, por ela fornecido, apresentasse a assinatura de sua responsável técnica.

10. O art. 30 da Lei 8.666/1993, de aplicação subsidiária às empresas públicas, assim dispõe com relação à apresentação de atestados:

‘Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequado e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do ‘caput’ deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;’

11. De se perceber que a Lei de Licitações exige que a licitante demonstre possuir registro ou inscrição na entidade profissional competente, sendo que sua aptidão para o desempenho das atividades exigidas deverá ser demonstrada por meio de atestado de capacidade técnica, na forma dos incisos I e II do art. 30 da Lei 8666/1993. Apenas quando exigida a capacitação técnico-profissional é que, para comprovação da qualificação do profissional indicada, deverá ser apresentado acervo técnico registrado na entidade profissional competente que comprove sua aptidão para o desempenho das atividades exigidas.

12. A jurisprudência do TCU admite a exigência de registro no atestado de capacidade técnica operacional, desde que a legislação especial aplicável à atividade assim contenha tal previsão. É o que se depreende do voto que acompanhou o acórdão 1.452/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer:

‘(...) só cabe exigir que o atestado de capacidade técnica seja visado, reconhecido, autenticado ou averbado pelo conselho de fiscalização profissional se a legislação especial aplicável à atividade em questão previr que a entidade de fiscalização mantenha controle individualizado sobre cada trabalho realizado, o que não ocorre com a maior parte das profissões regulamentadas.’

13. No caso específico do conselho profissional de nutrição, identifica-se a Resolução CFN 703, de 15 de setembro de 2021, que dispõe sobre a Certidão de Registro de Atestado Técnico de Pessoa Jurídica e o Atestado de Responsabilidade Técnica por Execução de Serviços, expedidos pelos Conselhos Regionais de Nutricionistas, para fins de comprovação de qualificação técnica por execução de serviços nas áreas de alimentação e nutrição (peça 26).

14. O normativo prevê, como competência do conselho regional da jurisdição da execução dos serviços, a expedição de Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica, para fins de comprovação de qualificação técnico-operacional.

15. O art. 2º, § 1º da mencionada resolução estabelece que, para a obtenção da mencionada certidão de registro, os atestados de capacidade técnica devem conter serviços executados durante o período do registro



regular da prestadora no CRN da jurisdição e serem datados e assinados pelo responsável legal ou pessoa designada pela pessoa jurídica contratante, devidamente identificada, sem nenhuma menção à necessidade de assinatura da responsável técnica da prestadora de serviço no atestado, como exigiu o item 10.6.c do edital do PE 30/2022.

16. Verifica-se, portanto, que, mediante a Resolução 703/2021, o CFN avocou a responsabilidade de cancelar a execução dos serviços, atestando a participação do profissional de nutrição devidamente habilitado, o que reforça a conclusão quanto à desnecessidade das exigências adicionais contidas no item 10.6.c do edital, quanto à demonstração da compatibilidade entre vigência do contrato de prestação de serviços celebrado com a nutricionista e o período de execução dos serviços constante do atestado.

17. Percebe-se, ainda, que a norma do CFN não traz qualquer exigência com relação à obrigatoriedade de assinatura do responsável técnico da prestadora do serviço em atestado a ser fornecido pela contratante, o que evidencia que os termos contidos no item 10.6.c não encontram respaldo na Lei 8.666/1993 e tampouco na Resolução CFN 703/2021.

18. Apesar das exigências descabidas contidas na alínea 'c' do item 10.6 do edital, identificou-se, em consulta ao portal de compras governamentais, na aba 'anexos de proposta/habilitação', que a representante cumpriu o exigido no mencionado item, quanto à apresentação de atestados assinados pela nutricionista responsável técnica e à comprovação de vínculo empregatício com a nutricionista, ao contrário do que concluiu a pregoeira.

19. A licitante Vitta soluções em alimentação juntou cinco atestados (peças 15 a 19), todos datados de abril de 2022, relativos a diferentes períodos de execução contratual, sendo que, em todos eles, consta, como responsável técnica, a nutricionista Maria Luiza Gazal Feijó, CRN da 4ª Região 81100693.

20. Foi possível encontrar, também, no Comprasnet, instrumento contratual firmado entre a licitante Vitta e a nutricionista Maria Luiza Gazal Feijó, datado de 2/4/2018, sem instituição de data para término do contrato, mas tão somente a possibilidade de rescisão, por qualquer uma das partes, desde que informado com antecedência de 30 dias (peça 20). É possível inferir, portanto, que o contrato estava válido de 2/4/2018 até a data de sua apresentação.

21. Cumpre ressaltar que a jurisprudência do TCU entende que o vínculo empregatício pode ser demonstrado por meio da apresentação de contrato de prestação de serviço, conforme Acórdão 1043/2010-Plenário, ministro-relator José Jorge.

22. A seguir são listados os períodos de prestação de serviços constantes dos atestados apresentados pela empresa Vitta, que coincidem com o período constante do contrato de prestação de serviços firmado entre a nutricionista Maria Luiza Gazal Feijó e a representante:

- a) atestado da empresa Dockbras Estaleiros Ltda. – de 1º/1/2021 a 31/3/2022 (peça 15);
- b) atestado da empresa LogShore – de 1º/5/2021 a 31/3/2021 (peça 16);
- c) atestado da empresa Nirtshore – de 31/12/2020 a 31/3/2022 (peça 17);
- d) atestado da empresa Costa Marine – de 1º/4/2021 a 1º/4/2022 (peça 18);
- d) atestado da empresa Tranziran – de 1º/5/2018 a 30/11/2021 (peça 19).

23. Resta evidente, portanto, que a licitante demonstrou o cumprimento das exigências contidas na alínea 'c' do item 10.6 do edital, apesar de indevidas, o que demonstra que houve falha na sua inabilitação.

24. A ata da sessão pública (peça 21) denota que as licitantes Orion Refeições Empresariais Eireli e Tagg Services Ltda. também foram desclassificadas em razão da não demonstração de vínculo empregatício com nutricionista, contudo, no caso das mencionadas licitantes, suas inabilitações não se deram exclusivamente em razão da não comprovação do vínculo com a profissional de nutrição, mas também por outros motivos.

25. Com relação à empresa Vitta, todavia, a decisão equivocada da pregoeira poderá resultar em uma contratação economicamente desvantajosa, eis que o valor anual homologado supera em R\$ 350.000,00 o valor proposto pela representante. Se considerarmos a possibilidade de prorrogação contratual até o limite de sessenta meses, regra prevista no item 14.1 da minuta do edital (peça 13, p. 83), o prejuízo aos cofres da entidade poderá ser superior a R\$ 1.700.000,00.

26. Resta demonstrada, portanto, a plausibilidade jurídica nas alegações da representante e nas verificações feitas por esta Unidade Técnica, não só quanto à inserção de exigências indevidas relacionadas à qualificação técnica das licitantes, mas também quanto à irregularidade na inabilitação da representante, que poderá resultar em prejuízo à Administração Pública.

27. Uma vez presentes os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, necessários para a concessão da medida cautelar, será proposto o deferimento do pedido, ressaltando-se que foi afastado o perigo



da demora reverso, diante da possibilidade de prorrogação do contrato atual, que se mostra mais vantajoso do que o que está prestes a ser assinado.

28. Será proposta, também, a oitiva da Emgepron, para que se manifeste quanto às irregularidades detalhadas ao longo desta instrução.

E. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

(...)

Análise:

29. A medida cautelar proposta não acarretará impacto na UJ, uma vez que existe a possibilidade de prorrogação do contrato atual até a decisão definitiva do TCU nesta representação.

(...)

H. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Em virtude do exposto, propõe-se:

30.1. 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;

30.2. deferir o pedido de concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que a Empresa Gerencial de Projetos Navais suspenda o andamento do Pregão Eletrônico 30/2022 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;

30.3. realizar a oitiva da Empresa Gerencial de Projetos Navais, com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida, e quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 30/2022:

a) exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica, para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa, assinado por nutricionista que tenha vínculo empregatício com a licitante, conforme item 10.6.c do edital, que extrapola o rol taxativo do art. 30 da Lei 8.666/1993 e não encontra respaldo na Resolução CFN 703/2021;

b) inabilitação da empresa Vitta Soluções em Alimentação Ltda. em razão do não atendimento do item 10.6.c do edital, apesar de terem sido apresentados atestados de capacidade técnica que atendiam às exigências do edital, bem como contrato de prestação de serviços firmado com nutricionista que era a responsável técnica nos mencionados atestados, em afronta aos princípios do julgamento objetivo, da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa;

c) demais informações que julgar necessárias; e

d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

30.4. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):

a) solicitar à Empresa Gerencial de Projetos Navais, caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

a.2) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para o retorno do pregão à fase de aceitabilidade de propostas, de forma a promover nova análise da documentação apresentada pelas empresas no certame, diante das irregularidades identificadas;

b) alertar a Empresa Gerencial de Projetos Navais, com relação à construção participativa de deliberações, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;



b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção.

30.5. realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade empresária Guelli Comércio e Indústria de Alimentação Ltda., para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no subitem 30.3 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada;

30.6. encaminhar cópia da presente instrução à Empresa Gerencial de Projetos Navais e à empresa Guelli Comércio e Indústria de Alimentação Ltda. de maneira a embasar as respostas à oitiva; e

30.7. comunicar ao representante a decisão que vier a ser prolatada.’

II

3. Conheço da peça apresentada pela empresa Vitta – Soluções em alimentação Ltda. como representação, nos termos do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237, VII e parágrafo único, do RI/TCU.

4. Conforme a ata do pregão eletrônico 30/2022²¹, as licitantes que apresentaram as melhores propostas foram:

a) Magna Licia da Conceição Dos Santos.: melhor lance R\$ 1.003.000,00 (reduzida para R\$ 1.002.000,00 após negociação);

b) Orion Refeições Empresariais Eireli.: melhor lance R\$ 1.004.000,00 (reduzida para R\$ 1.003.811,52 após negociação);

c) Tagg Services Ltda.: melhor lance R\$ 1.409.500,00;

d) Vitta - Soluções em Alimentação Ltda.: melhor lance R\$ 1.450.000,00 (reduzida para R\$ 1.440.032,16 após negociação);

e) Allecrim Refeições Coletivas Ltda.: melhor lance R\$ 1.593.000,00;

f) Tryx Ações Inteligentes Ltda.: R\$ 1.730.000,00.

5. Todas foram desclassificadas por terem desatendido, na avaliação da Emgeprom, a disposições do edital da licitação.

6. Sendo assim, a vencedora do certame foi a empresa Guelli Comércio e Indústria de Alimentação Ltda, a qual apresentou o sétimo melhor lance, no valor anual de R\$ 1.786.947,26²² (valor superior à proposta da Vitta em quase R\$ 350 mil).

7. No que tange a Vitta - Soluções em Alimentação Ltda., sua desclassificação ocorreu por ‘não ter atendido a qualificação técnica exigida no item 10.6 do edital’²³.

8. Conforme resposta ao recurso administrativo interposto pela empresa Vitta, a pregoeira informou ter inabilitado a representante por ‘ausência de vínculo empregatício entre a responsável técnica’ e a licitante, com base no item 10.6.c do edital, abaixo reproduzido:

‘Da Qualificação Técnica

10.6 – A qualificação técnica da licitante será comprovada com a apresentação dos seguintes documentos:

(...)

c) Atestado de execução do objeto (em nome da empresa licitante) assinado por nutricionista habilitada e com vínculo empregatício com a licitante (o período do vínculo empregatício deverá ser compatível ao da execução mencionada no Atestado). O referido atestado deverá ser fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado e estar devidamente registrado (averbado) no Conselho Regional de Nutricionista, cujo objeto deverá ser compatível e similar, em características técnicas, de qualidade e quantidades, conforme as especificadas no termo de referência;’ (grifo nosso)

9. Logo após a publicação da decisão, a representante informou ter juntado nos documentos o contrato de prestação de serviços com a responsável técnica. No entanto, a pregoeira optou por manter a desclassificação da representante.

10. A unidade instrutiva avaliou que o requisito do perigo da demora estaria presente, ‘em razão de iminência da assinatura do contrato resultante do PE 30/2022, considerando a homologação realizada em 6/10/2022’.

²¹ Peça 21.

²² Peça 8.

²³ Peça 21, p. 6.



11. A Selog também entendeu não estar presente o perigo da demora reverso. Aduziu que o atual contrato para o mesmo objeto, firmado com a empresa Bersani Soluções EPP²⁴, demonstra que as condições firmadas no contrato em vigor são mais vantajosas que as que serão pactuadas no contrato resultante no PE 30/2022, o que afasta o perigo da demora reverso.

12. No que tange ao requisito da plausibilidade jurídica, a Selog reputou que as exigências contidas no item 10.6.c do edital foram indevidas, e que, não obstante, a licitante Vitta demonstrou o cumprimento das referidas exigências, demonstrando que houve falha na sua inabilitação.

13. Assim, defiro a concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, conforme proposto pela unidade instrutiva, com vistas a determinar à Emgepron que, até a deliberação definitiva desta Corte, suspenda o andamento do pregão eletrônico 30/2022 e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução, e autorizo a realização dos demais encaminhamentos da Selog.

14. Restituam-se os autos à Selog para a continuação do feito.”

É o relatório.

Voto

Trata-se de representação formulada pela empresa Vitta – Soluções em alimentação Ltda.²⁵, com pedido de medida cautelar, noticiando falhas na condução do pregão eletrônico 30/2022, por menor preço global, conduzido pela Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), com vistas à contratação de serviço para preparação e fornecimento de refeições, com o custo anual estimado de R\$ 1.882.092,96²⁶, e vigência de doze meses, com possibilidade de prorrogação.

2. A secretaria, em instrução preliminar²⁷, avaliou que o requisito da plausibilidade jurídica estaria presente, tendo em vista que:

a) a representante Vitta – Soluções em Alimentação Ltda., que ofereceu o quarto melhor preço, no valor de R\$ 1.450.000,00 (reduzido para R\$ 1.440.032,16 após negociação) foi inabilitada por “não ter atendido a qualificação técnica exigida no item 10.6 do edital”;

b) em resposta ao recurso administrativo interposto pela empresa, a pregoeira informou ter inabilitado a representante por “ausência de vínculo empregatício entre a responsável técnica” e a licitante, com base no item 10.6.c do edital, abaixo reproduzido:

“Da Qualificação Técnica

10.6 – A qualificação técnica da licitante será comprovada com a apresentação dos seguintes documentos:

(...)

c) Atestado de execução do objeto (em nome da empresa licitante) assinado por nutricionista habilitada e com vínculo empregatício com a licitante (o período do vínculo empregatício deverá ser compatível ao da execução mencionada no Atestado). O referido atestado deverá ser fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado e estar devidamente registrado (averbado) no Conselho Regional de Nutricionista, cujo objeto deverá ser compatível e similar, em características técnicas, de qualidade e quantidades, conforme as especificadas no termo de referência;” (grifo nosso)

c) logo após a publicação da decisão, a representante informou ter juntado à documentação o contrato de prestação de serviços celebrado com a responsável técnica. No entanto, a pregoeira optou por manter a desclassificação da representante;

d) a vencedora do certame foi a empresa Guelli Comércio e Indústria de Alimentação Ltda., a qual apresentou o sétimo melhor lance, no valor anual de R\$ 1.786.947,26²⁸ (valor superior à proposta da licitante Vitta em quase R\$ 350 mil);

²⁴ Peças 23-25.

²⁵ Peça 1.

²⁶ Vide item 3.2 do edital do pregão eletrônico 30/2022 (peça 4, p. 2).

²⁷ Peça 27.

²⁸ Peça 12.



e) as exigências contidas no item 10.6.c do edital foram indevidas, e, não obstante isso, a representante demonstrou tê-las cumprido, bem como que sua inabilitação foi indevida.

3. A Selog entendeu que o requisito do perigo da demora estaria presente, “em razão de iminência da assinatura do contrato resultante do PE 30/2022, considerando a homologação realizada em 6/10/2022”, não havendo perigo da demora reverso, pois as condições firmadas no contrato em vigor são mais vantajosas do que as que serão pactuadas no contrato resultante no PE 30/2022.

4. Deferi a concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, conforme proposto pela unidade instrutiva, com vistas a determinar à Emgepron que, até a deliberação definitiva desta Corte, suspenda o andamento do pregão eletrônico 30/2022 e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução, e autorizei a realização dos demais encaminhamentos da Selog.

Ante as razões de decidir apresentadas no relatório precedente e com fundamento no art. 276, § 1º, do RI/TCU, voto pela decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, consoante sistemática adotada por meio da comunicação da Presidência ao Plenário em 25/10/2017.

ACÓRDÃO Nº 2561/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.483/2022-1.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado: Guelli Comércio e Indústria de Alimentação Ltda. (73.416.083/0001-78).
4. Órgão/Entidade: Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: Bruno Machado Gonçalves dos Santos (OAB/RJ 220.101) e Katherine Andrade Osório da Fonseca, representando Vitta – Soluções Em Alimentação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Vitta – Soluções em Alimentação Ltda., com pedido de medida cautelar, noticiando falhas na condução do pregão eletrônico para registro de preços 30/2022, por menor preço global, conduzido pela Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), com vistas à contratação de serviço para preparação e fornecimento de refeições.

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

9.1. com fulcro no art. 276, *caput*, do RI/TCU, referendar, até o pronunciamento deste Tribunal a respeito do mérito da representação, a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 30 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), à empresa Guelli Comércio e Indústria de Alimentação Ltda. e à representante.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2561-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 032.829/2016-7

Natureza: Embargos de Declaração em Representação

Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres

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; Marcelo Cama Proença Fernandes (OAB/DF 22.071) e outros, representando Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM REPRESENTAÇÃO. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. CONCESSÃO DA RODOVIA FEDERAL BR-153/SP. ALEGAÇÕES DE OMISSÕES, CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES NO ACÓRDÃO 2168/2022-TCU-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de embargos de declaração²⁹ opostos pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. contra o acórdão 2168/2022-TCU-Plenário, cujo teor é abaixo transcrito:

“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;”

2. Segundo a concessionária, a unidade instrutiva teria alegado: (i) a contratação de empresa com desempenho insuficiente, uma vez que as obras obrigatórias para ampliação da capacidade não estariam sendo entregues pela concessionária; (ii) a transfiguração do objeto contratual; (iii) a alteração das condições efetivas da proposta mediante a inclusão de novas obras no contrato de

²⁹ Peça 198.



concessão muito superiores àquelas ofertadas originalmente; e (iv) a motivação insubsistente para os novos investimentos.

3. A concessionária afirma que apresentou manifestação no sentido de desconsiderar o flagrante erro conceitual do relatório da unidade instrutiva relativamente à mutabilidade intrínseca dos contratos de concessão, enquanto contratos de longa duração, e à existência expressa de previsão contratual para a realização das obras de duplicação.

4. Da mesma forma, prossegue a concessionária com a alegação de que foi colecionada nos autos documentação apta a demonstrar o pleno cumprimento das obrigações contratuais da concessão, seja pela finalização de obras supostamente não concluídas, seja pela reprogramação das demais obras pela Portaria 199/2021 da ANTT.

5. Entretanto, segundo a concessionária, os argumentos contidos na documentação apresentada não foram considerados no acórdão atacado, por meio do qual o Tribunal considerou procedente a representação e deixou de expedir determinações corretivas em razão da existência de decisão da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e informou ao TRF1 que as obras previstas originalmente no programa de exploração da rodovia (PER) são suficientes para o atendimento do nível de serviço adequado ao seu tráfego e que os parâmetros de desempenho da rodovia federal BR-153/SP não estão sendo atendidos em razão de as obras originalmente previstas no contrato de concessão não terem sido executadas.

6. Assim, a concessionária concluiu que as informações prestadas ao TRF1 não teriam levado em consideração as evidências constantes das peças 59-65 e 163-181 dos autos.

7. Especificamente, a concessionária alega omissão no acórdão embargado decorrente de erro de fato/equívoco de premissa quanto ao cumprimento das obrigações contratuais da concessão, cujas obras teriam sido reprogramadas por meio da Portaria ANTT 199/2021.

8. A embargante argumenta que o acórdão embargado incorreu em omissão ao “deixar de considerar o fato de a Concessionária ter, efetivamente, executado as obras previstas no contrato de concessão”³⁰.

9. Para comprovar sua afirmação, a embargante transcreveu quadro constante das peças 163-181, em que são apresentadas execuções de alguns itens do PER:

Item do PER	Obra	Data de Conclusão
5.1.2	Variante de Ourinhos	9/4/2013
5.1.10	Dispositivo km 334+500	30/9/2013
5.1.10	Dispositivo km 338+500	30/9/2013
5.2.1C	Duplicação de Marília km 256+000 ao 258+100	11/9/2014
5.1.14	Passarela km 339+000	2/4/2015
5.1.14	Passarela km 344+200	2/4/2015
5.2.1.B	Duplicação Ourinhos – km 338+200 ao 345+200	2/4/2015
5.1.11	Dispositivo km 51+040	4/11/2016
5.1.11	Dispositivo km 52+800	4/11/2016
5.2.1.B	Duplicação SIRP – km 51+700 ao 54+300	4/11/2016
5.1.11	Dispositivo km 72+860	30/8/2018
5.2.1.B	Duplicação SIRP – 72+100 ao 74+900	30/8/2018
5.1.4	Melhoria de 12 acessos	17/2/2019
5.1.11	Dispositivo km 80+950	30/4/2020
5.1.14	Passarela km 75+000	30/7/2022
5.1.4	Melhoria de 11 acessos	30/7/2022
5.1.5	Melhoria de Interseção Existente km 100,9	12/9/2022

³⁰ Peça 198, p. 6.



10. Ademais, a embargante argumenta que, ao contrário do que consta do acórdão embargado, o prazo para realização de tais obras foi reprogramado a partir da edição da Portaria 199/2021, o que demonstraria que as obras não estariam atrasadas.

11. Assim, em relação a essa questão, a embargante conclui que a documentação por ela apresentada anteriormente corrobora que a melhora no nível de serviço da rodovia só se materializaria com as obras de duplicação.

12. A recorrente também apontou obscuridade no acórdão em relação à suposta confusão entre os relatórios de monitoração, que são objeto do TC 026.756/2020-0, e os relatórios de nível de serviço tratados nestes autos.

13. Segundo a embargante, o acórdão atacado baseou-se na premissa de ausência de confiabilidade das condições de trafegabilidade da rodovia a partir das evidências de manipulação e fraude apresentadas no âmbito do TC 026.756/2020-0. Entretanto, os relatórios de monitoração não teriam relação com os relatórios de nível de tráfego, que demonstram a saturação da rodovia.

14. Portanto, segundo a embargante, o que houve, em verdade, foram interpretações distintas a respeito do nível de serviço adotado pelo contrato, o que implicaria a superação desse equívoco mediante o enfrentamento dos documentos e argumentos apresentados anteriormente.

15. Por fim, a concessionária afirma a existência de omissão no acórdão embargado na medida em que a controvérsia existente em torno dos relatórios de nível de serviço não tem relação com a sua veracidade ou confiabilidade, mas nas interpretações sobre o nível de serviço exigido para o contrato de concessão da rodovia BR-153/SP.

16. Na sequência, a embargante retoma a discussão de questões técnicas sobre a falta de razoabilidade da metodologia utilizada pela ANTT para afirmar que as obras originalmente previstas no PER seriam suficientes para o atendimento do nível de serviço previsto para a rodovia BR-153/SP. No seu entender, a metodologia falhou ao adotar velocidade média superior àquela permitida para a rodovia.

17. Assim, o acórdão atacado teria sido omissivo por ignorar essa, segundo a concessionária, gravíssima falha conceitual.

18. Nesses termos, a embargante requer:

“a) o recebimento dos presentes embargos de declaração, com eficácia suspensiva relativamente à integralidade do Acórdão nº 2168/2022-TCU-PL, dando-se ao apelo a tramitação prescrita no art. 32 e seguintes da lei federal nº 8.443/1992 c/c o art. 287 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RITCU; e

(b) o conhecimento e o acolhimento do recurso, a fim de que sejam sanados os vícios apontados no Acórdão nº 2168/2022-TCU-PL, em especial corrigindo as omissões e obscuridades indicadas; ou, atestando o equívoco de premissa adotado, para que o Tribunal, imprimindo efeitos infringentes aos embargos, reconheça a improcedência da representação.”

É o relatório.

Voto

Trata-se de embargos de declaração³¹ opostos pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. contra o acórdão 2168/2022-TCU-Plenário, que tratou de representação formulada pela SeinfraRodoviaAviação sobre irregularidades ocorridas na execução do contrato de concessão da rodovia federal BR-153/SP.

2. Conheço dos embargos de declaração por terem sido preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 287 do RI/TCU.

³¹ Peça 198.



3. O primeiro ponto alegado pela embargante refere-se à suposta omissão decorrente de erro de fato/equívoco de premissa quanto ao cumprimento das obrigações contratuais da concessão, cujas obras teriam sido reprogramadas pela ANTT, por meio da portaria 199/2021.

4. Com finalidade de comprovar a sua afirmação, a embargante apresentou tabela³² que descreve dezessete intervenções realizadas na rodovia, sendo 14,5 km de duplicações da pista.

5. Conforme visto no relatório e no voto condutor do acórdão 2168/2022-Plenário, o contrato de concessão da rodovia federal BR-153/SP previa, ao longo dos treze primeiros anos da concessão, ou seja, até o ano de 2020, a realização de 49,8 km de novas duplicações e 77,8 km de terceiras faixas.

6. Assim, segundo as informações prestadas pela embargante, foram executadas apenas 29% das duplicações previstas e nenhuma terceira faixa, o que caracteriza, adotando-se o contrato de concessão como critério de aferição, inadimplência.

7. O argumento de que a reprogramação do cronograma das obras pela ANTT, mediante a edição da portaria 199/2021, descaracterizaria a inadimplência não socorre a embargante, principalmente porque o fundamento para sua edição foi comunicar à concessionária descumprimentos contratuais verificados na execução do contrato de concessão, que deveriam ser corrigidos sob pena de instauração de processo administrativo ordinário de caducidade.

8. Caracterizado o descumprimento contratual por parte da concessionária, resta afastada a alegada omissão.

9. A recorrente também apontou obscuridade no acórdão em relação à suposta confusão entre os relatórios de monitoração, que são objeto do TC 026.756/2020-0, e os relatórios de nível de serviço tratados nestes autos.

10. Segundo esse argumento, o voto condutor do acórdão embargado teria se baseado nas evidências de manipulação e fraudes registradas nos relatórios de monitoração da rodovia no âmbito do TC 026.756/2020-0, o que seria inadequado, tendo em vista que a discussão relevante nestes autos é sobre o nível de serviço adotado pelo contrato.

11. A fim de que a suposta obscuridade do acórdão seja afastada, a concessionária argumenta que a documentação por ela anexada anteriormente aos autos deve ser enfrentada e analisada – peças 59-65 e 163-181.

12. As referências ao teor do TC 026.756/2020-0 no voto condutor do acórdão atacado limitaram-se a contextualizar os descumprimentos do contrato de concessão, conforme declarado pela própria ANTT, em meio à adulteração dos relatórios de monitoração sobre a manutenção e as condições oferecidas aos usuários da rodovia federal BR-153/SP.

13. As conclusões sobre o nível de serviço exigido pelo contrato não se fundamentaram nos relatórios de monitoração fraudulentos constantes do TC 026.756/2020-0.

14. A pacificação sobre o nível de serviços exigido pelo contrato de concessão da BR-153/SP foi expressamente chancelada pela ANTT, no parecer 17/2021/CIPRO/SUOD/DIR³³, que foi ao encontro da proposição da SeinfraRodoviaAviação de que as obras previstas no PER são adequadas para o alcance do nível de serviço previsto contratualmente. Esse foi o fundamento da decisão.

15. Portanto, não há obscuridade no acórdão embargado.

16. A argumentação da embargante de necessidade de reanálise das peças anexadas anteriormente também não procede. Ao longo do processo, todas as peças anexadas aos autos pela concessionária e pela ANTT foram encaminhadas à SeinfraRodoviaAviação, que produziu seis instruções. Todas as peças a ela encaminhadas foram rigorosamente analisadas.

17. A reanálise dessas peças, no estágio atual do processo, implica tentativa de rediscussão de mérito da matéria.

³² Peça 198, p. 6.

³³ Peça 154, p. 91-92.



18. Nessa mesma toada, a embargante alega falta de razoabilidade da metodologia utilizada pela ANTT para a afirmação de que as obras originalmente previstas no PER seriam suficientes para o atendimento do nível de serviço contratualmente adotado para a rodovia BR-153/SP porque, no seu entender, a metodologia falhou ao adotar velocidade média superior àquela permitida para a rodovia.

19. Como se vê, a embargante insiste em rediscutir o mérito da decisão embargada, razão pela qual rechaço esses argumentos.

20. Nesses termos, os embargos devem ser rejeitados.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2562/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.829/2016-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).
 - 3.2. Recorrente: Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. (09.074.183/0001-64).
4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: 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; Marcelo Cama Proença Fernandes (OAB/DF 22.071) e outros, representando Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se apreciam embargos de declaração opostos pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. contra o acórdão 2168/2022-TCU-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RI/TCU, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S.A. para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. enviar cópia deste acórdão ao embargante, nas pessoas de seus representantes legais;
- 9.3. 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.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2562-44/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Jorge Oliveira.



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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 042.783/2021-6

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. PEDIDO DE AUDITORIA. ATENDIMENTO INTEGRAL. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Reproduzo a instrução da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), com os ajustes de forma pertinentes³⁴:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) consubstanciada em propostas de fiscalização e controle (PFC) encaminhadas à Corte pela Presidência da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), que consistiam nas PFC 3/2019 e PFC 3/2020 (peça 2), ambas de autoria da Senadora Leila Barros.

2. As propostas requerem do TCU adoção das medidas necessárias à realização de auditoria de natureza operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) e da Justiça (MJSP), assim como no Programa Políticas às Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência.

HISTÓRICO

3. Na instrução da peça 20, que procedeu exame da admissibilidade do feito, validando-o, no enquadramento dos artigos 4º, I, da Resolução TCU 215/2008 e 232, III, do RI/TCU, como Solicitação do Congresso Nacional (SCN), são identificadas e sumarizadas ações nas quais o TCU se debruça sobre o tema do enfrentamento à violência contra as mulheres, nos TC 005.335/2018, TC 012.099/2011-2, e TC 023.932/2015-5, que oferecem uma perspectiva histórica sobre as ações dos entes federativos no combate à violência contra a mulher; normas e alterações legislativas mais relevantes; orçamentos empregados; bem como resultados alcançados até 2017.

4. O processo administrativo TC 012.302/2021-0, que é uma produção de conhecimento, porta atualizações sobre o combate ao feminicídio coordenadas pelo Governo Federal no Programa Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, direcionando as ações de controle para um levantamento, correspondente ao TC 016.591/2021-6, no MMFDH para identificação de políticas públicas de combate à violência contra a mulher, com foco nas iniciativas destinadas ao combate ao feminicídio, para delimitação de futuros objetos e instrumentos de fiscalização, autorizado em acórdão proferido nos autos do processo TC 013.143/2021-2, processo administrativo atinente à proposta de fiscalização.

5. Ação correlata compõe os autos do TC 017.499/2021-6, que atende PFC 198/2018 da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, que solicitara a realização de auditoria dos atos de gestão praticados relativamente ao Sistema Integrado de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência, Central de Atendimento à Mulher. Tal ação tangencia o foco da presente SCN.

6. Na instrução da peça 20, constata-se que as duas fiscalizações que estavam em execução na SecexDefesa abarcavam o escopo definido pela SCN destes autos, vale dizer, programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça, pois foram avaliadas no levantamento a comunicação, a atuação e a coordenação entre os órgãos, abrangendo o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

³⁴ Peça 26.



7. A Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM) do MMFDH é coordenadora horizontal e verticalmente de políticas para mulheres e meninas. A ação de controle proposta *a priori* prescindiria de fiscalização específica no MJSP.

8. Tendo em vista as considerações acima, na instrução da unidade da peça 20, entendeu-se mais oportuno, por já haver naquele momento duas fiscalizações em execução na UT tratando da matéria da SCN, consubstanciadas em suas propostas de fiscalização e controle, não se iniciar naquele momento nova ação fiscalizatória para tratar do assunto.

9. Paralelamente, considerando que as informações constantes nos processos 005.335/2018-3, 012.099/2011-2, 023.932/2015-5 e 012.302/2021-0 poderiam ser imediatamente prestadas e que as fiscalizações naquele momento em curso seriam finalizadas até no início de 2022, entendeu-se na instrução da unidade que o atendimento da SCN deveria ser feito de forma parcial por depender da conclusão das fiscalizações dos processos 016.591/2021-6 e 017.499/2021-6.

10. Propôs-se ao relator, nos termos dos artigos 14, III, e 18, da Resolução TCU 215/2008, a extensão dos atributos definidos no art. 5º da Resolução aos processos 016.591/2021-6 e 017.499/2021-6, bem como o atendimento parcial da SCN, com o envio ao Congresso Nacional das informações sobre os processos em execução e os já apreciados.

11. Tal encaminhamento foi acolhido pela Corte e implementado, ao mesmo tempo em que a demanda da SCN foi considerada parcialmente atendida (acórdão 140/2022-P, da relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira), sendo o processo sobrestado (subitem 9.6 do referido acórdão), por conta dos processos TC 016.591/2021-6 (relatório de levantamento) e 017.499/2021-6 (Solicitação do Congresso Nacional) estarem em andamento.

EXAME TÉCNICO

12. A PFC 3/2019 solicitou a promoção de uma avaliação operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos.

13. Já a PFC 3/2020, por seu turno, solicitou a esta Corte de Contas que procedesse auditoria de natureza operacional no Programa Políticas às Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência. Tal programa foi extinto e substituído, em 2021, pelo Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio.

14. Por meio do acórdão 140/2022-TCU-Plenário, houve o atendimento parcial das demandas. É possível haver atendimento parcial de SCN quando seu completo atendimento depender de realizações de outras fiscalizações, em curso ou futuras, mas é necessário que o relator informe o andamento das outras fiscalizações que devem ser finalizadas para o completo atendimento à solicitação, conforme prevê a Resolução-TCU 215-2008 (art. 18, caput e parágrafo único). Isso ocorreu, conforme consta no aresto citado.

15. Contudo, houve o sobrestamento dos autos por conta de o Levantamento do TC 016.591/2021-6 e da auditoria do TC 017.499/2021-6 estarem em execução, não sendo possível informar, à época da prolação do acórdão, acerca de futuras ações de controle ao atendimento à SCN, como previsto no art. 18, parágrafo único, da Resolução 215/2008 (ver § 6º do voto condutor, peça 23). Esses trabalhos foram recentemente concluídos e, assim, a demandante deve ser atualizada com essas informações.

16. O TC 016.591/2021-6, da relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira, tratou de levantamento no MMFDH com o objetivo de identificar políticas públicas de combate à violência contra a mulher, com foco nas iniciativas destinadas a enfrentar o feminicídio, a fim de delimitar objetos e instrumentos de fiscalização para futura auditoria, conforme autorização do despacho do relator.

17. O acórdão 1884/2022 – Plenário, da relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira, encerrou o TC 016.591/2021-6, considerando que as propostas de auditorias referentes aos objetos de controle relacionados no relatório de levantamento, deverão ser submetidas em processos específicos, conforme procedimentos previstos nos normativos internos deste Tribunal.

18. Os objetos de controle apontados no relatório do levantamento encerrado são: Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (PNEF), por representar a iniciativa pública de maior abrangência ao enfrentamento do problema e exigir medidas de articulação mais elaboradas; Programa Mulher Segura e Protegida, em razão da elevada significância das Casas da Mulher Brasileira para as políticas de enfrentamento à violência e da baixa inversão dos recursos disponibilizados à iniciativa; e Portal Digital, por albergar em seu plano de implementação, conjunto de ações que visam integrar e a padronizar os dados dos órgãos da rede de proteção e defesa da mulher em situação de violência em âmbito nacional, em proveito da eficiência das ações do encargo de cada um dos órgãos da rede.



19. O levantamento identificou onze iniciativas relevantes da Administração Pública Federal, nos três Poderes, tendo sido apontados os três objetos passíveis de ação fiscalizatória acima descritos. Desses três, eventual fiscalização no Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (Decreto 10.906/2021) deverá ser priorizada e aprovada oportunamente, conforme o acórdão 1884/2022, mencionado no parágrafo 18, provavelmente no próximo plano operacional da Unidade Técnica (2023). Cabe frisar que o programa governamental objeto da PFC 3/2020 já não existe, incorporado que foi ao PNEF institucionalizado pelo Decreto 10.906/2021.

20. O conteúdo do TC 017.499/2021-6 é conexo e tangencia a matéria. O acórdão 1520/2022 – Plenário, também da relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira, versou de demanda, via SCN, para realização de fiscalização na Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), operada pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do MMFDH. O *decisum* indicou que o serviço ‘Ligue 180’ é prestado a contento, sem ter sido verificado problema relevante.

21. Diante dos fatos expostos, atendida parcialmente a SCN, observa-se haver inviabilidade técnica para se concluir a presente solicitação na forma inicialmente demandada, com realização de auditoria operacional específica e imediata, ensejando o encerramento do processo, diante do disposto no art. 17, §1º, II e no art. 18, parágrafo único, *in fine*, da Resolução TCU 215/2008.

22. O programa governamental objeto da PFC 3/2020 não existe mais, e a auditoria no programa que o substituiu (Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio/PNEF, implementado há menos de 1 ano) ainda depende de futura inclusão no plano operacional.

23. Contudo, a conclusão dos trabalhos tratados nos processos TC 016.591/2021-6 (Levantamento no MMFDH com o objetivo de identificar políticas públicas de combate à violência contra a mulher) e TC 017.499/2021-6 (auditoria operacional na Central de Atendimento à Mulher/Serviço ‘Ligue 180’) enseja o levantamento do sobrestamento determinado no acórdão 140/2022-TCU-Plenário (item 9.6), a atualização de informações para concluir a demanda e o encerramento do presente processo.

CONCLUSÃO

24. A conclusão dos trabalhos tratados nos processos TC 016.591/2021-6 (Levantamento no MMFDH com o objetivo de identificar políticas públicas de combate à violência contra a mulher) e TC 017.499/2021-6 (auditoria operacional na Central de Atendimento à Mulher/Serviço ‘Ligue 180’) enseja o levantamento do sobrestamento determinado no acórdão 140/2022-TCU-Plenário (item 9.6), a atualização de informações para concluir a demanda e o encerramento do presente processo.

25. Declaro ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução 315/2020.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), formulada pelo Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC/SF), com fundamento nas Propostas de Fiscalização e Controle 3/2019 e 3/2020, propondo-se o que segue.

a) Levantar o sobrestamento dos autos.
b) Informar à CTFC/SF, em complementação ao acórdão 140/2022-TCU-Plenário, diante do disposto no art. 18, parágrafo único da Resolução-TCU 215/2008:

b.1) da conclusão do levantamento no âmbito do TC 016.591/2021-6, acórdão 1884-2022-TCU-Plenário, em que se identificaram diversas iniciativas relevantes da Administração Pública Federal, nos três Poderes, mas que se concluiu que apenas três delas seriam passíveis de eventual fiscalização, observados critérios de risco, materialidade e relevância e, assim, será avaliada a inclusão de ação de controle prioritariamente no Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio/PNEF (Decreto 10.906/2021) no seu plano operacional em 2023; e

b.2) da conclusão da auditoria na Central de Atendimento à Mulher, conhecido como serviço ‘Ligue 180’ do Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos/MMFDH, conforme acórdão 1520/2022-TCU-Plenário, TC 017.499/2021-6 (SCN);

c) enviar cópia deste acórdão à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC/SF), informando que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível, no dia seguinte à sua oficialização, para a consulta no www.tcu.gov.br/acordaos;

d) Considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 17, §1º, II c/c 18, parágrafo único, *in fine*, da Resolução-TCU 215/2008 e 169, II, do RI/TCU.”



2. O titular da subunidade se manifestou de acordo com as conclusões e com a proposta do auditor, tendo acrescentado o seguinte³⁵:

“(…) 2. O processo cuida de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) pela qual a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC/SF) solicitou, por meio das Propostas de Fiscalização e Controle (PFC) nº 3/2019 e 3/2020, que o TCU realizasse auditoria de natureza operacional sobre programas federais de combate à violência contra as mulheres.

3. No âmbito do acórdão 140/2022-TCU-Plenário, item 9.2, houve o atendimento parcial previsto na Resolução-TCU nº 215/2008, art. 18 (*caput* e parágrafo único), previsto para situações em que o completo atendimento não seja viável no momento da solicitação, por depender de fiscalizações futuras – mas considerado como bastante. Contudo, há previsão de que, nesses casos, haja a prestação de informação acerca do andamento das outras fiscalizações que devam ser concluídas para o atendimento à solicitação.

4. Nesse sentido, o mesmo aresto citado determinou (item 9.4) o sobrestamento do presente processo, até que houvesse a conclusão dos trabalhos realizados no âmbito do processo TC 016.591/2021-6 (Levantamento, com o intuito de identificar políticas públicas de combate à violência contra as mulheres) e do processo TC 017.499/2021-6 (Solicitação do Congresso Nacional, com intuito de avaliar (auditoria operacional) na Central de Atendimento à Mulher do MMFDH – serviço ‘Ligue 180’).

5. Assim, findos aqueles trabalhos, é mister que se faça a comunicação ao Congresso Nacional, de modo a atender à solicitação tratada neste processo.

6. Necessário destacar que a SCN tratada no TC 017.499/2021-6 teve origem em PFC da Comissão de Defesa dos Direitos das Mulheres da Câmara dos Deputados, ou seja, de comissão e da casa parlamentar distintas daquelas envolvidas no presente caso. Ou seja, é pertinente o encaminhamento formal proposto na instrução, também sobre esse recente trabalho do TCU.

7. Declaro, por fim, que foi observado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020”.

3. O secretário se manifestou de acordo com os pareceres precedentes³⁶.
É o relatório.

Voto

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional³⁷, encaminhada pelo presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), referente às propostas de fiscalização e controle 3/2019 e 3/2020, de autoria da senadora Leila Barros (PDT/DF).

2. Os termos precisos das solicitações são os seguintes:

“(…) solicitar ao Tribunal de Contas da União – TCU que promova avaliação operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça.

Após a conclusão dos trabalhos, solicitamos à egrégia Corte de Contas que avalie, no mínimo:

- a) Eficácia das ações desenvolvidas;
- b) A forma de distribuição dos recursos;
- c) A existência de critérios para distribuição isonômica de recursos entre os estados;
- d) Os mecanismos de governança para tomada e execução das decisões;
- e) Mecanismos de comunicação e coordenação entre os Ministérios envolvidos; e
- f) Se há possibilidades de melhoria na legislação de controle de distribuição dos recursos com a finalidade de garantir a melhoria da execução dos programas.” (PFC 3/2019)³⁸

“(…) solicitar ao Tribunal de Contas da União – TCU que proceda auditoria de natureza operacional no Programa ‘Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência’, considerando o

³⁵ Peça 27.

³⁶ Peça 28.

³⁷ Ofício 13/2021/CTFC (peça 2).

³⁸ Peça 2, p. 2.



seu alcance e a necessidade de proteção e albergamento das mulheres em situação de violência. Por fim, solicitamos que resultado dos trabalhos seja encaminhado a esta Casa Legislativa.” (PFC 3/2020)³⁹

3. Inicialmente, a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) identificou que os TC 005.335/2018-3, TC 012.099/2011-2 e TC 023.932/2015-5, já apreciados, guardam relação com o tema, e trazem perspectiva histórica sobre as ações empreendidas pelos entes federativos para o combate à violência contra a mulher, as normas e alterações legislativas mais relevantes, os orçamentos empregados para essas finalidades, bem como os resultados alcançados até 2017.

4. Acrescentou que havia elaborado produção de conhecimento sobre políticas públicas de combate ao feminicídio patrocinadas ou coordenadas pelo Governo Federal⁴⁰, com o propósito de “atualizar as informações concernentes ao tema e melhor direcionar as ações do Tribunal”, o que culminou com o levantamento para “identificar políticas públicas de combate à violência contra a mulher, com foco nas iniciativas destinadas a enfrentar o feminicídio, a fim de delimitar objetos e instrumentos de fiscalização para futura auditoria”, objeto do TC 016.591/2021-6.

5. Por esse motivo, propõe que este Tribunal encaminhe ao presidente da CTFC cópia da instrução de peça 20, assim como de peças selecionadas dos TC 005.335/2018-3, TC 012.099/2011-2, TC 023.932/2015-5 e TC 012.302/2021-0, listadas na tabela constante do parágrafo 63 da referida instrução.

6. A unidade instrutiva destacou, também, que estão em tramitação neste Tribunal duas fiscalizações (o já mencionado TC 016.591/2021-6⁴¹ e o TC 017.499/2021-6) que abarcam o escopo definido pela solicitação e sugeriu que, excepcionalmente, não se inicie nova atuação para tratar do assunto.

7. Por fim, propõe que seja considerada parcialmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional, que poderá ser integralmente atendida quando da conclusão das fiscalizações em andamento.

8. A referida proposta foi apreciada por este Plenário, acórdão 140/2022⁴², que conheceu da presente solicitação e acatou as demais medidas propostas pela unidade instrutiva.

9. Os TC 016.591/2021-6 e TC 017.499/2021-6 foram apreciados recentemente, respectivamente, mediante os acórdãos 1884/2022-Plenário e 1520/2022-Plenário.

10. Especificamente quanto ao TC 016.591/2021-6, de acordo com a unidade instrutiva, foram identificadas diversas iniciativas relevantes da administração pública federal, nos três Poderes, mas apenas três seriam passíveis de eventual fiscalização, observados critérios de risco, materialidade e relevância, de modo que será avaliada a inclusão de ação de controle prioritariamente no Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio/PNEF (Decreto 10.906/2021) no seu plano operacional em 2023.

11. No que tange ao TC 017.499/2021-6, o Tribunal, no referido acórdão 1520/2022-Plenário, decidiu:

“9.1. informar à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, em atendimento à solicitação versada no Of. Pres. 35/21 CMULHER, de 11/6/2021, as seguintes conclusões e constatações da ação de controle demandada:

9.1.1. a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 atende aos níveis operacionais de serviço/qualidade conforme os indicadores previstos no contrato 20/2019;

9.1.2. não foram identificados prejuízos resultantes da transferência da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 para a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos;

³⁹ Peça 2, p. 7.

⁴⁰ TC 012.302/2021-0.

⁴¹ Levantamento para “identificar políticas públicas de combate à violência contra a mulher, com foco nas iniciativas destinadas a enfrentar o feminicídio, a fim de delimitar objetos e instrumentos de fiscalização para futura auditoria”.

⁴² Peça 22.



9.1.3. a mudança de competência para a gestão da Central, fixada no Decreto 9.465/2018, obedeceu à seara discricionária conferida ao Presidente da República pelo art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal;

9.1.4. a Central de Atendimento à Mulher não dispõe de dados completos e atualizados sobre a rede de atendimento e sobre as providências por ela adotadas.

9.2. recomendar à Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos que avalie a conveniência de:

9.2.1. definir, no âmbito da contratação relativa ao Ligue 180, indicadores de serviços específicos para o Ligue 180 (desvinculados atendimentos relativos ao Disque 100), de modo a ter parâmetros indispensáveis para subsidiar políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher;

9.2.2. expandir o uso de termos de cooperação técnica para ajustar retorno de providências adotadas pela Rede de atendimento à Central, a fim de permitir o uso da informação para atualização do atendimento ao usuário do Serviço, conhecimento sobre a efetivação da proteção buscada, e para o aprimoramento de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, considerando a inexistência de norma legal que obrigue os órgãos e instituições da rede a retornarem ao Ligue 180 informações sobre as providências adotadas (itens 188-191 do relatório);

9.2.3. prever, nos instrumentos de transferência de recursos, convênios e outros ajustes de cooperação do Ministério com a Rede de Atendimento, exigência para que os parceiros informem a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 as providências adotadas em resposta aos encaminhamentos feitos pela Central, assim como para que atualizem, tempestivamente, os dados dos serviços que disponibilizam (itens 188-191 do relatório);

9.2.4. aperfeiçoar os mecanismos utilizados para monitorar o andamento das manifestações junto à Rede de atendimento, conforme previsto na cláusula 3.65 do termo de referência do Contrato 20/2019;

9.2.5. conduzir teste de eficácia dos procedimentos listados no plano de contingência apresentado pela contratada, para assegurar a coerência e consistência das medidas nele elencadas e sua capacidade de restituir o serviço aos níveis mínimos previstos no termo de referência da contratação (itens 213-214 do relatório);

9.3. dar ciência à ODNH de que extensão de exceções a requisitos contratuais por motivo justo e embasado em lei depende de retificação do próprio contrato, conforme exigido no art. 65 da Lei 8.666/1993, aspecto não observado na extensão do prazo previsto no item 6.34 do termo de referência do pregão 3/2019 (itens 112-113 do relatório).”

12. Sendo assim, acolho a proposta da SecexDefesa no sentido de fornecer as informações pendentes acerca dos referidos processos e concluir o atendimento à presente SCN.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2563/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 042.783/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do ofício 13/2021-CTFC, de 26/10/2021, pelo presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, com base nas propostas de fiscalização e controle 3/2019 e 3/2020, ambas de autoria da senadora Leila Barros.

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



9.1. levantar o sobrestamento destes autos, ordenado no item 9.6 do acórdão 140/2022-TCU-Plenário;

9.2. informar ao presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal que:

9.2.1. foi concluído o levantamento realizado no âmbito do TC 016.591/2021-6, apreciado mediante o acórdão 1884/2022-TCU-Plenário, em que foram identificadas diversas iniciativas relevantes da administração pública federal, nos três Poderes, e três são passíveis de eventual fiscalização, considerados os critérios de risco, materialidade e relevância, e esta Corte avaliará a inclusão de ação de controle prioritariamente no Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio/PNEF (Decreto 10.906/2021) no plano operacional em 2023;

9.2.2. foi concluída a auditoria na Central de Atendimento à Mulher, conhecido como serviço “Ligue 180” do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/MMFDH, processo TC 017.499/2021-6, apreciada por intermédio do acórdão 1520/2022-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação ao presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, encaminhando-lhe cópia dos acórdãos 1520/2022-TCU-Plenário e 1884/2022-TCU-Plenário, bem como cópia da instrução de peça 26, informando que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, II, do RI/TCU e 17, II, da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2563-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.822/2022-7

Natureza: Relatório de Levantamento

Unidades: Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, Secretaria de Gestão e Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DO TELETRABALHO NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA, DETERMINAÇÕES E AUTORIZAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS. RETIRADA DO SIGILO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdmin, em atendimento à proposta de realização de ação de controle com o objetivo de se obter um “diagnóstico preliminar” acerca da implementação de teletrabalho no



âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal, formulada pelo Ministro Bruno Dantas, Presidente em exercício do Tribunal de Contas da União, e aprovada por este Plenário no dia 21 de setembro passado.

2. Transcrevo, a seguir, com pequenos ajustes de forma, parte do relatório preparado pela equipe de fiscalização designada pela SecexAdmin:

“A. Introdução

A.1 Antecedentes

1. *A presente fiscalização foi autorizada mediante Comunicação Plenária ocorrida na sessão ordinária de 21/9/2022, que determinou a realização de ação de controle com vistas a produzir diagnóstico preliminar sobre o trabalho remoto no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal, centro das principais políticas públicas do governo.*

2. *Dentre os pontos mencionados nessa comunicação, destaca-se a preocupação com o afastamento físico e emocional dos servidores em relação à instituição na qual trabalham e o impacto que o modelo de trabalho causa no atingimento nos benefícios para a sociedade, destinatária final dos serviços prestados por instituições públicas.*

A.2 Identificação do objeto da fiscalização

3. *O objeto do levantamento é o modelo de teletrabalho no Poder Executivo Federal no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), cujo órgão central é a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) do Ministério da Economia.*

A.3 Objetivos e escopo do levantamento

4. *O objetivo do presente trabalho é traçar um diagnóstico inicial sobre como o Poder Executivo Federal adotou e normatizou o seu modelo de teletrabalho, inserido nas diretrizes do Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Também será avaliado como essas instituições avaliam e monitoram o atingimento de metas da instituição, incluindo o atendimento ao público externo e interno.*

5. *Dentro do escopo do trabalho estão as instituições que compõe o sistema Sipec: ‘sistema orgânico e estruturador de gestão de pessoas criado para dinamizar a atuação centralizada e organizada das áreas de pessoal em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal’⁴³, e que aderiram ao PGD. Esse sistema tem como objetivo coordenar as áreas de gestão de pessoas, elaborando e implementando políticas.*

6. *O órgão central do Sipec é a SGP integrante do Ministério da Economia (ME) que elaborou os normativos norteadores da adoção da modalidade de teletrabalho total e parcial no Poder Executivo Federal. Também faz parte desse trabalho a atuação da Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério da Economia, que tem dentre as suas competências a formulação de políticas para o aperfeiçoamento e a inovação nas instituições públicas federais. Essa secretaria também apoiou a formulação dos normativos envolvendo o trabalho remoto, além de ser responsável pelos aspectos tecnológicos do sistema como um todo. Ambas fazem parte da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG).*

7. *Dessa forma, não fazem parte dessa avaliação os modelos de teletrabalho para os servidores militares, das empresas estatais (dependentes e independentes), dos órgãos autônomos (Ministério Público da União e Defensoria Pública da União) e dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário.*

A.4 Metodologia

8. *O presente trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e o Roteiro de Levantamento do TCU, e está alinhado com os princípios fundamentais de auditorias do setor público, das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).*

⁴³ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/sipec/o%20que%20e> (acessado em 2/11/2022).



9. Os métodos de coleta de dados envolveram entrevistas com gestores da SGP, Seges e Presidência da República, extração de dados de sistemas informatizados, pesquisa na internet e nos sites das instituições envolvidas, além de aplicação de questionário informatizado com as instituições que já adotaram o modelo do PGD⁴⁴. Já a análise dos dados coletados envolveu além de exame documental, consolidação por meio do uso de checklists, cruzamento de dados, análise SWOT e inventários de riscos.

A.5 Processos Conexos

10. Em pesquisa na base de dados de processos do TCU foi identificado um processo conexo ao tema da presente fiscalização, descrito a seguir.

11. O TC 012.967/2019-0 trata de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), em cumprimento à proposta do Ministro Bruno Dantas, aprovada pelo Plenário deste Tribunal, com vistas a avaliar possíveis incompatibilidades do regime de teletrabalho com as competências legais, o regime jurídico e as atribuições dos membros da Defensoria Pública da União (DPU), bem como verificar eventuais excessos no uso desse instituto.

12. O Acórdão 2.636/2019-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Bruno Dantas), prolatado em 30/10/2019, constou as seguintes determinações:

‘9.1. conhecer e considerar procedente a presente representação;

9.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que a Defensoria Pública da União adote as providências necessárias ao desfazimento da Resolução CSDPU 101/2014, por estar em desacordo com as incumbências fixadas no art. 134 da Constituição Federal e com os objetivos funções institucionais firmadas nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar 80/1994;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que instaure processo para avaliar a ocorrência de circunstâncias semelhantes na Advocacia-Geral da União;’

13. Em face dessa decisão, a DPU interpôs, em 20/11/2019, Pedido de Reexame, o qual foi conhecido pelo Relator sorteado, Ministro Augusto Nardes, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 e 9.2 do acórdão anteriormente reproduzido.

14. Instado a se pronunciar tendo em vista a relevância da matéria, o Ministério Público junto ao TCU (peça 38 daqueles autos), representado pelo Dr. Sérgio Ricardo Costa Caribé, ao concluir sua manifestação, teceu um paralelo com as atividades desempenhadas pelos auditores do TCU, as quais abarcam a instrução processual e a realização de fiscalizações, nos seguintes termos:

‘Como já ocorre, é possível manter quantitativo de servidores alocados em auditorias, que exigem a presença nas unidades jurisdicionadas, sem prejuízo da realização de teletrabalho por parte do corpo técnico deste Tribunal, conforme percentual máximo definido em normativo.’

15. O processo encontra-se desde então no Gabinete do Ministro Augusto Nardes, pendente de deliberação de mérito quanto ao recurso interposto. A instauração do processo determinado no item 9.3 ainda não foi realizada, aguardando o julgamento do recurso citado.

B. Visão Geral

B.1 Marco Regulatório

16. Os normativos referentes ao modelo de teletrabalho adotado no Poder Executivo Federal avaliados no presente trabalho estão descritos na tabela a seguir.

Normativo	Instituição
Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais

⁴⁴ A lista dessas instituições foi obtida junto à Seges

<i>Normativo</i>	<i>Instituição</i>
Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995	<i>Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências</i>
Decreto 7.133, de 19 de março de 2010	<i>Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho</i>
Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011	<i>Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.</i>
Lei 13.467, de 13 de julho de 2017	<i>Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1/5/1943, e as Leis 6.019, de 3/1/1974, 8.036, de 11/5/1990, e 8.212, de 24/7/1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.</i>
Instrução Normativa-SGP 1, de 31 de agosto de 2018	<i>Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995, alterada pela IN 44/2020, de 12/6/2020</i>
Decreto 9.745, de 8 de abril de 2019	<i>Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia</i>
Medida Provisória 927/2020	<i>Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências.</i>
Instrução Normativa-SGP 65, de 30 de julho de 2020	<i>Estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão</i>
Instrução Normativa-SGP 90, de 28 de setembro de 2021	<i>Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC para o retorno gradual e seguro ao trabalho presencial – revogada pela IN 36/2022</i>
Portaria-CGU 1.082, de 17 de maio de 2021	<i>Dispõe sobre o Programa de Gestão de Demandas no âmbito da Controladoria-Geral da União</i>
Instrução Normativa-SGP 36, de 5 de maio de 2022	<i>Estabelece o retorno ao trabalho em modo presencial dos servidores e empregados públicos dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC</i>

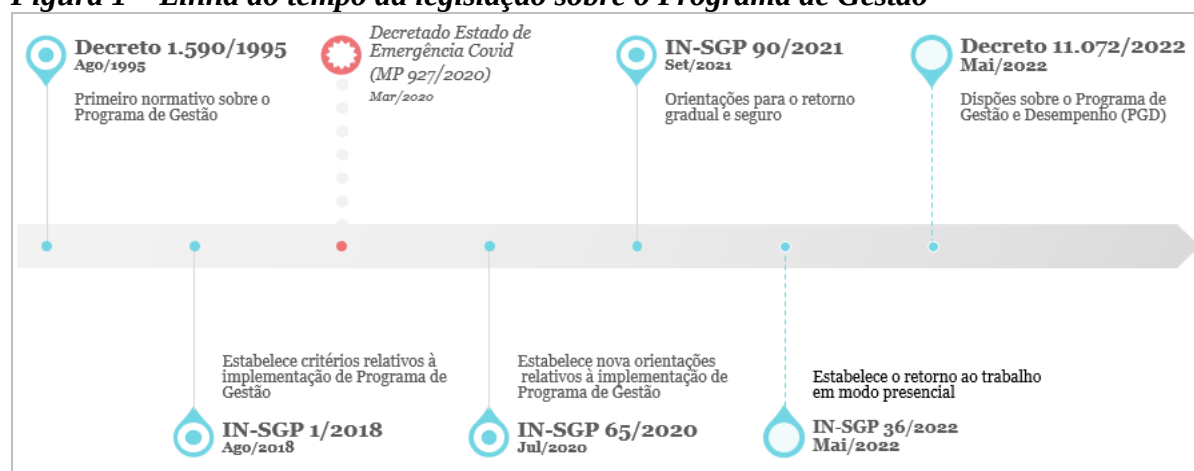
Normativo	Instituição
Decreto 11.072, de 17 de maio de 2022	Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional

Tabela 1 – Normativos referentes ao modelo de teletrabalho adotado no Poder Executivo Federal

Fonte: Elaboração própria

17. Dentre os normativos relacionados na tabela anterior é preciso destacar alguns que tratam de critérios e requisitos envolvendo diretamente o teletrabalho no Poder Executivo Federal. A Figura 1 apresenta uma linha do tempo com esses normativos.

Figura 1 – Linha do tempo da legislação sobre o Programa de Gestão



Fonte: Elaboração própria

18. O Decreto 1.590/1995, que tratava da jornada de trabalho do servidor público federal, estabeleceu no seu art. 6º, § 6º, que poderia haver a dispensa de controle de assiduidade dos servidores quando os seus resultados fossem efetivamente mensuráveis, por meio de programa de gestão devidamente autorizado pelo respectivo Ministro de Estado. As primeiras experiências no serviço público federal ocorreram com base nessa precisão legal. Entretanto, o melhor detalhamento do que seria efetivamente um programa de gestão veio por meio da IN-SGP 1/2018 da SGP, que estabeleceu critérios e procedimentos a serem observados.

19. Contudo, em março de 2020, com a decretação do estado de calamidade pública devido à Covid-19, vários servidores públicos foram colocados em trabalho remoto de maneira compulsória, sem que as suas instituições tivessem estabelecido o seu programa de gestão. Em julho de 2020, a SGP emitiu nova instrução normativa, de forma a atualizar os critérios para a elaboração do programa de gestão para os órgãos e entidades integrantes do Sipec.

20. A partir desses normativos e das novas condições de trabalho trazidas pela pandemia, verificou-se que muitas instituições relacionavam o programa de gestão como sinônimo de teletrabalho. Entretanto, o programa de gestão revelou-se um instrumento mais abrangente do que simplesmente a adoção do sistema de teletrabalho, sendo uma verdadeira ferramenta de gestão para as instituições. Essa ampliação de entendimento foi trazida na emissão do Decreto 11.012/2022, que mudou a nomenclatura do programa para Programa de Gestão e Desempenho (PGD).

21. Em reunião realizada com gestores do ME, foi informado que já está em estudo entre os gestores da SEDGG a emissão de nova instrução normativa de forma a espelhar a ampliação de entendimento do PGD.

B.2 Aspectos Financeiros

22. Os aspectos financeiros desse levantamento referem-se aos gastos com os servidores ativos dos órgãos e entidades integrantes do Sipec. A tabela a seguir apresenta a execução financeira

desses gastos nos anos de 2021 e 2022, que vêm se mantendo estáveis devido ao teto de gastos imposto para a Administração Pública.

Tabela 2 – Execução Financeira da Folha de Pagamento de Servidores Públicos Federais das entidades e órgãos do Sipec

2021		2022	
Mês/ano	Execução pessoal (R\$)	Mês/ano	Execução pessoal (R\$)
01/01/2021	7.266.956.682,46	01/01/2022	7.220.584.528,03
01/02/2021	7.011.605.461,36	01/02/2022	7.089.249.733,86
01/03/2021	6.927.896.948,45	01/03/2022	6.956.550.332,67
01/04/2021	6.938.986.007,43	01/04/2022	6.920.852.366,83
01/05/2021	6.866.792.445,56	01/05/2022	6.842.706.889,87
01/06/2021	8.538.865.015,72	01/06/2022	8.518.034.946,16
01/07/2021	6.837.497.825,95	01/07/2022	6.935.184.397,06
01/08/2021	6.838.102.112,03	01/08/2022	6.827.580.245,82
01/09/2021	6.841.128.745,36	01/09/2022	6.837.482.337,67
01/10/2021	6.833.062.698,76	01/10/2022	-
01/11/2021	12.772.075.607,60*	01/11/2022	-
01/12/2021	9.294.010.076,94	01/12/2022	-
TOTAL	92.966.979.627,62	TOTAL	64.148.225.777,97

Fonte: Siape

* Gasto maior devido à gratificação natalina

B.3 Estrutura organizacional responsável pela normatização e acompanhamento

23. Inicialmente, cabe registrar que a competência da formulação de políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal é da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), órgão integrante da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), uma vez que atua como órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) e exerce a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

24. Como órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg) tem-se a Secretaria de Gestão (Seges), também integrante da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), a quem compete a formulação de políticas e diretrizes para a gestão pública, ou seja, em síntese, é a unidade que propõe, coordena e apoia a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicos de inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão pública.

B.4 Conceituação

25. O conceito de teletrabalho, amparado no Brasil por meio da Lei 13.467/2017, foi definido no seu Art. 75-B: 'Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.'

26. Essa definição abriga a definição cunhada por Nilles (1975, 1997), autor do trabalho seminal sobre o tema, além da estabelecida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1996), em que o trabalho é desempenhado pelo trabalhador em sua casa ou em outro local de sua escolha, além das dependências do empregador; exercido mediante remuneração; com o objetivo de desenvolver produto ou serviço conforme especificação do empregador, independentemente de quem fornecerá equipamentos ou outros materiais. (Legentil, J., fevereiro, 2020)

27. Apesar de sinônimos, os termos 'teletrabalho' e 'trabalho remoto', usualmente, têm sido diferenciado pela Administração Pública Federal, conforme as circunstâncias e o fundamento legal. O trabalho remoto extraordinário, originado por força da pandemia, tem como principal característica a realização das atividades fora das dependências físicas do órgão/entidade. Já o teletrabalho, modalidade de trabalho prevista no PGD, instituído pela IN-SGP 1/2018, tem como foco o controle

dos resultados alcançados pelos agentes públicos, independentemente do local de trabalho, além de ter a obrigatoriedade da utilização de sistema informatizado.

28. Todavia, para fins de elaboração do relatório, os termos teletrabalho e trabalho remoto foram considerados sinônimos.

B.5 Histórico do Modelo de Teletrabalho no Poder Executivo Federal e na Administração Pública Federal

29. A implantação do teletrabalho no serviço público no Brasil é bastante recente, entretanto vem evoluindo de maneira consolidada em órgãos federais e estaduais. Esse tipo de atuação já estava previsto no Decreto 1.590/1995, que permitia a dispensa do registro de ponto dos servidores públicos federais caso os resultados fossem efetivamente mensuráveis. A figura a seguir apresenta as principais iniciativas na Administração Pública Federal.

Figura 2 – Principais iniciativas de teletrabalho na Administração Pública Federal



Fonte: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/pJSWmhnCPvz6fGwdkcFyvLc/?lang=pt>

30. No setor público brasileiro, o Serpro foi pioneiro ao adotar o teletrabalho de modo abrangente e estruturado com um projeto-piloto, em 2005 (VILLARINHO e PASCHOAL, 2016).

31. No campo legal, apesar do projeto piloto iniciado em 2006, somente em 2011, com a alteração da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pela Lei 12.551/2011 foram garantidos ao teletrabalhador os mesmos direitos do empregado tradicional. No entanto, essa lei estabeleceu apenas que o exercício do teletrabalho requer tratamento igualitário, uma estrutura física na residência do empregado ou a distância e uma postura diferenciada das pessoas envolvidas, mas deixa em aberto, por exemplo, como seria a avaliação da assiduidade do servidor, já que esse é um requisito para sua avaliação de desempenho anual.

32. O segundo caso de instituição pública mais conhecido desta modalidade foi implantado no Tribunal de Contas da União (TCU), a partir de 2009 (Portaria TCU 139/2009), que, apoiando-se no aprendizado de outras organizações, mas também propondo suas próprias inovações, foi um dos precursores dentre os órgãos estatutários. Com controles de produtividade e desempenho sempre em evolução, restringiu a elegibilidade apenas aos servidores estáveis (cumprido o estágio probatório) e até o limite de 30% de seu quadro, por unidade. Em abril de 2019, o TCU editou nova portaria interna aumentando o limite do quadro elegível ao trabalho remoto para 40%, sendo este um dos maiores percentuais conhecidos em órgãos públicos federais à época.

33. O Tribunal Superior do Trabalho (TST), primeiro órgão do Judiciário, aparece em seguida na linha do tempo, com um projeto piloto em 2012 (Resolução Administrativa TST 1499/2012), implantando efetivamente o trabalho remoto no ano seguinte. É apontado como um dos melhores modelos atualmente, encontrando-se em sua oitava edição da portaria interna que o regulamenta, evoluindo e atualizando seus parâmetros conforme o aprendizado interno. O TST destaca-se, dentre as experiências no âmbito federal, pela estruturação do processo seletivo e dos mecanismos de acompanhamento e suporte ao trabalho remoto. (<https://institutopublicx.com.br/teletrabalho-no-servico-publico/>)

34. Segundo o artigo denominado ‘Teletrabalho no Serviço Público’ (Instituto Publix, 2019), para o processo seletivo, o TST serve como exemplo de boas práticas a serem seguidas, uma vez que conta com uma unidade dedicada ao trabalho remoto em sua estrutura de Gestão de Pessoas, apoiada pela equipe de médicos do trabalho, a qual realiza análises de perfil, histórico familiar e social, exames médicos prévios, entrevistas com o gestor e com os servidores candidatos ao trabalho remoto e, após selecionados, são acompanhados por meio de reuniões e checagens periódicas para permitir a continuidade (ou o desligamento) deste regime de trabalho.

35. A partir dessas experiências, o modelo de trabalho remoto se disseminou fortemente no âmbito do poder Judiciário. Em 2016, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou a Resolução 227, com diretrizes bastante específicas para todos os tribunais federais e estaduais. Dentre elas, definiu que os nomes dos servidores nessa modalidade de trabalho sejam divulgados nos respectivos portais da transparência, que a área de Gestão de Pessoas e de saúde ocupacional auxiliem no processo, que as metas individuais sejam conectadas ao planejamento estratégico do órgão, definiu o conteúdo mínimo do plano de trabalho para o servidor, os procedimentos quanto ao sigilo de informações, a fixação de prazo máximo para o trabalho remoto e os critérios para sua terminação.

36. Importa citar também a Controladoria-Geral da União (CGU), que iniciou com uma experiência-piloto em junho de 2015 (Portaria CGU 1.242/2015), implantado em setembro de 2016, o chamado Programa de Gestão de Demandas, o qual demonstrou um grau de flexibilidade sem precedentes na administração pública brasileira.

37. Nessa esteira, relaciona-se os seguintes órgãos: a Receita Federal (Portaria RFB 947/2012 - projeto-piloto), o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) (Resolução TJDFT 12/2015); o Governo do Distrito Federal (GDF) (Decreto GDF 39.369/2018); o Supremo Tribunal Federal (STF) (Resolução STF 621/2018); e o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) (Instrução Normativa INSS 98/2018). Com a reforma trabalhista de 2017, o expediente a distância apresentou relativo crescimento com a aprovação da Lei 13.467 e foi impulsionado com a edição da Instrução Normativa 1/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), incorporado à estrutura do Ministério da Economia em janeiro de 2019 e alterada pela IN 44/2020, que estabeleceu os primeiros critérios e procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão.

38. Em 2019 começaram as discussões dentro da Seges no sentido de que o programa de gestão deveria ser estendido para além do teletrabalho, por possuir um potencial mais amplo, capaz de representar um programa indutor no universo de gestão, sendo o teletrabalho somente um dos componentes.

39. No dia 11/3/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o **status** de pandemia da Covid-19 causada pelo novo coronavírus, reconhecendo a transmissão sustentada da doença em diversos continentes. Com isso, veio a necessidade de levar grande parte dos servidores públicos federais para o trabalho remoto, como medida de prevenção ao contágio, sendo que a realização das tarefas integralmente em casa trouxe desafios, principalmente àqueles que não possuíam experiência anterior com a modalidade, como a conciliação trabalho-família e o uso de tecnologias digitais.

40. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), o número de negociações trabalhistas com previsão de trabalho remoto cresceu de 284 para 2.738 entre 2019 e 2020⁴⁵.

41. Tal fato intensificou o processo de adesão ao Programa de Gestão pelos órgãos e entidades públicas federais, como forma de manter os arranjos flexíveis de trabalho para além da pandemia.

⁴⁵ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao>

42. Surgiu então a necessidade de implementação de novo Programa de Gestão, que atualmente está sob a égide da IN-SGP 65/2020, trazendo as ferramentas necessárias a sua inclusão na pauta do serviço público brasileiro. O art. 6º estabeleceu como objetivos do programa de gestão:

- I - promover a gestão da produtividade e da qualidade das entregas dos participantes;
- II - contribuir com a redução de custos no poder público;
- III - atrair e manter novos talentos;
- IV - contribuir para a motivação e o comprometimento dos participantes com os objetivos da Instituição;
- V - estimular o desenvolvimento do trabalho criativo, da inovação e da cultura de governo digital;
- VI - melhorar a qualidade de vida dos participantes;
- VII - gerar e implementar mecanismos de avaliação e alocação de recursos; e
- VIII - promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade.

43. Posteriormente, foi editada a Instrução Normativa 90/2021, a qual estabeleceu orientações aos órgãos e entidades do Sipec para o retorno gradual e seguro ao trabalho presencial, definindo mudanças nas regras sobre o trabalho remoto extraordinário devido à pandemia. Tal normativo previa algumas exceções, permitindo o trabalho remoto para servidores que se enquadrassem em determinadas condições de saúde, idade ou circunstâncias especiais decorrentes da pandemia.

44. A propósito, foi publicada no Diário Oficial da União do dia 6 de maio, a Instrução Normativa 36/2022, do Ministério da Economia, que determina o retorno de todos os servidores públicos federais ao trabalho presencial. Com isso, servidores que, amparados pela IN-SGP 90/2021, se mantinham em trabalho remoto, deveriam retomar as atividades presenciais a partir de 6 de junho. Ao editar o ato, a SGP/ME considerou a manifestação do Ministério da Saúde que, em 22 de abril, declarou o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, imposta em decorrência da pandemia da Covid-19 no Brasil.

45. Logo em seguida, em 18/5/2022, o governo federal publicou o Decreto 11.072/2022, que regulamenta o Programa de Gestão no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O normativo também estabelece diretrizes para a simplificação e implementação do PGD nos órgãos e entidades que têm interesse em adotar a ferramenta.

46. Neste contexto, a implementação do programa já é uma realidade de 86 órgãos⁴⁶, refletindo uma importante mudança de paradigma na Administração Pública, na qual o servidor deve ser cobrado pelas entregas, em detrimento à carga horária, buscando-se assim maior eficiência na execução do serviço público.

47. Entretanto, foram mencionados os principais desafios do programa, dentre os quais: (i) elaboração da tabela de atividades (em razão disso que a IN-SGP 65/2020 prevê o período de ambientação para que os ajustes possam acontecer com revisões da tabela); e (ii) mudança cultural, tendo em vista promover uma mudança no **modus operandi** tradicional da gestão pública brasileira, por isso, é de extrema importância a capacitação de gestores e demais agentes públicos quanto ao melhor alinhamento dos processos de trabalho, envolvendo práticas de **feedback** e avaliação de desempenho, transparência nas entregas e seu alinhamento aos objetivos institucionais, dentre outros.

C. O Programa de Gestão e Desempenho no Poder Executivo

C.1 Aspectos Gerais abrangidos pelo PGD

48. Importa registrar, de início, que o decreto confere autonomia para os dirigentes máximos das entidades da Administração Pública federal indireta (autarquias e fundações públicas federais) autorizarem a implementação do PGD para o exercício de atividades que deverão ser avaliadas, em função da efetividade e da qualidade das entregas. Antes, essa autonomia cabia apenas aos ministros de Estado, ficando as entidades da Administração indireta subordinadas aos seus respectivos ministérios.

⁴⁶ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/quem-ja-implementou>

49. O PGD é o instrumento de gestão que disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos agentes da administração pública federal, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade. As informações sobre o PGD estão contidas no portal do servidor do governo federal⁴⁷, inclusive o passo a passo para a sua implementação.

50. O PGD conta com uma Consultoria Executiva que oferece serviços especializados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal auxiliando-os na implementação dos seus programas de gestão, que consiste, basicamente, nas etapas descritas na figura a seguir (art. 8º da IN-SGP 65/2020).

Figura 3 – Fluxo Simplificado do PGD



Fonte: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/passo-a-passo-para-implementacao-do-pgd-2>

51. O Decreto 11.072/2022 prevê que a instituição do PGD exigirá a adoção de sistema informatizado de acompanhamento e controle do cumprimento de metas e alcance de resultados, de forma a permitir o monitoramento eficaz do trabalho efetivamente desenvolvido pelo agente público (art.4º, 4º). A exigência também foi inserida na IN-SGP 65/2020 (art. 10, § 6º, e 26).

52. Com vistas ao atendimento ao disposto no art. 27 da IN-SGP 65/2020, o órgão central do Sipec disponibilizou duas opções de sistema informatizado: CGU-MMA-CADE e Susep, desenvolvido pela Superintendência de Seguros Privados, sendo, no entanto, permitido que o órgão/entidade utilize sistema próprio que atenda às suas necessidades (art. 27, § único).

53. Os dados dos sistemas que registram o PGD e seus planos de trabalho devem ser exportáveis, de modo a possibilitar sua exibição em painéis gerenciais, e enviados via Interface de Programação de Aplicativos (API) para o órgão central do Sipec para alimentação do Pannel da Transparência que permite o acompanhamento da implementação do PGD na Administração Pública Federal⁴⁸.

54. Importante registrar que, com a finalidade de conhecer os benefícios e resultados advindos da implementação de programa de gestão, os órgãos e entidades participantes, após seis meses da publicação da norma de procedimentos gerais (período esse considerado como de 'ambientação'), deverão elaborar relatório gerencial contendo informações de natureza quantitativa, para análise estatística dos resultados alcançados e de natureza qualitativa, para análise gerencial dos resultados alcançados.

55. As informações acima aduzidas, segundo o art. 15 da IN-SGP 65/2020, devem referir-se ao grau de comprometimento dos participantes, à efetividade no alcance de metas e resultados, aos benefícios e prejuízos para a unidade, às facilidades e dificuldades verificadas na implantação e utilização do sistema de que trata o art. 26 da IN-SGP 65/2020 e à conveniência e à oportunidade na

⁴⁷ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao>

⁴⁸ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/sobre-os-sistemas-propostos>

manutenção do programa de gestão, fundamentada em critérios técnicos e considerando o interesse da Administração.

56. Há ainda, no §1º do mencionado dispositivo, a exigência do envio desses relatórios para a manifestação técnica da área de gestão de pessoas e da área responsável pelo acompanhamento de resultados institucionais do órgão ou entidade, as quais poderão indicar a necessidade de reformulação da norma de procedimentos gerais para corrigir eventuais falhas ou disfunções identificadas no programa de gestão.

57. Posteriormente, de acordo com o previsto no art. 17, parágrafo único, da IN-SGP 65/2020, os órgãos deverão encaminhar o relatório gerencial ao órgão central do Sipec, para fins de conhecer os benefícios e resultados advindos da implementação do programa de gestão, anualmente, até 30 de novembro de cada ano.

58. O Programa conta com uma Consultoria Executiva do PGD, que tem como objetivo oferecer serviços especializados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, auxiliando-os na implementação dos seus programas de gestão, nas frentes de atuação citadas nos capítulos a seguir.

C.2 Aspectos Específicos do PGD

C.2.1 Produtividade

59. Como pode-se observar, o Programa de Gestão atualmente vigente foi concebido para ser inteiramente pautado pela ótica das entregas e do atingimento de metas estabelecidas, sendo de suma importância que o órgão tenha uma visão da contribuição do PGD para o alcance dos objetivos organizacionais.

60. Além disso, o cumprimento das metas e obrigações estipuladas no plano de trabalho deverá ser controlado e analisado pelo dirigente da unidade, o qual, no caso de descumprimento, tem o dever de proceder ao desligamento do participante do programa de gestão, de acordo com o estabelecido no art. 19, inciso III, da IN-SGP 65/2020.

61. Nos arts. 4º e 10, inciso IV e VI, da IN-SGP 65/2020 constam as seguintes premissas quanto à aferição de produtividade:

a) O programa de gestão abrangerá as atividades cujas características permitam a mensuração da produtividade e dos resultados das respectivas unidades e do desempenho do participante em suas entregas; e

b) O dirigente da unidade deverá editar ato normativo que estabeleça os procedimentos gerais de como será instituído o programa de gestão na unidade, que deverá conter, além de outros elementos, os resultados e benefícios esperados para a instituição, bem como o percentual mínimo e máximo de produtividade adicional dos participantes em teletrabalho em relação às atividades presenciais, caso a unidade opte por essa fixação.

C.2.2 Prestação de serviço público (atendimento ao cidadão)

62. Há casos em que, em tese, por sua natureza predominante de trabalho de programação e processamento de dados, alguns órgãos possuem um contexto bastante propício para o trabalho remoto: atuação individual independente, com entregas individuais e possibilidade de comunicação à distância. Cite-se, por exemplo, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

63. Em outros casos, há instituições públicas que demandam o atendimento presencial e continuam em teletrabalho total, mesmo em situações em que essa condição pode estar dificultando o acesso dos cidadãos aos serviços públicos essenciais. São exemplos dessa situação a Defensoria Pública da União (DPU) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dentre outros.

64. Atualmente, passado o período crítico da pandemia do Covid-19, deveriam ser consideradas compatíveis com o teletrabalho aquelas funções que possam ser realizadas fora do local de trabalho e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação. Assim, os gestores devem atentar para que não ocorra a incompatibilidade entre a adoção do regime de teletrabalho e as funções relacionadas com atendimento ao cidadão.



65. No art. 5º, § 2º, da IN-SGP 65/2020 constam as seguintes vedações quanto ao teletrabalho:

- a) abranger atividades cuja natureza exija a presença física do participante na unidade ou que sejam desenvolvidas por meio de trabalho externo; e
- b) reduzir a capacidade de atendimento de setores que atendam ao público interno e externo.

C.2.3 Economia de Recursos Públicos

66. Consoante o previsto no art. 9º, § 7º, do Decreto 11.072/2022, a opção pelo trabalho não poderá implicar aumento de despesa para a Administração Pública Federal.

67. Ao contrário disso, como principais benefícios do PGD na modalidade teletrabalho estão a redução de gastos públicos, principalmente com viagens a serviço e manutenção das instalações físicas, com a diminuição dos contratos de manutenção, passagens, despesas com locomoção, serviços de energia elétrica, água e esgoto.

68. Também na esfera de TI, existem atualmente diversas ferramentas prontas para uso corporativo para o compartilhamento de documentos, comunicação e telefonia, entre outras que também podem ajudar na redução de custos.

69. Alguns estudos foram realizados com o intuito de investigar o comportamento de variáveis associadas à produção e ao gasto público. Um exemplo é o que foi feito na Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, entre março e julho de 2020, considerando a ampla adesão ao teletrabalho no período – que chegou a alcançar 93,2% do total de trabalhadores do órgão⁴⁹.

70. A pesquisa foi quantitativa, com uso de base de dados extraída de registros institucionais dos principais sistemas eletrônicos utilizados pelo órgão, com itens de despesas analisados a partir do método de Holt-Winters e valores a preços constantes. Os resultados evidenciam que houve redução de itens de gastos (água, energia elétrica e deslocamentos) em relação aos seus valores históricos.

71. A nível nacional, há notícias sobre o levantamento realizado pelo Ministério da Economia que estimou uma redução de custos da ordem de R\$ 1,4 bilhão com o trabalho remoto dos servidores públicos federais durante a pandemia de Covid 19. O levantamento considerou a redução de gastos de custeio (manutenção da máquina pública) de março de 2020 a junho de 2021⁵⁰.

D. Visão Geral dos Programas de Gestão e Desempenho vigentes

72. A página do ME sobre as informações do PGD (Figura 4), apresenta diversos conteúdos, de forma a demonstrar como está normatizado e organizado o sistema no Poder Executivo Federal. A página está estruturada de maneira intuitiva e organizada, apresentando informações relevantes e objetivas sobre o tema: desde os normativos envolvidos, bem como modelos de documentos, glossários e orientações.

⁴⁹ Rocha, A., Corrêa, D., Tosta, J., Campos, R. (2020)

⁵⁰ <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/08/4941683-trabalho-remoto-economizou-rs-14-bilhao-aos-cofres-publicos-na-pandemia.html>

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-08/trabalho-remoto-gerou-economia-de-r-14-bi-no-executivo-federal>

Figura 4 – Página do Ministério da Economia sobre o Programa de Gestão e Desempenho no Poder Executivo Federal



Fonte: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/>

73. Essa página apresenta a lista de instituições que já implementam o PGD, relacionando tanto as normas de autorização, como também as normas de procedimentos gerais (NPGs) e tabelas de atividades encaminhadas pelas instituições que já implantaram o referido programa. A lista das organizações está em ordem alfabética e apresenta os logotipos e o link para os respectivos normativos.

74. O acompanhamento da publicação desses normativos é realizada em três frentes, conforme informado pelo ME (Peça 16, p. 7):

- a) acompanhamento da publicação no Diário Oficial da União;
- b) monitoramento mensal no âmbito do Programa TransformaGov; e
- c) recebimento das informações por parte das instituições.

75. A partir das informações contidas nessa página (acesso em 11/10/2022) foram localizados os normativos de 89 instituições, que foram analisados neste trabalho de forma a buscar um panorama geral desses documentos e apresentar informações consolidadas sobre eles. Foram localizados adicionalmente 49 NPGs nos sites informados pelos respondentes do questionário.

76. Ao todo foram analisadas 48 normas de autorização e 189 normas de procedimentos gerais (Peças 17 a 24). A diferença no número de normativos se deve ao fato de que uma norma de autorização pode valer para várias instituições, como é o caso das instituições de ensino que possuem a mesma norma de autorização emitida pelo Ministério da Educação (MEC).

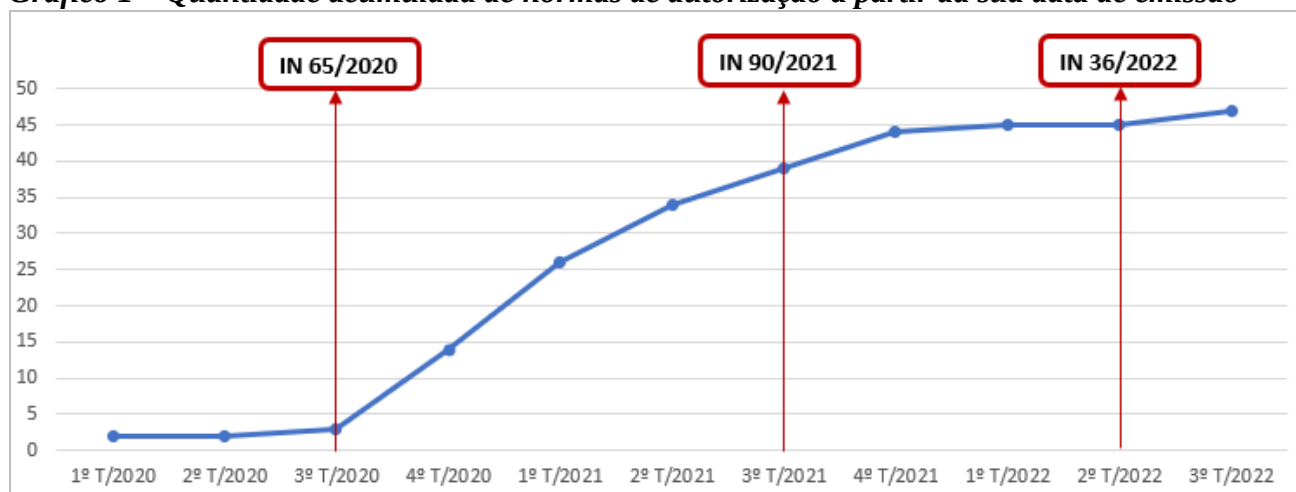
77. Já as NPGs são em número maior do que o das instituições analisadas, uma vez que cada instituição pode ter mais de uma norma, a depender do nível hierárquico autorizado a emitir esse normativo. Nesse cenário, constatou-se que 72 instituições possuem apenas uma NPG. Por outro lado, três agências reguladoras e três ministérios apresentaram mais de nove NPGs já aprovadas.

78. A multiplicidade desses normativos pode trazer complexidade na consolidação dessas informações. Foi o caso observado no Ministério da Economia, que possui treze normativos aprovados. O acompanhamento dos dados desses PDGs é feito no âmbito de cada unidade, sem que haja uma consolidação para todo o ministério. Esse fato dificulta uma visão sistêmica da instituição e

contribuiu para que fossem encaminhados apenas parte dos dados do ministério como resposta ao questionário encaminhado.

79. Ao analisar as datas de emissão das normas de autorização de PGD (Gráfico 1), verificou-se que a maior concentração de emissão de normas ocorreu nos dois primeiros trimestres subsequentes à emissão da IN-SGP 65/2020. Esse comportamento foi provavelmente influenciado não só pela emissão do novo normativo, mas principalmente pelas novas condições de trabalho impostas pela pandemia de Covid19. Vale lembrar que a IN-SGP 1/2018 já trazia diretrizes para emissão desses programas sem que houvesse a mesma taxa de adesão apresentada nesse período.

Gráfico 1 – Quantidade acumulada de normas de autorização a partir da sua data de emissão

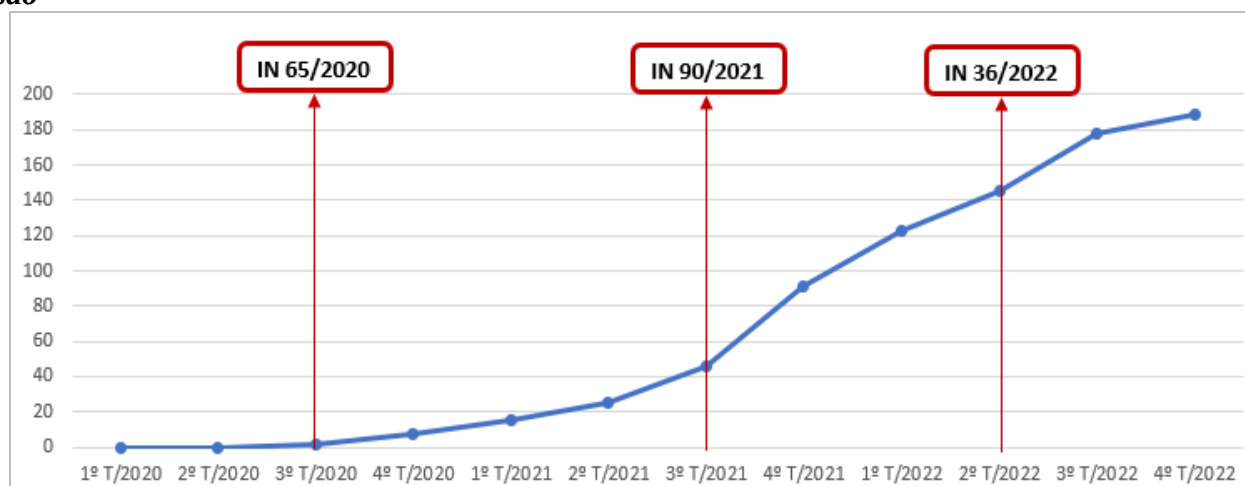


Fonte: Conjunto de normas de autorização analisado (48)

80. Já as NPGs tiveram um aumento significativo na sua emissão no terceiro trimestre de 2021 (Gráfico 2). Esse aumento pode ser explicado por duas hipóteses. A primeira delas relaciona-se à maior complexidade na definição dos critérios desses normativos, que trazem informações mais operacionais, bem como a lista de atividades que poderão ser enquadradas no modelo do PGD.

81. A outra hipótese diz respeito à emissão da IN-SGP 90/2021, que sinalizou a necessidade do retorno gradual às atividades presenciais. Com efeito, até a emissão desse normativo, as instituições poderiam permitir o trabalho remoto de seus servidores sem atender aos critérios da IN-SGP 65/2020 devido à pandemia de Covid19. Com a edição da IN-SGP 90/2021, foi sinalizado que os órgãos/entidades que não se organizassem por meio de programa de gestão não estariam autorizados a adotar as modalidades de teletrabalho total ou parcial.

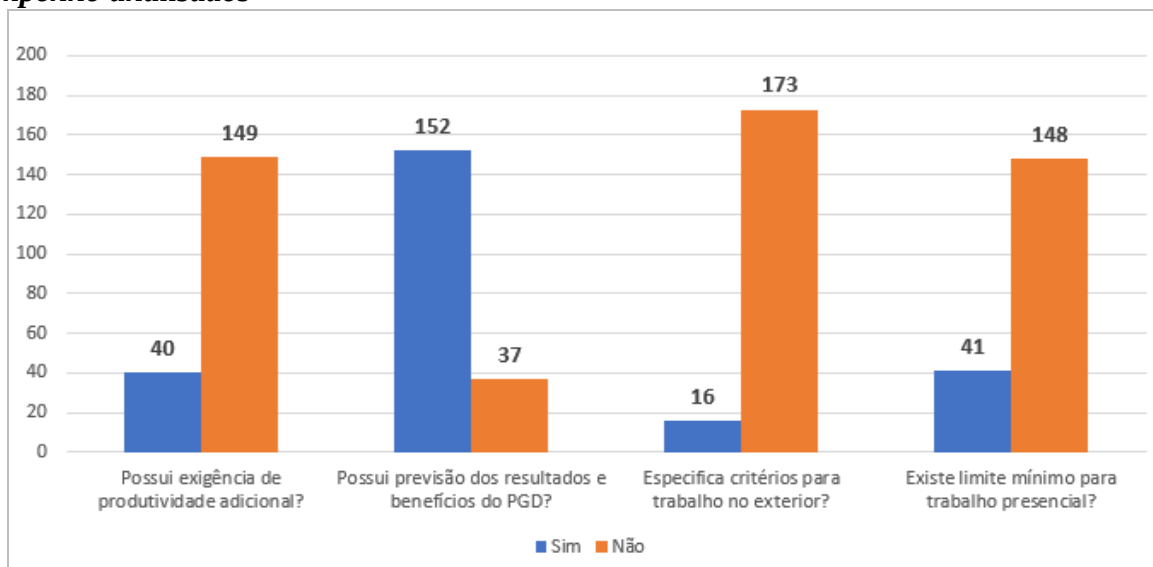
Gráfico 2 - Quantidade acumulada de normas de procedimentos gerais a partir da data de sua emissão



Fonte: Conjunto de normas de procedimentos gerais analisado (189)

82. A análise dos normativos revelou também que a grande maioria não apresentou a chamada produtividade adicional para os servidores que estão em trabalho remoto (Gráfico 3). Situação inversa foi verificada no quesito de previsão dos resultados e benefícios do PGD, no qual 152 normativos apresentaram essa previsão. A definição dessas informações se mostra essencial para que o monitoramento do PGD possa acompanhar o atingimento das metas e proceder aos ajustes necessários.

Gráfico 3 – Dados gerais sobre as regras de teletrabalho dos Programas de Gestão e Desempenho analisados



Fonte: Análise dos normativos disponíveis no site do Ministério da Economia

83. Os principais benefícios citados para a adoção desse programa foram, de maneira geral:

- otimização de espaços físicos;
- redução de custos das instalações físicas;
- orientação das demandas por resultados e metas;
- aumento de produtividade;
- atração e manutenção de talentos, inclusive de outras localidades da instituição;
- melhoria da qualidade de vida dos participantes.

84. Por outro lado, poucas normativos (41) estabeleceram limites para o trabalho presencial, o que pode impactar o atendimento ao público interno e externo. Esse fato se mostra ainda mais relevante nas instituições que prestam serviços de atendimento ao público, principalmente para a população mais carente com acesso limitado à internet.

85. Dos normativos analisados, apenas dezesseis apresentaram explicitamente critérios para trabalho no exterior. Essa possibilidade foi apresentada no Decreto 11.072/2022, que veio regulamentar casos que já estavam ocorrendo muitas vezes de maneira informal. Com efeito, esse normativo trouxe critérios específicos para essa modalidade de trabalho:

Art. 12. Além dos requisitos gerais para a adesão à modalidade, o teletrabalho com o agente público residindo no exterior somente será admitido:

- para servidores públicos federais efetivos que tenham concluído o estágio probatório;
- em regime de execução integral;
- no interesse da administração;
- se houver PGD instituído na unidade de exercício do servidor;
- com autorização específica da autoridade de que trata o caput do art. 3º, permitida a delegação ao nível hierárquico imediatamente inferior e vedada a subdelegação;
- por prazo determinado;
- com manutenção das regras referentes ao pagamento de vantagens, remuneratórias ou indenizatórias, como se estivesse em exercício no território nacional; e
- em substituição a:

- a) afastamento para estudo no exterior previsto no art. 95 da Lei nº 8.112, de 11 dezembro de 1990, quando a participação no curso puder ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo;
- b) exercício provisório de que trata o § 2º do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990;
- c) acompanhamento de cônjuge afastado nos termos do disposto nos art. 95 e art. 96 da Lei nº 8.112, de 1990;
- d) remoção de que trata a alínea 'b' do inciso III do parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.112, de 1990, quando o tratamento médico necessite ser realizado no exterior; ou
- e) licença para acompanhamento de cônjuge que não seja servidor público deslocado para trabalho no exterior, nos termos do disposto no caput do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990.'

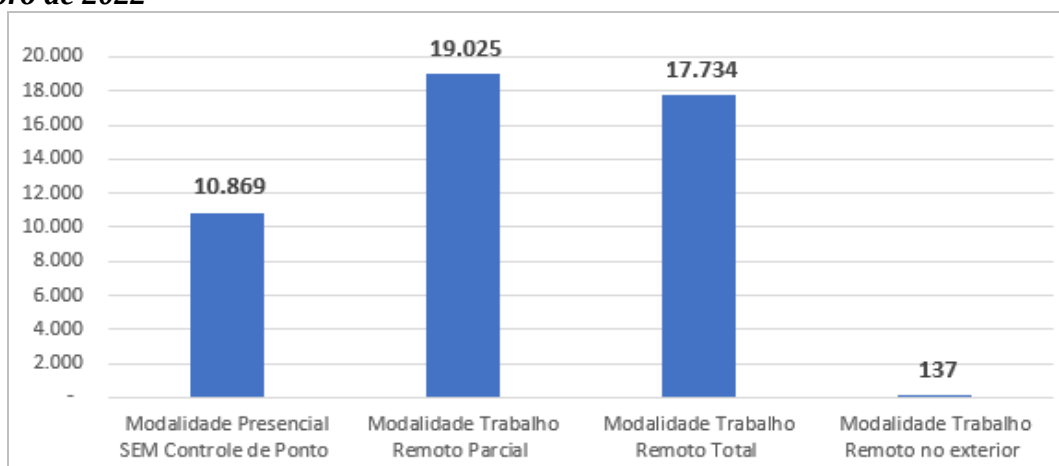
86. De fato, essa modalidade de teletrabalho deve ser tratada de maneira excepcional, já que possui um maior risco para a instituição. A matriz SWOT elencou alguns problemas advindos dessa modalidade, tais como: maior risco de desconexão com o trabalho, questões trabalhistas e judiciais, dificuldades com o fuso horário, maior dificuldade para exigir o retorno para o trabalho presencial (judicialização da questão) e maior risco de exercício de atividade remunerada paralelamente.

87. Por outro lado, a modalidade traz também pontos positivos, já que permite que não se perca um posto de trabalho nos casos das licenças a que o servidor teria direito por força legal. Além disso pode motivar o desenvolvimento profissional do servidor, já que possibilita a realização de treinamentos que necessitem o deslocamento para outro país. Vale lembrar que o Decreto também estabeleceu que o Ministro de Estado ou autoridade equivalente poderá substituir os critérios do inciso VIII do art. 12 por outros (§ 7º do mesmo artigo), fato que pode aumentar o número de possibilidades do uso dessa modalidade.

88. Nessa análise preliminar, verifica-se que essa modalidade ainda é medida de exceção, conforme os dados apresentados no Gráfico 4. As unidades pesquisadas indicaram que 137 servidores se encontram atualmente em teletrabalho no exterior, número bem inferior quando comparado às outras modalidades. Ressalta-se que esse quantitativo retrata os casos oficialmente conhecidos pela instituição.

89. Também pode ser observado que o número de servidores em trabalho remoto total e parcial são equivalentes, sendo ligeiramente maior nessa última modalidade. Isso demonstra que, para os PGDs já implantados, há um certo equilíbrio entre as modalidades.

Gráfico 4 – Quantitativo absoluto de servidores por modalidade de trabalho no PGD em outubro de 2022



Fonte: questionário aplicado

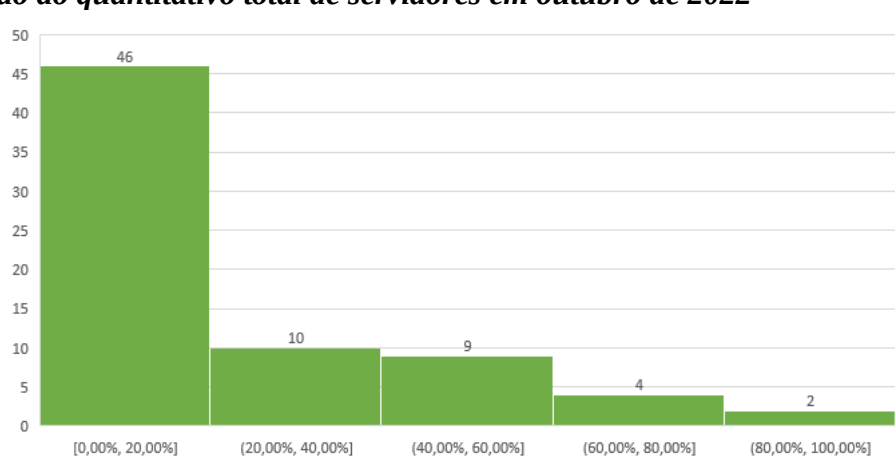
90. Aqui, faz-se necessário destacar as dificuldades enfrentadas pela equipe de auditoria na obtenção dos quantitativos de servidores por modalidade de trabalho. Foi necessário solicitar essas informações por meio do questionário aplicado, já que esses dados não estão disponíveis no Siape (Sistema Integrado de Administração de Pessoal). Ao receberem os dados a serem respondidos, muitos participantes apresentaram dúvidas se os números se referiam apenas aos servidores que

faziam parte do PGD. Entretanto, o retrato buscado pela equipe de fiscalização era dos dados totais da força de trabalho, inclusive dos servidores em modalidade presencial com controle de ponto.

91. Todavia, a análise dos dados encaminhados revelou diversas distorções, o que não permitiu que fossem apresentados os dados encaminhados para a modalidade presencial com controle de ponto. Também não foi possível usar os dados para os períodos de fevereiro/2020, fevereiro/2021 e fevereiro/2022.

92. De forma a permitir uma análise relativa desses valores, buscou-se outra fonte para o número total de servidores de modo a minimizar as distorções observadas nesses valores. Os valores usados para construção do Gráfico 5 foram obtidos no portal da transparência da CGU. Essa análise permitiu verificar que a maioria das instituições (46) estão com até 20% da sua força de trabalho em teletrabalho total.

Gráfico 5 – Distribuição do percentual de servidores que estão em teletrabalho total em relação ao quantitativo total de servidores em outubro de 2022



Fonte: questionário aplicado e dados do portal da transparência da CGU

93. Em face desses dados, constata-se também que poucas instituições estão usando a modalidade de teletrabalho total em números superior a 60% (Peça 30). Assim, medidas mitigadoras precisam estar em maior escala nesses órgãos/entidades para minimizar possíveis efeitos deletérios dessa modalidade, como maior distanciamento e isolamento desses servidores, além de uso de ferramentas tecnológicas de modo a permitir a integração dessas equipes.

94. O site do ME já apresenta algumas sugestões dessas medidas, como o **onboarding** em PGD para integração de novos servidores. Vale destacar também os cursos **on-line** e gratuitos de certificação avançada em PGD⁵¹, disponíveis para os agentes públicos que pretendem integrar o programa, bem como para os gestores que irão liderar essas equipes.

95. Ressalta-se que a definição de disponibilidade do servidor durante o expediente no trabalho remoto também foi observada em alguns normativos. As NPGs da ANP (Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) apresentaram explicitamente um período no qual os servidores precisam estar disponíveis para contato com a equipe. Outros normativos deixaram esse dado dentre as responsabilidades do participante do programa, a exemplo no descrito no art. 22, VI da IN-SGP 65/2020:

‘Art. 22. Constituem atribuições e responsabilidades do participante de programa de gestão:

(...)

VI - permanecer em disponibilidade constante para contato por telefonia fixa ou móvel pelo período acordado com a chefia, não podendo extrapolar o horário de funcionamento da unidade;’

96. Esse ponto precisa ser explicitado nos acordos entre chefia e servidores, seja estabelecido nos normativos, a exemplo do adotado pela ANP, seja nos respectivos planos de trabalho. Dessa forma, minimiza-se o risco de prejuízos no atendimento de demandas urgentes e não previsíveis.

⁵¹ Parceria com a Escola Nacional de Administração Pública - Enap



E. Transparência dos dados dos programas de gestão

97. Com o advento da Internet, a disponibilidade e clareza de informações se tornou essencial na gestão de órgãos públicos. A Lei 12.527/2011, ou Lei de Acesso à Informação (LAI), regula o acesso a informações na Administração Pública, dando o direito a qualquer pessoa de solicitar documentos à Administração, sem necessidade de justificativa. Estabelece, portanto, que a regra é a publicidade, sendo o sigilo, a exceção.

98. A LAI, no seu art. 8º, § 1º, inciso V, estabelece que a divulgação das informações seja feita em local de fácil acesso, e deve conter dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. Nesse sentido, a referida lei traz requisitos que os órgãos públicos devem observar na disponibilização de dados em seus endereços eletrônicos, disciplinando quais e como as informações devem ser prestadas, independentemente de requerimentos (art. 8º, § 3º).

99. Assim, não se trata de faculdade do gestor, mas, sim, de dever de tornar públicas e acessíveis informações de interesse coletivo. Ressalta-se que a transparência é um dos princípios da governança pública, conforme dispõe o art. 3º do Decreto 9.203 de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

100. Em alinhamento a esses normativos, o Decreto 11.072/2022, bem como a IN-SGP 65/2020, estabelecem a obrigatoriedade de os órgãos participantes disponibilizarem e manterem atualizadas informações sobre o PGD em seus sítios eletrônicos. Dessa forma, as instituições devem cumprir esse mandamento tão logo estejam com o seu PGD em execução.

101. O PGD é considerado implantado, a partir do momento em que existe, pelo menos, um plano de trabalho em prática. Nesse momento, impõe-se a obrigação de a instituição publicar os normativos e divulgar nominalmente a relação dos participantes (art. 24, incisos I e II da IN-SGP 65/2020).

102. No art. 4º, § 3º, do Decreto 11.072/2022 constam as seguintes premissas no que tange à transparência das informações:

‘§ 3º Serão divulgados em sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade:

I - o ato ⁵² a que se refere o caput; e

II - os resultados obtidos com o PGD.’

103. Também consta, no art. 28, §1º, da IN-SGP 65/2020, previsão de divulgação em sítio eletrônico de informações não sigilosas referentes a:

I - plano de trabalho;

II - relação dos participantes do programa de gestão, discriminados por unidade;

III - entregas acordadas; e

IV - acompanhamento das entregas de cada unidade.’

104. O Paine de Referência⁵³ desenvolvido pela Seges do ME agrega dados da força de trabalho nos órgãos com PGD instituído e da modalidade de execução, atualizados mensalmente⁵⁴, relativamente a:

a) servidores com plano de Trabalho ativo em agosto/2022;

b) servidores em PGD em regime de teletrabalho total;

c) servidores em PGD em regime de teletrabalho parcial; e

d) servidores em regime presencial.

⁵² O ato referido nos dispositivos acima citados diz respeito à portaria da autoridade máxima do órgão, a qual deverá conter: I - os tipos de atividades que poderão ser incluídas no PGD; II - o quantitativo de vagas; III - as vedações à participação, se houver; IV - o eventual nível de produtividade adicional exigido para o teletrabalho; V - o conteúdo do termo de ciência e responsabilidade a ser firmado entre o participante e a sua chefia imediata; e VI - a antecedência mínima nas convocações para o agente público comparecer à sua unidade.

⁵³ <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painel>

⁵⁴ a data de referência dos dados apresenta um atraso de dois meses devido ao prazo de quarenta dias para a chefia aferir o plano de trabalho do servidor, estabelecido no art. 14 da IN-SGP 65/2020.



105. Nesse sentido, cabe ressaltar que a página do PGD mantida pelo ME possui premissas que permitem ao órgão central e à sociedade efetuar o acompanhamento do PGD. Tal página está bem construída e apresenta os dados de maneira amigável ao usuário.

106. Entretanto, a página está desatualizada. Em consulta realizada no dia 3/11/2022 verificou-se que constam informações de apenas nove instituições, quais sejam:

- a) Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- b) IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- c) IF-Goiano – Instituto Federal Goiano
- d) IFMG – Instituto Federal de Minas Gerais
- e) IFSPE – Instituto Federal do Sertão Pernambucano
- f) IFSP – Instituto Federal de São Paulo
- g) IFTM – Instituto Federal do Triângulo Mineiro
- h) Mcom – Ministério das Comunicações
- i) ME – Ministério da Economia

107. Pelas informações colhidas dos órgãos que já aderiram ao PGD, por meio de questionário enviado (peça 25), sabe-se que existem 71 órgãos cujos PGDs já estão normatizados e em funcionamento. Tal informação foi ratificada pela própria SEDGG (peça 16, pp. 5 e 6), por meio de resposta ao Ofício 52849/2022-TCU/Seproc (peça 11), conforme extrato a seguir transcrito:

‘Nesse ponto, tem-se que a adesão ao PGD, nos termos da IN-SGP 65/2020, conforme acompanhamento realizado pela Consultoria Executiva, deu-se da seguinte forma até o momento: até o final de 2020, apenas duas instituições implementaram o programa e, até final de 2021, 30 (trinta). Com a publicação do Decreto 11.072, em 17 de maio de 2022 a adesão aumentou e verifica-se que, atualmente, 87 (oitenta e sete) órgãos e entidades têm PGD implantado, conforme relação constante do Anexo II (SEIME 28669024). 28669012).

(...)

A maioria daquelas instituições, portanto, encontra-se na fase de ambientação, prevista no art. 16 da IN-SGP 65/2020 e não concluíram as etapas técnicas para envio das informações ao painel de transparência, via API de dados. Por esse motivo, o painel de transparência conta com 6 órgãos cadastrados (...).’

108. Ressalta-se, porém, a intempestividade na atualização dessas informações na página do ME pois, segundo respostas dos próprios órgãos, 23 instituições já emitiram os relatórios de ambientação ou de gerenciamento, e, conseqüentemente, já deveriam ter enviado as informações ao órgão central do SIPEC, conforme previsto nos arts. 16 e 28 da IN-SGP 65/2020. Essas informações devem ser encaminhadas ao órgão central no mínimo semanalmente, após decorridos os primeiros seis meses de ambientação. Adicionalmente, verificou-se que 42 instituições pesquisadas já deveriam ter emitido o relatório de ambientação, uma vez que já se passaram mais de sete meses desde a data de implantação efetiva dos seus PGDs.

109. Há de se ressaltar, que em entrevista com os gestores da Seges, foi informado que existiam a época mais de vinte sistemas em processo de homologação de envio das informações via API (**Application Programming Interface** - Interface de Programação de Aplicação)⁵⁵. Também foi esclarecido que existe uma certa complexidade na transferência dessas informações, devido ao uso de sistemas diferentes entre as instituições.

110. Contudo, o atraso no envio desses dados prejudica a transparência dessas informações de maneira consolidada, impedindo um efetivo acompanhamento gerencial dos modelos já adotados no Poder Executivo. Com efeito, esse fato prejudica o controle social dos modelos de gestão adotados no Poder Executivo, o que pode impactar negativamente a percepção da sociedade sobre o tema.

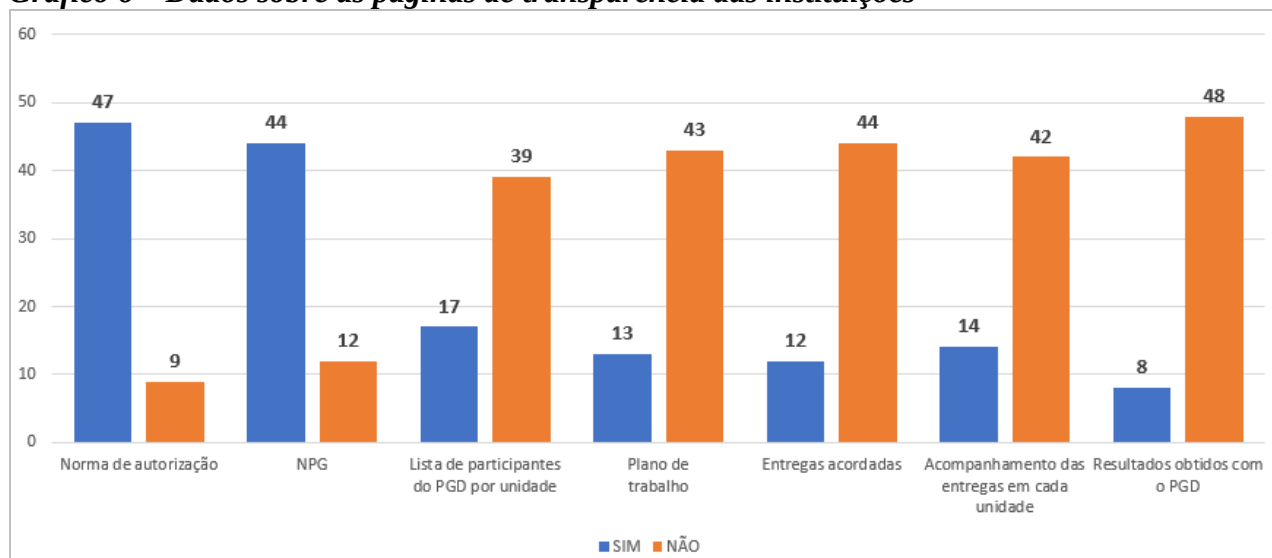
111. Conclui-se que existem dificuldades operacionais de atualização das informações gerenciais de maneira centralizada, prejudicando que a sociedade possa obter informações suficientes e atualizadas sobre a execução dos programas de gestão.

⁵⁵ Na data da entrevista (28/9/2022) estavam disponíveis apenas os dados de duas instituições: Cade e ME.

112. Outro ponto que merece destaque refere-se à verificação feita pela equipe de fiscalização nas páginas de transparência dos órgãos pesquisados. De início tem-se que apenas 56 instituições, das 74 pesquisadas, informaram que possuem página com a publicação dos dados sobre o plano de gestão. Assim, dezoito instituições (Peça 31) não estão cumprindo os normativos vigentes que obrigam a divulgação, por meio da publicação nos sítios eletrônicos, de diversos dados atualizados, conforme descritos nos itens 102 e 103 deste relatório.

113. Em análise dos dados encaminhados pelas instituições que declararam possuir página na internet (Peça 26), constata-se que algumas instituições ainda não publicaram os normativos internos sobre o PGD (Norma de autorização e NPG), itens que se mostram mais fáceis de incluir no site da instituição (Gráfico 6, logo abaixo). Além disso, a grande maioria das instituições não publica a lista de participantes, planos de trabalho, entregas acordadas, acompanhamento das entregas e resultados obtidos com o PGD.

Gráfico 6 – Dados sobre as páginas de transparência das instituições



Fonte: Páginas de transparência indicadas no questionário

114. Acredita-se que uma das formas de vencer essas resistências é com a transparência de dados, que possibilita a sociedade conhecer quais são os agentes públicos que aderiram em quais modalidades de trabalho, quais são as entregas que esses servidores devem efetuar, se essas entregas são monitoradas e avaliadas e, principalmente, quais são os resultados que a sociedade está obtendo com essa nova forma de fazer gestão. Sem a publicação correta desses dados, o controle social fica inviabilizado, o que pode levar à percepção negativa da sociedade sobre o modelo de gestão.

115. A falta de transparência verificada pela equipe do levantamento demonstra fragilidade e risco no modelo de gestão. Como já foi colocado, trata-se de modelo de gestão moderno, focado na produtividade e na entrega do servidor e não no presenteísmo, mas que ainda enfrenta resistências culturais.

116. Cabe mencionar as boas práticas identificadas durante o trabalho, a exemplo das páginas da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), da ANP e do Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica)⁵⁶.

117. A página da Aneel está bem completa, com destaque para o detalhado painel de gestão onde é possível consultar a situação do plano de trabalho de cada servidor nas seguintes categorias: a

⁵⁶ Aneel (<https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/gestao>);

ANP (<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/programa-gestao>); e

Cade (<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/programa-de-gestao-pg-cade>)

iniciar, avaliado, avaliado parcialmente, em andamento, excluído, interrompido, pendente de assinatura e suspenso.

118. A página de transparência do Cade contém, além das normas vigentes, as atividades que são atribuídas aos servidores, com as respectivas entregas esperadas. Além disso, no módulo 'Dados sobre o programa de gestão', o cidadão consegue pesquisar, por unidade, a listagem dos servidores participantes do programa, além de visualizar, de forma agregada, por unidade, a quantidade de entregas pactuadas e as entregas já avaliadas com as notas atribuídas para cada tipo de atividade.

119. Com relação à página da ANP destaca-se a etapa 'Dimensionamento da Força de Trabalho' utilizada, segundo informações constantes na própria página do programa, como etapa prévia à definição das atividades que irão compor os programas de cada coordenação e unidades organizacionais. Esse processo possibilita que a unidade sistematicamente avalie o quantitativo e o perfil necessário dos servidores (habilidades, competências e atitudes) para fazer as entregas esperadas pela instituição.

F. Relatórios gerenciais dos programas de gestão

F.1 Relatórios de ambientação e monitoramento

120. A IN-SGP 65/2020 estabelece a obrigatoriedade de as instituições acompanharem o andamento do PGD por meio da elaboração de dois relatórios: relatório de ambientação e relatório de monitoramento.

121. O primeiro está previsto no artigo 15 da referida instrução normativa, que estabelece que, decorridos seis meses da publicação da norma que instituiu o programa de gestão, o dirigente da unidade elaborará relatório contendo:

- I - o grau de comprometimento dos participantes;
- II - a efetividade no alcance de metas e resultados;
- III - os benefícios e prejuízos para a unidade;
- IV - as facilidades e as dificuldades verificadas na implantação e utilização do sistema de que o art. 26; e
- V - a conveniência e a oportunidade na manutenção do programa de gestão, fundamentada em critérios técnicos e considerando o interesse da administração.

122. Espera-se que, nessa oportunidade, a unidade que aderiu ao PDG faça análise crítica, em conjunto com a área de gestão de pessoas do órgão, acerca do andamento do programa, podendo revisá-lo, corrigir eventuais falhas e disfunções e, o mais importante, mapear benefícios e prejuízos advindos da fase de experimentação. Após essa etapa, o órgão deve enviar as informações requeridas para o órgão central do Sipe.

123. Entretanto, de acordo com as respostas enviadas pelos órgãos participantes do PDG, trinta instituições que já estão com o PDG implantado há no mínimo nove meses, disseram não ter emitido o referido relatório (Peça 25).

124. Com relação aos dezessete relatórios de ambientação enviados a esta equipe (Peças 27 a 29), concluiu-se que a maioria das instituições analisa as questões previstas nos normativos, conforme pode ser verificado no Gráfico 10 (Apêndice D). Desses relatórios analisados pela equipe de fiscalização, destacam-se os relatórios elaborados pela Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) e pela PR (Secretaria Geral da Presidência da República).

125. A Anatel destacou o engajamento e os benefícios percebidos pelos servidores, especialmente em virtude da possibilidade de conjugar as necessidades pessoais frente à demanda do trabalho, e enfatizou o interesse público em virtude do atingimento das metas das unidades envolvidas.

126. A Presidência da República inovou na elaboração do relatório de ambientação ao buscar informações na Pesquisa de Suporte ao Bem-Estar no Trabalho 2022, além de se valer também das informações recebidas pelas diretorias que adotaram o PDG e pela unidade que gerencia o PDG na PR.

127. Vale mencionar que as variáveis avaliadas pela pesquisa foram: intensão de rotatividade/movimentação/ engajamento; implementação da gestão orientada a resultados; comunicação/

relacionamento interpessoal; qualidade de vida e bem-estar no trabalho; comunicação/suporte da chefia, critérios adotados/práticas dos gestores percebidas; ônus da infraestrutura; questões tecnológicas, dentre outras.

128. O segundo relatório previsto na IN-SGP 65/2020 (art.17), prevê ainda que as instituições elaborem anualmente relatório gerencial, que deverá conter, no mínimo as seguintes informações:

I – de natureza quantitativa, para análise estatística dos resultados alcançados:

- a) total de participantes e percentual em relação ao quadro de pessoal;
- b) variação de gastos, quando houver, em valores absolutos e percentuais;
- c) variação de produtividade, quando houver, em valores absolutos e percentuais;
- d) variação de agentes públicos por unidade após adesão ao programa de gestão;
- e) variação no absenteísmo, em valores absolutos e percentuais; e
- f) variação na rotatividade da força de trabalho, em valores absolutos e percentuais.

II – de natureza qualitativa, para análise gerencial dos resultados alcançados:

- a) melhoria na qualidade dos produtos entregues;
- b) dificuldades enfrentadas;
- c) boas práticas implementadas; e
- d) sugestões de aperfeiçoamento desta Instrução Normativa, quando houver.

129. Ressalta-se que é obrigatório o envio do relatório de monitoramento para o órgão central, anualmente, até o dia 30 de novembro.

130. Questionada a respeito do recebimento dos relatórios gerenciais, por meio do Ofício 52364/2022 TCU (peça 16), a Seges informou que recebeu os relatórios de quatro órgãos/entidades (peças 16, p.6). Entretanto, outras sete instituições encaminharam esse relatório em resposta ao questionário aplicado pela equipe de fiscalização, indicando a ausência de envio ao Órgão Central, o que prejudica o acompanhamento realizado por esse órgão.

131. Da mesma forma, esta equipe avaliou o conteúdo dos vinte e dois relatórios de monitoramento enviados pelos órgãos/entidades. Percebe-se que várias informações importantes e exigidas pelos normativos não foram contempladas por várias instituições, dentre as quais ressalte-se: a variação de gastos, a variação de agentes públicos por unidade após adesão ao plano de gestão, a variação do absenteísmo, a variação na rotatividade da força de trabalho e a melhoria na qualidade dos produtos entregues. (Gráfico 11 e Gráfico 12 do Apêndice D).

132. Além de a maioria dos relatórios não conter a variação de gastos, 61 instituições, das 74 que responderam à pesquisa, disseram que não fazem estudos acerca da economia de recursos em virtude do teletrabalho. Ainda que um relatório específico sobre o tema não seja exigido pelos normativos, essa análise faz-se necessária uma vez que o Decreto 11072/2022 (art. 9º, §7º) determina que a adoção de teletrabalho não pode implicar em aumento da despesa para a administração pública federal. Além disso, a redução de custos é citada como uma das forças da adoção dessa modalidade de trabalho (Apêndice E).

133. Destaca-se, por fim, que a análise das informações encaminhadas pelas instituições revelou que pelo menos cinco delas já deveriam ter elaborado o relatório de monitoramento. Para essa análise, considerou-se as instituições que tiveram o seu PGD implementado em data anterior a 1/4/2021.

134. Se a instituição não faz o devido acompanhamento dos indicadores referentes à absenteísmo, à rotatividade da força de trabalho entre as unidades e para fora da instituição (turn over), à variação dos gastos e à qualidade das entregas, não é possível garantir que o programa está cumprindo os objetivos especificados no art. 6º da IN-SGP 65/2020.

135. Ressalta-se que a incompletude das informações nos relatórios de monitoramento, ou ainda a ausência da sua emissão, aumenta o risco de não se corrigir rumos e de se apropriar melhor dos benefícios do programa, o que pode prejudicar o atingimento das metas institucionais.

136. Todavia, pode-se eleger algumas instituições que elaboraram bons relatórios gerenciais, tais como a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e o MDR (Ministério de Desenvolvimento Regional).

137. A Anvisa elaborou o referido relatório referente aos exercícios de 2020 e 2021, destacando as melhorias proporcionadas pelo PDG tais como:

- a) aumento da produtividade;
- b) rapidez na organização e ajuste das equipes;
- c) revisão de processos de trabalho e métricas;
- d) melhoria no planejamento das atividades;
- e) retenção de servidores na unidade organizacional;
- f) aumento da motivação e satisfação dos servidores com a flexibilidade de jornada;
- g) foco nas entregas e não no presenteísmo;
- h) atendimento das demandas com mais objetividade e rapidez; dentre outros.

138. Além disso, a Anvisa também apresentou as dificuldades encontradas, como por exemplo, sobrecarga dos gestores; dificuldade na designação de gestores substitutos; instabilidade nos sistemas de informação; e dificuldade no estabelecimento de métricas.

139. O MDR trouxe a melhoria na qualidade da entrega em virtude do aumento da motivação, qualidade de vida dos servidores e da inteiração das equipes. Como dificuldades enfrentadas, o MDR destacou problemas no uso das ferramentas de tecnologia e dificuldades da gestão do tempo dos colaboradores. Além disso, informou que realizou também palestras e treinamentos sobre o PDG e assuntos correlatos e mapeamento de risco do programa.

140. Se a instituição não faz o devido acompanhamento dos indicadores referentes à absenteísmo, à rotatividade da força de trabalho entre as unidades e para fora da instituição (turn over), à variação dos gastos e à qualidade das entregas, não é possível garantir que o programa está cumprindo os objetivos especificados no art. 6º da IN-SGP 65/2020.

141. Conclui-se, então, que a ausência de análises nos relatórios de monitoramento aumenta o risco de não se corrigir rumos e de se apropriar melhor dos benefícios do programa, o que pode prejudicar o atingimento das metas institucionais.

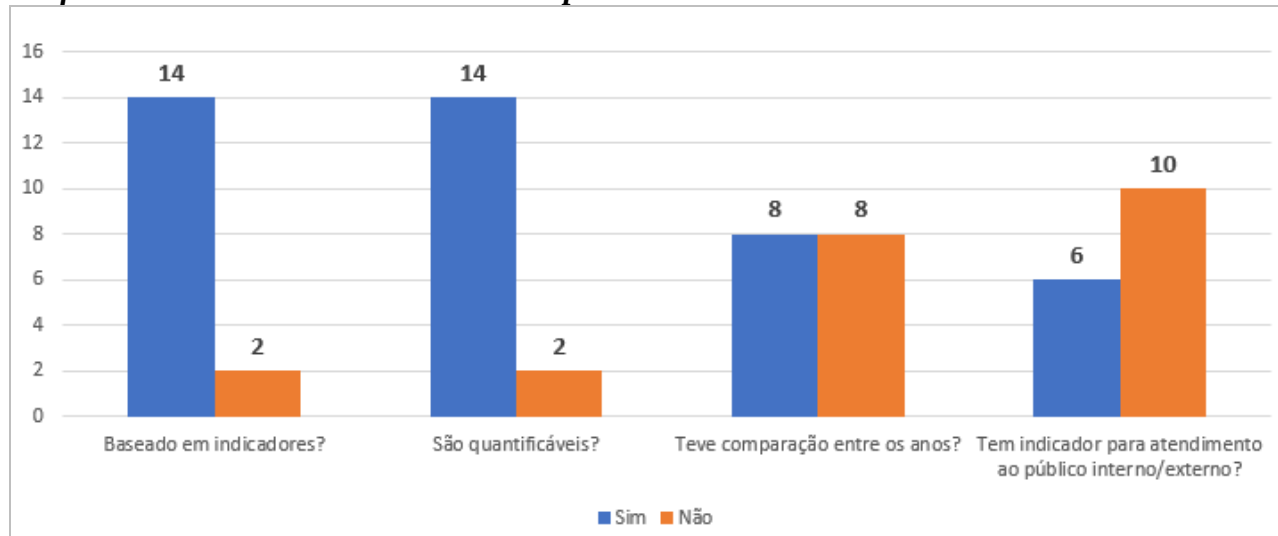
F.2 Relatórios de avaliação de desempenho institucional

142. A IN-SGP 65/2020 descreve o PGD como o instrumento de gestão que disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade, abrangendo atividades cujas características permitam a mensuração da produtividade.

143. Embora a IN-SGP 65/2020 e o Decreto 11.072/2022 não contenham dispositivos contemplando o monitoramento do desempenho institucional dos órgãos com a implantação do PGD, o Decreto 7.133/2010, regulamentou critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho institucional, dentre outros. Esse normativo estabelece que as metas anualmente fixadas devem ser objetivamente mensuráveis, utilizando-se como parâmetros indicadores que visem a aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do respectivo órgão ou entidade de lotação, levando-se em conta, no momento de sua fixação, os índices alcançados nos exercícios anteriores (art. 5º, §3º).

144. Além disso, o citado decreto prevê que as metas de desempenho institucional e os resultados apurados a cada período deverão ser amplamente divulgados pelo órgão ou entidade de lotação, inclusive em seu sítio eletrônico, permanecendo acessíveis a qualquer tempo (§8º). O Decreto 11.072/2022, também traz exigência quanto à divulgação dos resultados obtidos com o PGD em sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade (art. 4º, §3º, inciso II), além da sua disponibilização ao órgão central do Sipec e ao órgão central do Siorg (art. 4º, §5º).

145. Ou seja, espera-se minimamente que seja possível mensurar os resultados alcançados após a implementação dos programas de gestão nas instituições, a partir dos indicadores de desempenho pré-estabelecidos, divulgando-os em seus endereços eletrônicos. O acompanhamento dos resultados é indispensável, pois permite verificar se os objetivos estabelecidos estão sendo adequados ao atendimento das necessidades identificadas (relevância da atuação organizacional) e se estão sendo atingidos (eficácia).

Gráfico 7 – Dados dos relatórios de desempenho institucional

Fonte: Documentos encaminhados via questionário

146. Do gráfico acima, pode-se observar que, das 74 instituições que responderam ao questionário, apenas dezesseis encaminharam relatórios gerenciais, sendo que desses, quatorze apresentaram algum tipo de indicador quantificável relativo ao seu desempenho institucional. Contudo, não trazem qualquer tipo de informação quanto ao impacto das modalidades do teletrabalho no alcance das metas institucionais.

147. Preocupante, também, a falta de indicador para o atendimento ao público. As unidades deveriam realizar o acompanhamento, de forma a garantir que a instituição do programa não prejudique a manutenção da capacidade plena de atendimento, especialmente nos setores que prestem serviços diretamente ao público.

148. Assim, também quanto a esse aspecto, considera-se que ambos os normativos citados não vêm sendo cumpridos, porquanto o acompanhamento do desempenho das unidades revelou-se insatisfatório, dificultando sobremaneira a adoção de medidas saneadoras sempre que os resultados institucionais identificarem eventuais falhas ou distorções a serem corrigidas, decorrentes do impacto dos modelos de teletrabalho adotados.

149. Como risco associado, tem-se que a ausência do acompanhamento do desempenho institucional pode impedir que a instituição avalie adequadamente o impacto dos modelos de trabalho adotados prejudicando a avaliação do alcance dos resultados institucionais.

G. Inventário de Riscos Identificados

150. A partir das análises realizadas e da matriz SWOT construída (Apêndice E) foram identificados alguns riscos no modelo de teletrabalho no Poder Executivo Federal. A tabela a seguir apresenta o inventário de riscos identificado.

Tabela 3 – Lista de riscos potenciais identificados

Número	Descrição do Risco
R1	A modalidade do trabalho remoto total pode ocasionar uma desconexão dos servidores com a missão da instituição o que prejudicaria o alcance dos resultados desejados.
R2	A ausência do acompanhamento do desempenho institucional pode impedir que a instituição avalie adequadamente o impacto dos modelos de trabalho adotados prejudicando a avaliação do alcance dos resultados institucionais.
R3	Dados incompletos das páginas de transparência das instituições podem prejudicar o controle social das estratégias de gestão adotadas, aumentando a percepção negativa da sociedade sobre o modelo de trabalho adotado.
R4	A ausência de publicação da norma de procedimento gerais de como será instituído o programa de gestão, nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos, poderá restringir o exercício do controle social do programa e ofensa aos princípios da publicidade e transparência.

Número	Descrição do Risco
R5	A falta de controle nos sistemas informatizados das instituições resulta na não confiabilidade dos dados do programa como um todo, impactando o acompanhamento dos benefícios e resultados obtidos.
R6	A falta de limites para atendimento presencial nas instituições pode prejudicar o atendimento da população que possui acesso limitado à internet gerando queda de entrega de serviços adequados ao cidadão.
R7	A ausência de acordo sobre os horários que o servidor precisa estar disponível para contatos da equipe aumenta o risco de não atendimento de demandas urgentes e não previsíveis. o que prejudica o desempenho da equipe.
R8	A falta de critérios para a permissão da modalidade de trabalho remoto no exterior pode gerar ruídos internos de favoritismo entre os servidores ocasionando perda de motivação e entrega de produtos de má qualidade.
R9	A falta de consequências para as não entregas do trabalho podem influenciar negativamente o comportamento dos servidores, gerando baixa qualidade e tempestividade nas entregas, o que prejudica a entrega de serviços públicos adequados à população.
R10	A falta de revisão e acompanhamento dos programas de gestão pode impedir que a instituição acompanhe efetivamente as suas reais entregas a sociedade impactando negativamente a prestação de serviços à população.
R11	A ausência de análises nos relatórios de monitoramento aumenta o risco de não se corrigir rumos e de se apropriar melhor dos benefícios do programa, o que pode prejudicar o atingimento das metas institucionais.
R12	O não acompanhamento dos efeitos do trabalho remoto nos comportamentos dos servidores impede que a instituição adote medidas mitigadoras tempestivas e adequadas prejudicando o desempenho da instituição.
R13	A falta de coordenação e acompanhamento do órgão frente às diversas normas de procedimentos gerais da instituição impede que seja corretamente avaliado o desempenho da instituição como um todo causando incerteza quanto ao atingimento dos objetivos institucionais.

H. Conclusão

151. O presente levantamento é decorrente da comunicação do Ministro Bruno Dantas, na Sessão Plenária realizada em 21/9/2022, e objetivou realizar diagnóstico preliminar sobre o teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal, centro das principais políticas públicas do governo.

152. A concepção do modelo implantado no Poder Executivo parte do desenvolvimento de um Programa de Gestão e Desempenho, com o uso da modalidade de teletrabalho figurando como ferramenta de gestão que pode gerar mais produtividade e qualidade de vida, desde que considerado o tipo de atividade, perfil da equipe e interesse da instituição.

153. Foram analisadas 48 normas de autorização e 189 normas de procedimentos gerais relativamente aos normativos de 89 instituições que já aderiram ao Programa de Gestão e Desempenho. De forma geral, constatou-se que a maioria das normas dos órgãos/entidades são recentes, tendo sido emitidas após o início do relaxamento das medidas preventivas frente à pandemia (itens 79 e 81).

154. Também se verificou que a adoção da modalidade de teletrabalho no exterior é ainda medida de exceção (itens 85 a 88) e que a maioria das instituições possui menos de 20% dos seus servidores em teletrabalho total (itens 90 a 93).

155. Além desses, a falta de transparência também demonstrou fragilidade no modelo de gestão, tendo em vista a ausência de publicação nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos da documentação exigida nos normativos que regem a matéria, especificamente, a IN-SGP 65/2020 e o Decreto 11.072/2022, não obstante algumas boas práticas terem sido evidenciadas nesse sentido (Itens 105 a 115).



156. Nessa esteira, o levantamento demonstrou ser de suma importância que os órgãos tenham uma visão da contribuição do PGD para o alcance dos objetivos organizacionais, com a adoção de medidas saneadoras sempre que os resultados institucionais identificarem eventuais falhas ou distorções a serem corrigidas, decorrentes do impacto dos modelos de teletrabalho adotados. Para tanto, é preciso investir nos relatórios gerenciais de ambientação (itens 120 a 127) e de monitoramento (itens 128 a 141).

157. Fato relevante observado diz respeito ao acompanhamento do desempenho institucional. A despeito desse acompanhamento estar previsto no Decreto 7.133/2010, apenas dezesseis instituições encaminharam esses relatórios. A análise desses documentos revelou também que apenas seis contemplaram índices relativos ao atendimento ao público interno/externo (itens 142 a 149). A emissão de relatórios desse tipo se mostra de vital importância para avaliar de que forma a adoção de novos modelos de trabalho estão impactando as metas institucionais.

158. A avaliação desses riscos merece ser aprofundada de forma a avaliar a probabilidade de ocorrerem e seu respectivo impacto. Essa análise deve ser realizada tendo em vista os controles internos estabelecidos tanto no órgão central do Sipec, como em cada instituição aderente ao PGD.

159. O trabalho identificou alguns pontos de controle que exigem a atuação desta Corte de Contas em órgãos que já implementaram esse programa. Dentre os pontos a serem observados, estão a necessidade de acompanhar as ações da Secretaria de Gestão de Pessoas e Desempenho (SGP), na qualidade órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), assim como da Seges, como órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), no que tange às suas atividades finalísticas, tendo em vista a futura emissão de novo normativo sobre o tema, bem como as ações de acompanhamento realizadas dos PGDs.

160. Também são consideradas passíveis de fiscalização por parte do TCU as questões relacionadas às atividades de implementação e controle do PGD no âmbito dos órgãos/entidades aderentes a esse modelo de gestão. Nesse aspecto, ressalta-se a vedação quanto à redução da capacidade de atendimento de setores que atendam ao público interno e externo (art. 5º, § 2º, da IN-SGP 65/2020). A análise dos normativos vigentes revelou que poucos estabeleceram limite mínimo para o trabalho presencial (Gráfico 3 e item 84), fato que aumenta o risco de prejuízo no atendimento ao público interno e externo.

161. Dessa forma, mostra-se razoável realizar auditorias piloto de forma a validar procedimentos que possam ser replicados em outras fiscalizações como o mesmo objetivo, em instituições que já possuam uma certa maturidade nesse novo modelo de gestão, bem como naquelas que prestam atendimento ao público externo. A princípio, sugere-se os seguintes órgãos/entidades: Advocacia-Geral da União (AGU), Banco Central do Brasil (Bacen), Controladoria-Geral da União (CGU), Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS) e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

162. Assim como essa, outras eventuais distorções em casos concretos/individuais, até aqui não comprovadas neste processo, podem ser apuradas pelo TCU a qualquer momento, por meio de ações de controle de escopo específico voltadas a explorar os atos de concessão do trabalho remoto e de seus resultados.

163. Por fim, propõe-se que seja levantado o sigilo do processo de modo a permitir que os gestores conheçam desse diagnóstico preliminar e possam promover as melhorias necessárias nos seus programas.

I. Proposta de encaminhamento

164. Diante do exposto, considerando os riscos identificados constantes do capítulo G, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) autorizar a realização de acompanhamento a ser realizado na Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal e na Secretaria de Gestão do Ministério da Economia ou nos órgãos que venham a sucedê-las, apara avaliar a evolução normativa e o acompanhamento do Programa de Gestão e Desempenho (PGD);



- b) *autorizar a realização de auditoria na Advocacia-Geral da União (AGU), no Banco Central do Brasil (Bacen), na Controladoria-Geral da União (CGU), no Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS) e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de forma a avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao PGD, com ênfase no acompanhamento e avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo, dentre outras questões;*
- c) *encaminhar cópia do relatório de levantamento e do acórdão que vier ser proferido à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;*
- d) *levantar o sigilo que recai sobre o processo, tornando-o público;*
- e) *encerrar o processo e arquivar os autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”*

3. A Procuradora-Geral, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, emitiu o parecer de peça 37, em que faz uma reflexão “(...) não desenvolvida no relatório de levantamento – até porque não estava no escopo do trabalho –, sobre a possibilidade de decisões pelo retorno ao trabalho presencial não terem considerado adequadamente o custo de oportunidade, caracterizado pelos benefícios efetivos e potenciais proporcionados pelo trabalho remoto que a Administração deixou de auferir, em especial a redução de despesas”. Sugere, assim, que sejam incluída “(...) no escopo das auditorias propostas a verificação dos benefícios efetivos e potenciais proporcionados pelo trabalho remoto, em especial a redução de despesas, quantificando-a, se existente”.

É o relatório.

VOTO

O presente levantamento de auditoria foi produzido a partir da proposta de realização de ação de fiscalização apresentada pelo Ministro Bruno Dantas, Presidente em exercício, e aprovada pelo Plenário em 21 de setembro passado, em decorrência das oportunas preocupações externadas por Sua Excelência a respeito da possível adoção indiscriminada do regime trabalho pelas entidades públicas, mesmo após o fim das restrições impostas pela pandemia do Coronavírus.

2. Disse, na ocasião, o Presidente que: “(...) os resultados de uma organização são a resultante do esforço e da dedicação das pessoas que a constroem, razão pela qual o regime de trabalho do corpo funcional é um dos principais instrumentos para o atingimento dos nossos objetivos”.

3. Asseverou também que: “(...) o melhor regime de trabalho somente pode ser aquele que, em última instância, traz maiores benefícios para a sociedade, que deve ser a destinatária final de todos os nossos esforços e decisões”. E que: “as modalidades de trabalho remoto são um instrumento importantíssimo de gestão, desde que bem utilizadas tendo como propósito principal os interesses da organização. Por isso, minha percepção é de que o teletrabalho deve ser reservado a situações que o comportam e a pessoas que, de fato, conseguem elevar sua produtividade nessa condição, sem perder o engajamento e a capacidade de integração com a sua equipe (...)”.

4. Mencionou, todavia, preocupação com a realidade das instituições públicas em que o implemento do teletrabalho de forma generalizada estaria dificultando o acesso dos cidadãos a serviços públicos essenciais. E ressaltou que o trabalho remoto “(...) de maneira nenhuma pode ser considerado direito adquirido dos servidores de qualquer instituição (...)”.

5. Diante desse contexto, a SecexAdmin elaborou, por meio de uma fiscalização na modalidade de levantamento, o presente trabalho que apresenta um “retrato” do funcionamento do teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal.

6. Consoante estabelece o art. 238 do Regimento Interno do TCU, levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: i) conhecer a organização e o funcionamento



dos órgãos e entidades que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais; ii) identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e iii) avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

7. Destina-se, basicamente, a identificar oportunidades para a realização futura de trabalhos específicos. O levantamento não objetiva, portanto, a identificação de achados e tampouco a obtenção de evidências de ilegalidades e irregularidades, tal como ocorre nas auditorias.

8. O teletrabalho já não é um novidade. A Lei 13.467, de 2017, positivou no direito pátrio o teletrabalho, ao incluí-lo na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, conceituando-o como “(...) a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo”.

9. No âmbito da Administração Pública Federal, há experiências que remontam a 2006, no Serpro, e a 2009, nesta Corte de Contas. Todavia, é com o relaxamento das medidas sanitárias decorrentes do Coronavírus e o retorno ao trabalho presencial que o assunto ganhou importância, em face da experiência compulsoriamente vivida por quase todos os servidores e entes públicos com o expediente à distância, nos últimos tempos.

10. Nesse cenário e diante da exiguidade de tempo de que dispunha, a equipe de fiscalização definiu como escopo desta fiscalização o modelo de teletrabalho adotado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, integrante do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec, que tenham aderido ao Programa de Gestão e Desempenho – PGD.

11. Assim, este levantamento recaiu sobre uma amostra de 89 entidades que possuem PGD em funcionamento, que são as que, regularmente, podem autorizar a realização de teletrabalho para os seus servidores, do conjunto dos 195 órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal integrantes das estruturas organizacionais do Governo Federal (28 órgãos da Administração Direta, 124 Autarquias e 43 Fundações Públicas).

12. Além de obter informações e dados diretamente com as unidades responsáveis pelo tema, tais como a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP e com a Secretaria de Gestão – Seges, ambas do Ministério da Economia, a equipe de auditoria encaminhou questionário eletrônico aos 89 órgãos e entidades identificados, o qual foi respondido por 71 deles. Promoveu, também, uma dinâmica (técnica SWOT) com sete entidades escolhidas em função do grau de maturidade da implantação do PGD e de suas especificidades institucionais, para identificar forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas ao tema do trabalho remoto. Registre-se, portanto, que todas as informações que subsidiam este trabalho foram obtidas por meio de documentos ou fornecidas pelos próprios jurisdicionados, sem a validação de fiscalizações *in loco*.

13. O PGD é o modelo de trabalho que regulamenta a substituição do controle de frequência do servidor público por uma gestão de pessoas baseada em resultados e que flexibiliza a realização de trabalho em relação ao local (presencial, teletrabalho e híbrido) e ao horário de execução (síncrono e assíncrono).

14. Na prática, é a adoção do PGD que autoriza, normativamente, que um órgão ou entidade da Administração Pública Federal do Poder Executivo faculte aos seus servidores a realização de trabalho sem o controle de ponto, seja presencial ou não. Nessa hipótese, o servidor passa a ser retribuído (remunerado) pelo cumprimento de metas (resultado) e não pela observância da jornada de trabalho. Dizendo de outra forma: se a instituição pública não tiver adotado o PGD, seus servidores devem cumprir jornada de trabalho nas instalações do órgão público e com controle de horário. Não basta a edição de um ato normativo interno, é indispensável, para as entidades que integram o Sipec, a adoção do PGD.

15. Positivado desde 1995 (Decreto 1.590), o Programa de Gestão que inicialmente apenas permitia a dispensa do registro de ponto dos servidores que realizavam atividades efetivamente mensuráveis, de modo presencial, tem passado por rápidas e constantes evoluções normativas.

Atualmente está previsto no Decreto 11.072, de 17 de maio de 2022, e regulamentado pela IN-SGP 65/2020.

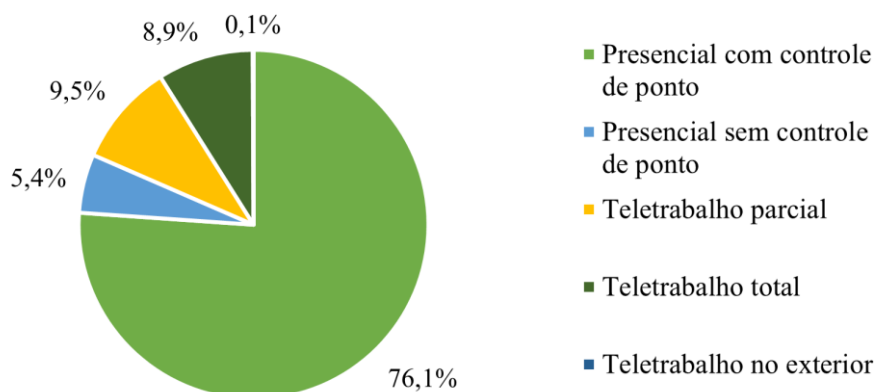
16. A implantação do PGD inicia por meio de uma autorização ministerial ou do dirigente máximo da entidade da administração indireta. Posteriormente, em um segundo escalão, deve ser editada a Norma de Procedimentos Gerais – NPG, prevendo, por exemplo: i) regime do trabalho remoto (parcial e/ou integral); ii) número máximo ou mínimo de servidores por área; iii) produtividade mínima; iv) prazo para comparecimento pessoal; v) termo de responsabilidade; vi) tabela de atividades; e vii) benefícios esperados.

17. Em uma etapa seguinte, na execução propriamente dita do PGD, ocorre a pactuação entre a chefia e o servidor das atividades a serem realizadas e das entregas esperadas dentro de determinado prazo. Por fim, com vistas ao acompanhamento do PGD, estão previstos dois tipos de relatórios, o de ambientação, após 6 meses da publicação da NPG, e o de monitoramento, anualmente.

18. São características próprias do PGD, entre outras, que: i) abranja atividades que permitam a mensuração da produtividade e dos resultados da unidade; ii) preveja os benefícios para a instituição; iii) estabeleça, caso deseje, produtividade adicional para o participante; iv) não abarque atividades que possa prejudicar o atendimento presencial ao público; e v) não implique aumento de despesa para a Administração Pública Federal.

19. Dos 199.816 servidores das unidades jurisdicionadas que aderiram ao PGD e responderam à pesquisa empreendida pela equipe de fiscalização, apurou-se que 76,1% estavam no regime presencial com controle de ponto, 5,4% no regime presencial sem controle de ponto, 9,5% em teletrabalho parcial, 8,9% em teletrabalho total, e menos de 0,1% em teletrabalho no exterior (137 servidores). Ou seja, há menos de 19% dos servidores em teletrabalho na amostra pesquisada.

Percentual de servidores por modalidade
Outubro 2022

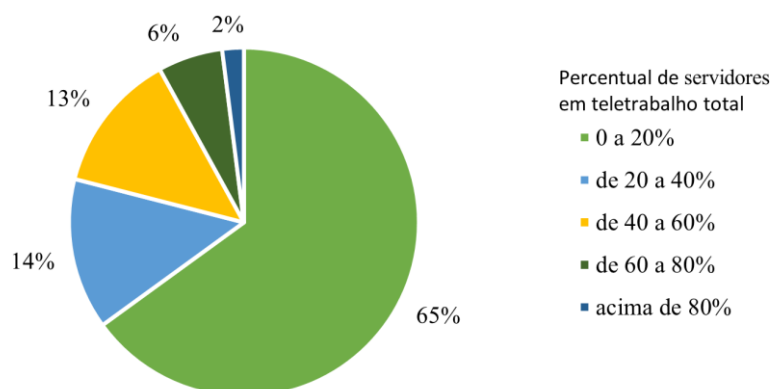


20. Sobre teletrabalho no exterior, vale dizer que o Decreto 11.072/2022 disciplinou essa possibilidade de forma muito restritiva, basicamente como uma modalidade alternativa aos afastamentos assegurados, sem a contraprestação laboral, aos servidores públicos regidos pela Lei 8.112/1990, tais como: i) para tratamento de saúde que necessite ser realizado no exterior; ii) para acompanhamento de cônjuge deslocado para trabalhar no exterior; e iii) para estudar no exterior, quando a participação no curso for compatível com o exercício do cargo. Não se desconhece, entretanto, que essas possibilidades podem ser ampliadas por decisão de Ministro de Estado ou autoridade equivalente (§ 7º do art. 12). Exceção essa que deveria estar condicionada à apresentação de justificativas bem fundamentadas pela autoridade competente e não somente por adoção de “outros critérios”, de forma arbitrária, tal como previsto na norma.

21. Identificou-se, também, dentro da mesma amostra, que 65% dos órgãos/entidades consultados possuem, no máximo, 20% de seus servidores em teletrabalho total; 14% das instituições

entre 20 e 40% dos servidores em teletrabalho total; 13% das instituições entre 40 e 60% em teletrabalho total; 6% das instituições entre 60 e 80% em teletrabalho total; e somente 2% dos órgãos/entidades com mais de 80% dos seus servidores em teletrabalho total. Portanto, 79% das instituições possuem, no máximo, até 40% dos seus colaboradores em teletrabalho total.

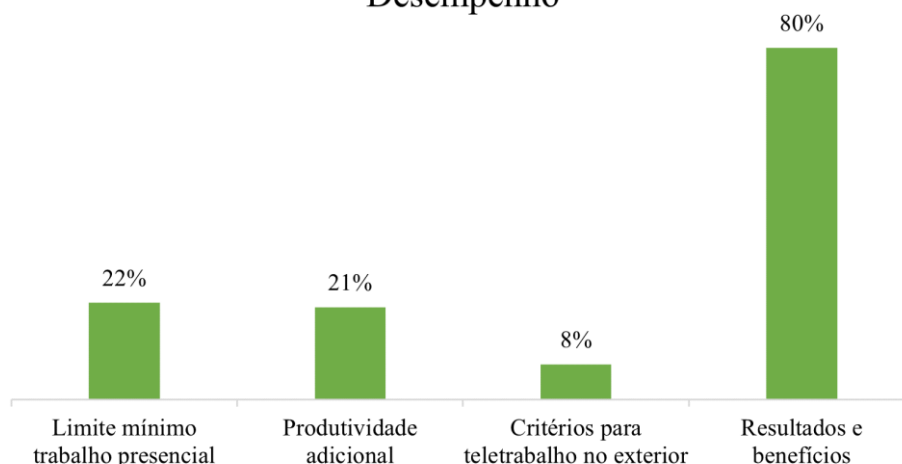
Percentual de órgãos e entidades
Outubro 2022



22. Em termos qualitativos, a equipe de fiscalização analisou 189 NPGs publicadas pelos órgãos/entidades que adotaram o PGD, sob quatro enfoques: i) limite mínimo de trabalho presencial; ii) exigência de produtividade adicional; iii) critérios para teletrabalho no exterior; e iv) previsão de resultados e benefícios. Ressalte-se que cada instituição pode ter mais de uma NPG em função das peculiaridades de suas áreas de trabalho.

23. Apenas cerca de 1/5 dos NPGs estabelecem limite mínimo para o trabalho presencial e exigem produtividade adicional. Só 8% especificam critérios para o teletrabalho no exterior e 80% dos NPGs mencionam os benefícios do programa, todavia, invariavelmente, de forma vaga, genérica e não quantificada.

Regras previstas nos Programas de Gestão e
Desempenho



24. A insuficiência das informações sobre desempenho, de forma clara, objetiva e precisa, dificulta, quando não impede, que o próprio órgão/entidade possa fazer uma avaliação real da validade do PGD e de providenciar os ajustes necessários.

25. A ausência de exigência de limite mínimo de trabalho presencial é muito preocupante. Especialmente em relação à qualidade, já bastante crítica em condições normais, dos serviços de

atendimento ao público destinados à população mais carente, que não dispõe de recursos tecnológicos (computadores, smartphones e internet) para buscar alternativas ao atendimento pessoal para obter a prestação do serviço público, do qual, em muitos casos, dependem a sua sobrevivência e de sua família.

26. A falta de previsão de produtividade adicional individual compulsória torna duvidoso o argumento de que o teletrabalho, por si só, acarreta o aumento da produtividade institucional.

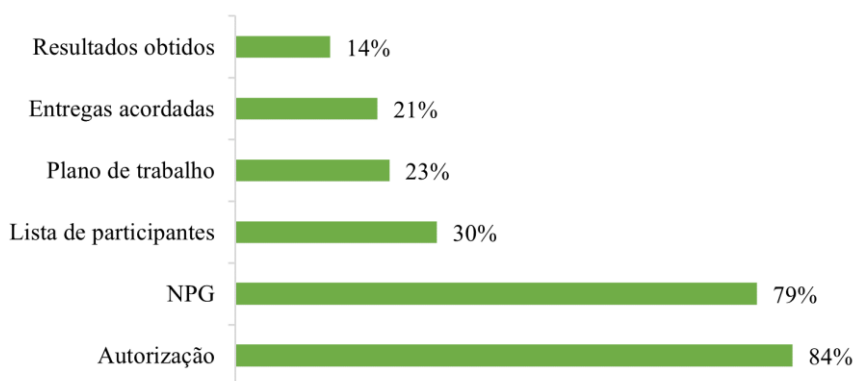
27. Ora, se em seu próprio interesse e por sua escolha, o servidor está trabalhando de sua residência, no horário que mais lhe convém e, teoricamente, de forma mais eficiente e mais produtiva, mas isso não está atrelado a uma exigência de acréscimo de entregas de resultado, termina por significar que o servidor poderá se dedicar por um período menor ao trabalho para realizar suas tarefas pactuadas, com ganhos exclusivamente pessoais, o que não se coaduna com o interesse público, que deve inspirar a adoção do modelo de trabalho a ser prestado no serviço público.

28. Do mesmo modo, o estabelecimento nas NPGs de benefícios genéricos, previsíveis, mas de forma imprecisa que impossibilite a mensuração objetiva dos ganhos institucionais, serve apenas para defender o modelo estabelecido no PGD, inviabilizando uma comparação séria, técnica e isenta com o trabalho presencial tradicional.

29. O relatório de levantamento ora em exame revela que em relação à transparência há muito o que evoluir. A obrigatoriedade de os órgãos/entidades participantes disponibilizarem informações sobre o PGD em seus sítios eletrônicos está expressamente prevista no Decreto 11.072/2022, bem como na IN-SGP 65/2020, em alinhamento com a Lei de Acesso à Informação – LAI, que exige que as informações de interesse coletivo sejam públicas e acessíveis.

30. No entanto, das entidades que implantaram o Plano de Gestão, 18 sequer possuem informações sobre o PGD em seus portais na internet. Nas demais, há basicamente apenas a autorização para adoção do PGD e as NPGs. Poucas publicam a lista de participantes no PGD (30%), o plano de trabalho (23%), as entregas acordadas (21%) e os resultados obtidos com o PGD (14%).

Conteúdo da transparência das instituições participantes do PGD na internet



31. Tão grave quanto é a falta de alimentação de informações na página da internet mantida pelo Ministério da Economia que permitiria acompanhar, de forma centralizada, o andamento dos PGDs dos órgãos e entidades do Poder Executivo. Dela só constavam, em 3/11/2022, registros de 9 instituições.

32. No que tange à elaboração dos relatórios obrigatórios, o descaso não é menor. A IN-SGP 65/2020 estabelece a obrigatoriedade de elaboração de relatório de ambientação e de monitoramento. A equipe de auditoria, entretanto, só conseguiu obter 17 relatórios de ambientação e 22 de monitoramento elaborados por 11 instituições.



33. Diante dessa realidade, as entidades participantes do PGD, o órgão central de gestão de pessoal e a sociedade em geral não dispõem de informações básicas para avaliar os benefícios, o atingimento das metas quando estabelecidas e para corrigir, se necessário, falhas e erros do modelo.

34. Como bem ressaltou a equipe de auditoria, uma maior transparência desse modelo de gestão, focado na produtividade e não no presentismo, certamente ajudaria a reduzir as resistências culturais que o teletrabalho ainda enfrenta, dada sua natureza disruptiva.

35. Conforta-me revelar, apesar de serem exceções, que foram identificados casos de boas práticas nessa seara da transparência do trabalho remoto. Refiro-me às páginas na internet da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, da Agência Nacional do Petróleo – ANP e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade.

36. Vale mencionar, ainda, que o relatório de levantamento registra uma lista com 13 riscos potenciais identificados no modelo de trabalho remoto no âmbito do Poder Executivo Federal, elaborada a partir da análise SWOT, que contou com a participação de 7 unidades jurisdicionadas. Entre os riscos estão: i) o teletrabalho integral pode gerar a desconexão dos servidores com a missão institucional da instituição; ii) a falta de acompanhamento do teletrabalho pode prejudicar a avaliação do alcance dos resultados institucionais; iii) a incompletude das páginas de transparência dos órgãos/entidades prejudica o controle social do modelo de trabalho e agrava a percepção negativa da sociedade sobre o teletrabalho; iv) a falta de limites para a adoção do teletrabalho pode piorar a qualidade do atendimento ao cidadão; e v) a ausência de consequências para o não cumprimento das metas pactuadas pode influenciar negativamente o comportamento dos servidores.

37. Em face do apurado e tendo em conta as limitações próprias deste instrumento de fiscalização (levantamento de auditoria), do prazo fixado e das dificuldades enfrentadas para a obtenção de informações consolidadas e comparáveis, a equipe propõe que se acompanhem as ações das unidades envolvidas com a temática, para avaliar novas evoluções normativas e a implantação do PGD. Solicita, ademais, que seja autorizada a realização de auditoria, “(...) de forma a avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao PGD, com ênfase no acompanhamento e avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo, dentre outras questões;”, na Advocacia-Geral da União – AGU, no Banco Central do Brasil – Bacen, na Controladoria-Geral da União – CGU, no Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – SRF.

38. Registro, desde logo, que acolho integralmente as propostas da SecexAdmin. Entendo, todavia, que o trabalho, competentemente elaborado, terminou por obter informações e dados relevantes, ainda que refugissem do seu desiderato inicial, que constituem verdadeiros achados de auditoria e evidências de falhas e impropriedades que já demandam uma ação mais incisiva e tempestiva desta Corte de Contas.

39. Assim sendo, converto a sugestão da unidade técnica de autorizar a execução das auditorias nos órgãos mencionados em determinação, para que essas fiscalizações sejam realizadas ainda no primeiro semestre de 2023.

40. Concorro também com a proposta de se acompanhar a evolução normativa da matéria. De fato, tendo em vista a recente edição do Decreto 11.072/2022, há uma expectativa de mudança na IN-SGP 65/2020, que trata desse assunto e foi emitida durante o período de recrudescimento da pandemia.

41. Além disso, em termos normativos, sinto falta de regras que entendo básicas, tais como a previsão de: i) desconto na remuneração do servidor em teletrabalho que descumprir, injustificadamente, as metas estabelecidas; ii) tempo máximo permitido para que o servidor fique em teletrabalho integral; iii) tempo mínimo de permanência no regime presencial pelo servidor que retornou do teletrabalho integral; iv) obrigatoriedade de ganho de produtividade individual e institucional; v) desligamento compulsório da entidade que descumprir as normas que disciplinam do PGD, vedando o trabalho remoto na repartição, entre outras.



42. Com efeito, proporei o encaminhamento da presente deliberação à SGP, em face de sua competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para que examine a possibilidade de considerar as críticas e sugestões contidas neste voto nas próximas evoluções normativas acerca do assunto, com o intuito de aprimorar as regras aplicáveis.

43. No entanto, o que ficou mais evidente nesse trabalho, não é a deficiência normativa, mas sim a falta de cumprimento de regras já bem estabelecidas. Fossem as regras atualmente vigentes e dispostas nos mencionados decreto e IN observadas, o cenário do regime do trabalho remoto seria outro na Administração Pública Federal.

44. Compete à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, segundo o Decreto 9.745/2019, “*exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*” (art. 138) e ao seu Departamento de Carreiras e Desempenho de Pessoal “*normatizar e monitorar a implementação de programas de gestão relacionados a desempenho de pessoas;*” (art. 140). Essas repartições do Ministério da Economia não possuem, todavia, as atribuições de fiscalizar, de exigir o cumprimento das normas que emitem e de excluir as entidades recalcitrantes do PGD.

45. Assim, há um gritante quadro de desobediência das regras estabelecidas pelas retromencionadas unidades administrativas, no âmbito de suas atribuições regulamentares, no que se refere ao teletrabalho. É possível estimar, com toda segurança, que atualmente há muitos órgãos/entidades, dentre os 195 que integram o Poder Executivo Federal, em que o trabalho remoto é adotado sem o respeito às normas, além daqueles 89 que implantaram o PGD.

46. E como relatado, mesmo entre as unidades jurisdicionadas que internalizaram o PGD, a maioria não observa plenamente as regras estabelecidas e não propicia a transparência necessária para que os órgãos de controle e a sociedade possam exigir o seu cumprimento.

47. Como se vê, de pouco valem as normas, se não há consequências para o descumprimento delas. É preciso cuidar disso.

48. Assim, entendo ser cabível dar ciência aos 195 órgãos/entidades federais que integram as estruturas organizacionais do Governo Federal, inclusive àqueles que já implantaram o PGD, de que a não observância das regras e procedimentos dispostos no Decreto 11.072/2022 e na IN-SGP 65/2020 impede a adoção de outro regime de trabalho, senão o presencial e com controle de ponto, e que o descumprimento desses normativos comporta a aplicação da sanção prevista no art. 58, inc. II, da Lei Orgânica do TCU.

49. Sugerirei, ainda, que a SecexAdmin atualize, ao término do primeiro semestre de 2023, o presente levantamento, fixando o prazo de até 45 dias, contado a partir do dia 1º de julho de 2023, para o encaminhamento do trabalho a este Relator.

50. Acolho, por oportuna, a sugestão do Ministério Público de Contas de que se inclua no escopo dos próximos trabalhos a quantificação da eventual economia de recursos públicos advindos da adoção do teletrabalho. Trata-se, aliás, de checar o atendimento de expressa previsão contida no Decreto 11.072/2022 (art. 9º, § 7º), que estabelece que a opção pelo teletrabalho não pode implicar aumento de despesa. Assim, esse aspecto deverá ser abordado pela SecexAdmin, tanto nas auditorias quanto na atualização do levantamento a serem realizadas.

51. Por dever de justiça, registro, ainda, meu reconhecimento pela qualidade do trabalho apresentado pela reduzida e isenta equipe de auditoria, que se desincumbiu da tarefa em tempo exíguo, envolvendo tema de grande sensibilidade pessoal e de interesse de entidades corporativas.

52. Por último, quero consignar que acredito, tal como ressaltou o Ministro Bruno Dantas, que o regime de trabalho por aferição dos resultados, que já se encontra incorporado, de forma irreversível, tanto na esfera pública como na iniciativa privada, é um importante instrumento de gestão administrativa, que deve ser “(...) adotado de maneira apropriada e com foco principal nos interesses da sociedade”.



Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2564/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.822/2022-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, Secretaria de Gestão e Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento com o objetivo de se obter um diagnóstico preliminar acerca da implementação de teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 238 e 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência aos 195 órgãos federais que integram as estruturas organizacionais do Governo Federal, inclusive àqueles que já implantaram o PGD, de que a não observância das regras e procedimentos dispostos no Decreto 11.072/2022 e na IN-SGP 65/2020 impede a adoção de outro regime de trabalho, senão o presencial e com controle de ponto, e que o descumprimento desses normativos comporta a aplicação da sanção prevista no art. 58, inc. II, da Lei Orgânica do TCU;

9.2. determinar a realização, no 1º semestre de 2023, de auditorias na Advocacia-Geral da União – AGU, no Banco Central do Brasil – Bacen, na Controladoria-Geral da União – CGU, no Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – SRF, com vistas a avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao Programa de Gestão e Desempenho – PGD, com ênfase no acompanhamento e avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo e na fiel observância das normas aplicáveis;

9.3. determinar à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado que atualize, ao término do primeiro semestre de 2023, o presente levantamento, fixando o prazo de até 45 dias, contado a partir do dia 1º de julho de 2023, para o encaminhamento do trabalho a este Relator;

9.4. recomendar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP e à Secretaria de Gestão – Seges do Ministério da Economia que considerem, como premissa de trabalho, que o teletrabalho é uma ferramenta de gestão e deve estar conectada com as peculiaridades da atuação de cada instituição, bem como com os resultados almejados e o interesse público a ser efetivamente alcançado, não constituindo, portanto, direito adquirido dos servidores públicos;

9.5. autorizar a realização de acompanhamento na Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP e na Secretaria de Gestão – Seges do Ministério da Economia ou nos órgãos que venham a sucedê-las, para avaliar a evolução normativa e a implantação do PGD no âmbito da Administração Pública Federal;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação à SGP, para que examine a possibilidade de considerar as críticas e sugestões contidas no voto que a fundamenta nas próximas evoluções



normativas acerca do assunto, e à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, informando-lhes que seu inteiro teor pode ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. levantar o sigilo que recai sobre o processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2564-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 045.461/2021-0.

Natureza: Consulta.

Consulente: Ministério da Defesa.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. MINISTÉRIO DA DEFESA. DÚVIDAS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DO BENEFÍCIO PREVISTO NO ART. 110 DA LEI 6.880/1980, EXPRESSAMENTE DIRIGIDO AO MILITAR DA ATIVA OU DA RESERVA REMUNERADA, AO MILITAR REFORMADO. EXISTÊNCIA DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU PACÍFICA E REMANSOSA SOBRE O TEMA. NÃO CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Transcrevo, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip)⁵⁷, que contou com a anuência das instâncias superiores⁵⁸:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Defesa, até então Excelentíssimo Senhor Ministro Walter Souza Braga Neto, com o objetivo de esclarecer dúvidas acerca da reforma de militares com remuneração calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato, de que trata o art. 110 da Lei 6.880, de 9/12/1980 (peça 3, p. 1).

HISTÓRICO

2. Considerando o entendimento firmado no âmbito do Acórdão 2.225/2019-TCU-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler, Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, atuando em substituição ao Ministro Augusto Nardes), no qual este Tribunal estabelece que o benefício do art. 110 da Lei 6.880/1980 não se aplica aos militares reformados, mas, tão-somente, aos militares da ativa e aos da reserva remunerada; como também acerca da inaplicabilidade do aludido benefício aos militares que já gozam de proventos na inatividade com base no posto acima, por força da redação original do inciso II do art. 50 da citada lei; o consulente solicita que sejam respondidos os seguintes quesitos (peça 3, p. 1-2):

- Considerando que o militar reformado está sujeito aos mesmos riscos e condições dos da ativa e da reserva remunerada para contrair uma das doenças especificadas em lei (inciso V do art. 108), não devem ser aqueles militares beneficiários também do direito previsto no art. 110, §1º, da Lei nº 6.880/80, sob pena de tratamento anti-isonômico?

⁵⁷ Peça 13.

⁵⁸ Peças 14-15.



- A tese que veda a percepção de duplo benefício do proventos calculados com base no posto acima não estaria em desconformidade com o que preconiza o art. 152 da Lei nº 6.880/80 c/c art. 94 do Decreto nº 4.307/02, que admitem que o militar julgado inválido com base nos casos previstos nos incisos III a V do art. 108 do Estatuto dos Militares tem direito a ser ‘reformado com proventos calculados com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que faria jus na inatividade’, até o limite de ‘2 (dois) graus hierárquicos acima daquele que tiver por ocasião do processamento de sua transferência para a reserva ou reforma’?

3. Anexo à presente consulta, o consulente encaminhou os Pareceres 00786/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 1/10/2021 (peça 3, p. 5-19), 00047/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 12/2/2021 (peça 3, p. 20-35) e 00470/2021/COJAER/CGU/AGU, de 30/8/2021 (peça 3, p. 38-54). Solicita que sejam avaliados os argumentos lançados nos itens de 30 a 62 (peça 3, p. 25-27) e de 63 a 105 (peça 3, p. 27-32) constantes no Parecer 00047/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU que serviram de fundamentos jurídicos para os quesitos acima formulados, respectivamente.

4. Ao final, esclarece que ‘a presente consulta tem o propósito de conferir a necessária segurança jurídica à atuação dos agentes públicos que lidam com a aplicação do art. 110, § 1º, da Lei nº 6.880, de 1980’.

5. Registre-se que a unidade jurisdicional, simultaneamente a esta consulta, opôs embargos de declaração contra Acórdão 2.225/2019-TCU-Plenário, os quais não foram conhecidos pelo Acórdão 1.398/2022-TCU-Plenário, Ministro Benjamin Zymler, por considerar que o acórdão embargado ‘se harmoniza perfeitamente com a sedimentada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, intérprete último da lei federal (v. g. REsp 1784347/RS e REsp 1.340.075/CE, entre outros)’, além de o recurso se encontrar flagrantemente intempestivo.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Como se sabe, são requisitos de admissibilidade das consultas, consoante disposto no art. 264 do Regimento Interno do TCU, ser formulada por autoridade competente, conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

7. Além disso, deve haver pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam e que vise esclarecer dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do TCU.

8. No tocante a esse último requisito, não se vislumbra dúvidas nos questionamentos apresentados pelo consulente. Na verdade, conforme consignado expressamente nos pareceres que lhe acompanham, o propósito da consulta é rediscutir o mérito da matéria decidida no Acórdão 2.225/2019-TCU-Plenário e tentar reformulá-la. Pois senão, vejamos o seguinte trecho do PARECER 00786/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 3, p. 8):

‘21. No tocante aos dois primeiros pontos uniformizados (alíneas a) e b) do item 136 do Parecer n. 00047/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU - acima transcritos), ênfatiza-se que o que se almeja, em verdade, é a reforma do entendimento veiculado pelo TCU no Acórdão nº 2225/2019-TCU-Plenário. Sobre esses pontos, a DEAX enfatiza o seguinte:

8. [...] Sob tal enfoque, há que se alertar que s.m.j., dificilmente em sede de consulta, o TCU não se manifestaria de forma diversa do posicionamento adotado no Acórdão nº 2225/2019-TCU-Plenário, uma vez que esse entendimento traduz o atual interpretação da Corte de Contas sobre o tema. Esse risco é bastante evidente e tem de ser avaliado por ocasião da eventual formulação da consulta.

9. Ademais, a reforma do acórdão específico somente poderia ser obtida pela via dos competentes recursos perante a Corte de Contas, ou pela via judicial. No caso, incabível nesta oportunidade qualquer recurso em face do Acórdão nº 2225/2019-TCU-Plenário, uma vez que seriam manifestamente intempestivos (à exceção do que será exposto a seguir, no que se refere à modulação temporal). Vale ressaltar, ainda, que não há fatos novos ou supervenientes tendentes a justificar a interposição de recurso nesta oportunidade, pois a discordância cinge-se à aplicação dos dispositivos legais da Lei nº 6.880, de 1980. Assim sendo, restaria a via judicial para a reforma do julgado, cuja análise não compete a este Departamento.’

9. Do pronunciamento acima, verifica-se que a real intenção da consulta (‘o que se almeja, em verdade’) é rediscutir o alcance da aplicação do art. 110 da Lei 6.880, de 9/12/1980, a despeito de a unidade jurisdicionada estar ciente da ausência de fatos novos ou supervenientes que justifiquem novo pronunciamento desta Corte acerca da matéria. Assim, ao reconhecer que no atual momento qualquer recurso seria manifestamente intempestivo, busca, mediante esta consulta, atacar o Acórdão 2.225/2019-TCU-Plenário.



Portanto, dar prosseguimento ao feito, significa, na prática, conferir natureza recursal a esta consulta, o que é desvirtuar a finalidade deste instituto.

10. Nada obstante, cumpre-se tecer alguns esclarecimentos acerca da decisão constante no Acórdão 2.225/2019-TCU-Plenário e dos questionamentos suscitados.

11. A partir do citado acórdão, esta Corte passou a seguir entendimento cristalizado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de que o art. 110 da Lei 6.880/1980 se restringe aos militares da ativa ou reserva remunerada, em sua exata medida, não sendo possível a concessão de tal benesse àqueles militares já reformados. A seguir, transcreve-se trecho do voto do Relator, Ministro Benjamin Zymler, cujá leitura é suficiente para elucidar os questionamentos:

‘9. Como se vê, o benefício previsto no art. 110 da Lei 6.880/1980, expressamente dirigido ao militar da ativa ou da reserva remunerada, não alcança o militar reformado. Ademais, quer da ativa, quer da reserva, o benefício se traduz no cálculo dos proventos com base no soldo do posto ou grau hierárquico imediato àquele que o favorecido apresentava na ativa - ou seja, não há espaço na norma para o cálculo dos proventos ter por referência dois postos acima daquele que o militar possuía quando ainda em atividade.

10. Sobre o primeiro ponto - os destinatários do adicional -, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), intérprete último da lei federal, há muito se encontra pacificada, como ilustram os precedentes adiante reproduzidos:

‘PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MILITAR REFORMADO POR ATINGIR A IDADE LIMITE NA RESERVA. INVALIDEZ SUPERVENIENTE À INATIVACÃO. REFORMA COM REMUNERAÇÃO CORRESPONDENTE AO GRAU HIERÁRQUICO IMEDIATO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 7 E 83 DO STJ.

1. O art. 110 da Lei 6.880/1980 prevê o direito de o militar da ativa ou da reserva remunerada ser reformado com a remuneração calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que possuir.

2. O Tribunal de origem asseverou: ‘o autor foi reformado ex officio em 21/05/2006 (Evento 20 - PROCADM4 - fl. 15), por ter atingido idade limite de permanência na reserva, nos termos do art. 106, I, d, da Lei nº 6.880/80. Pretende, agora, a melhoria da reforma para que seus proventos passem a ser calculados com base na remuneração do posto superior na inatividade, em razão da superveniência de moléstia que determina a sua invalidez (neoplasia maligna constatada em 04/01/2008) ‘.

3. É inviável reanalisar a constatação das datas da reforma e da eclosão da moléstia, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se, portanto, o óbice da Súmula 7/STJ.

4. Ao reconhecer que o direito ora pugnado alcança apenas os militares da ativa ou da reserva remunerada, não prevendo a possibilidade da alteração de proventos de militar reformado por atingir a idade limite na reserva, o Tribunal a quo decidiu em consonância com a jurisprudência do STJ, razão pela qual incide a Súmula 83 do STJ. Precedentes: REsp 1.381.724/RS, Relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe 10/5/2017; e AgRg no REsp 1.539.940/RS, Relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 29/3/2016.

5. Recurso Especial não conhecido’ (REsp 1784347/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/4/2019, DJe de 23/4/2019; ênfase acrescentada) .

‘ADMINISTRATIVO. MILITAR. REFORMA. ALTERAÇÃO DE BENEFÍCIO. INCAPACIDADE SUPERVENIENTE. ART. 110, § 1º C/C ART. 108, V, DA LEI 6.880/80. MILITARES DA ATIVA OU RESERVA REMUNERADA. RESTRIÇÃO. MILITAR JÁ REFORMADO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A reforma do militar com a remuneração calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que possuir ou que possuía na ativa, nos termos do art. 110, § 1º, c/c o art. 108, V, da Lei 6.880/80, restringe-se aos militares da ativa ou reserva remunerada, na exata disposição do *caput* do art. 110, não sendo possível a concessão de tal benesse àqueles militares já reformados.

2. Recurso especial não provido’ (REsp 1.340.075/CE, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 9/4/2013, DJe de 15/4/2013; ênfase acrescentada).

11. Desse último julgado, permito-me transcrever elucidativo trecho do voto do relator, Ministro Castro Meira:

‘Da simples leitura do *caput* do art. 110 do Estatuto dos Militares, denota-se que o benefício é restrito àqueles militares da ativa ou reserva remunerada, como, aliás, entendeu o decisório regional ora atacado.



Acrescente-se que, em sua redação original, o dispositivo legal permitia a reforma apenas aos militares da ativa, incluindo-se-lhe os da reserva remunerada somente a partir da edição da Lei 7.580/86, *verbis*:

'Art 1º. O *caput* do art. 110 da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 110. O militar da ativa ou da reserva remunerada, julgado incapaz definitivamente por um dos motivos constantes dos incisos I e II do art. 108, será reformado com a remuneração calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que possuir ou que possuía na ativa, respectivamente'.

Art 2º. As disposições do art. 110 da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, são extensivas aos militares que na vigência desta lei já se encontrem na reserva remunerada e que tenham sido reformados com base nos incisos I e II do art. 108.'

A Exposição de Motivos da referida lei bem delimita o alcance pretendido pela alteração da norma:

'Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

O militar da ativa julgado incapaz definitivamente, por um dos motivos constantes dos itens I e II do art. 108, da Lei nº 6.880/80, Estatuto dos Militares, é reformado com a remuneração do grau hierárquico imediato ao que possuir na ativa, de acordo com o art. 110 do mesmo Estatuto.

O militar da reserva remunerada julgado incapaz definitivamente por um dos motivos constantes dos itens I e II do citado art. 108 vem sendo reformado com a remuneração correspondente ao seu grau hierárquico.

A situação configura uma abrangência incompleta e injusta da lei cuja correção ora submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência.'

Se o próprio legislador não vislumbrou tal possibilidade, não cabe ao intérprete fazê-lo, ainda que por alegação de observância ao princípio da isonomia, pois não seria coerente admitir que suposta omissão legislativa possa ser sanada por interpretação que alargue o alcance normativo.

Os militares da reserva remunerada não se equiparam aos reformados, apesar de ambos os casos tratarem de inatividade, tendo em vista que aqueles podem ser convocados a retornar ao serviço ativo, enquanto estes passam definitivamente à inatividade.

.....
Nem se diga que o art. 2º da Lei 7.580/86 socorreria o recorrente, porquanto a extensão das disposições do art. 110 da Lei 6.880/80 abrange 'militares que na vigência desta lei já se encontrem na reserva remunerada e que tenham sido reformados com base nos incisos I e II do art. 108', enquanto que no presente caso busca-se a equiparação com o art. 108, V.

Ademais, oportuno observar que o próprio art. 110, § 3º, ao admitir a ampliação dos benefícios de que trata por leis especiais, ressaltou que o benefício será deferido 'desde que o militar, ao ser reformado, já satisfaça as condições por ela exigidas'.

Em suma, os militares que adquiriram a moléstia incapacitante após a passagem para a inatividade definitiva não foram contemplados pelo art. 110 da Lei 6.880/80, o qual refere-se à concessão inicial de reforma e não à sua alteração, e alcança apenas os militares da ativa e da reserva remunerada.

Essa é a leitura que faço da norma tida por violada, embora tenha notícia que a Administração e o próprio Tribunal de Contas da União adotam interpretação em sentido contrário, sem diferenciação entre militares da ativa, da reserva ou reformados.

Por fim, vale anotar que o paradigma do TRF da 2ª Região arrolado pelo recorrente foi reformado por decisão desta Corte, no julgamento do REsp 1.115.309/RS, DJe 30.4.2010, Quinta Turma, de relatoria do Ministro Jorge Mussi.

.....
Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.'

12. Relativamente ao segundo ponto mencionado no item 9 deste voto - concessão em cascata do benefício previsto no art. 110 da Lei 6.880/1980 -, a jurisprudência do STJ rejeita a hipótese mesmo que a moléstia incapacitante tenha sido adquirida com o militar ainda na reserva remunerada. Em outras palavras, se já beneficiário da vantagem do art. 50, inciso II, da Lei 6.880/1980 (inatividade com proventos calculados sobre o posto hierárquico imediato), nem sequer o militar da reserva remunerada acometido de moléstia incapacitante faz jus a nova melhoria de proventos com esteio no art. 110, § 1º, da Lei 6880/1980. Nesse sentido, exemplificativamente, cito como precedente:

'AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MILITAR DA RESERVA REMUNERADA. SUPERVENIÊNCIA DE



INCAPACIDADE TOTAL E DEFINITIVA. REFORMA. CÁLCULO DOS PROVENTOS. SOLDOS DO POSTO IMEDIATAMENTE SUPERIOR AO QUE EXERCIA NA ATIVA.

1. A orientação jurisprudencial desta Corte Superior é no sentido de que o militar da reserva remunerada julgado definitivamente incapaz para qualquer trabalho, como na hipótese de estar acometido de cardiopatia grave, deve ser reformado com proventos correspondentes ao soldo da graduação hierárquica imediata a que possuía na ativa, nos termos do art. 110, § 1º, da Lei nº 6.880/80.

2. Agravo regimental a que se nega provimento' (AgRg nos EDcl no Recurso Especial 966.142/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Quinta Turma, julgado em 26/2/2013, DJe de 5/3/2013) .

13. Mais uma vez, em homenagem à clareza, transcrevo trechos do relatório/voto condutor da deliberação, este subscrito pelo Ministro Marco Aurélio Bellizze:

'Trata-se de agravo regimental interposto por Carlos Costa Ribeiro Filho desafiando decisão da lavra do então Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, a quem coube apreciar, inicialmente, o recurso especial, no que interessa, assim fundamentada:

'1. Trata-se de Recurso Especial interposto por CARLOS COSTA RIBEIRO FILHO, com fundamento na alínea a do art. 105, III da Constituição Federal, no qual se insurge contra acórdão proferido pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 2a. Região, assim ementado, na parte que interessa à espécie:

'ADMINISTRATIVO. MILITAR. RESERVA REMUNERADA. POSTERIOR REFORMA. PROVENTOS COM BASE NA REMUNERAÇÃO DO POSTO IMEDIATAMENTE SUPERIOR AO DA ATIVA. ART. 110 DA LEI 6.880/80. HONORÁRIOS.'

(...)

2. Os Embargos de Declaração opostos foram rejeitados.

3. Nas razões de seu Apelo Especial, o recorrente aponta violação aos arts. 108, III da Lei 6.880/80 e 1º e 2º da Lei 7.580/86. Alega, em suma, que na inatividade possuía a remuneração calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico de Capitão. Logo, ao se tornar inválido na forma da legislação militar sua remuneração deve ser calculada com base no soldo de Major.

4. A irresignação não merece prosperar.

5. Com efeito, o artigo 110 da Lei 6.880/80 dispõe o seguinte:

'Art. 110. O militar da ativa ou da reserva remunerada, julgado incapaz definitivamente por um dos motivos constantes dos incisos I e II do art. 108, será reformado com a remuneração calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que possuir ou que possuía na ativa, respectivamente.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo aos casos previstos nos itens III, IV e V do artigo 108, quando, verificada a incapacidade definitiva, for o militar considerado inválido, isto é, impossibilitado total e permanentemente para qualquer trabalho.'

6. Destarte, o recorrente, julgado incapaz definitivamente para o serviço do Exército, faz jus ao pagamento de sua remuneração calculada no grau imediatamente superior ao posto que ocupava enquanto na ativa.

7. Entretanto, conforme se extrai dos autos, tal direito já vem sendo observado, na medida em que o autor foi transferido para reserva remunerada em 29.4.1988 no posto de Primeiro-Tenente, com proventos de Capitão, por contar com mais de trinta anos de serviço.

8. Desse modo, não merece reparos o entendimento adotado pelo Tribunal a quo, que, inclusive, encontra amparo na jurisprudência desta Corte. Confira-se:

'ADMINISTRATIVO. MILITAR DA RESERVA REMUNERADA. REFORMA. INCAPACIDADE TOTAL E DEFINITIVA. SOLDOS DA GRADUAÇÃO IMEDIATAMENTE SUPERIOR. LEI 6.880/80, ART. 110, §§ 1º E 2º, C.

O militar da reserva remunerada julgado definitivamente incapaz por estar acometido de cardiopatia grave, deve ser reformado com o soldo correspondente à graduação hierárquica imediata a que possuía na ativa.

Recurso não conhecido (REsp. 169.804/DF, Rel. Min. EDSON VIDIGAL, DJU 23.11.1998).'

9. Diante do exposto, com fundamento no art. 557, *caput* do Código de Processo Civil, nega-se seguimento ao Recurso Especial.

10. Publique-se. Intimações necessárias.'

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados monocraticamente.

O agravante, militar da reserva remunerada reformado posteriormente por incapacidade permanente (cardiopatia grave), reitera a alegação de que faz jus à percepção dos proventos com base no soldo correspondente ao posto de Major.



Acrescenta que foi transferido para a reserva remunerada em 29/4/1988, no posto de Primeiro-Tenente, o qual exercia na ativa, com percepção dos proventos com base no soldo do posto de Capitão - grau hierarquicamente superior -, pois contava, à época, com mais de trinta anos de serviço nas Forças Armadas.

Assim, com a superveniência da invalidez permanente e, por conseguinte, a reforma em 10/9/1993, pugna pela revisão de sua remuneração, a fim de que o parâmetro a ser utilizado passe a ser o soldo do posto imediato ao do de Capitão, ou seja, o soldo de Major.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE (RELATOR):

Após examinar atentamente os pontos controvertidos, a minha conclusão é a de que os fundamentos da decisão agravada não foram infirmados pelas alegações trazidas no agravo regimental, impondo-se, assim, a sua confirmação.

Com efeito, a orientação jurisprudencial desta Corte Superior é no sentido de que o militar da reserva remunerada julgado definitivamente incapaz para qualquer trabalho, como na hipótese de estar acometido de cardiopatia grave, deve ser reformado com proventos correspondentes ao soldo da graduação hierárquica imediata a que possuía na ativa, nos termos do art. 110, § 1º, da Lei nº 6.880/80.

Logo, na espécie, como o posto que o agravante exercia na ativa era o de Primeiro-Tenente, deve perceber, na reforma por incapacidade definitiva para qualquer trabalho, os proventos correspondentes ao soldo do grau superior, que é o de Capitão. Como já recebia essa remuneração, não há como acolher a pretensão de revisão para perceber valores de graduação ainda mais elevada.

Consoante asseverado no acórdão regional, não há 'qualquer ressalva [na legislação] quanto à remuneração que vinha recebendo o militar da reserva, a partir de sua passagem para a inatividade, que garantisse, porventura, remuneração correspondente a de dois postos acima daquele ocupado na atividade, nos casos em que o militar já recebesse proventos correspondentes ao do grau imediato ao que ocupava na ativa'.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto'.

14. No caso do sr. Fernando Geraldo de Siqueira, ora em exame, o militar já se encontrava reformado quando acometido de moléstia incapacitante e também já tinha, à época, seus proventos vinculados ao soldo do posto hierárquico imediato, de modo que sob nenhuma perspectiva ser-lhe-ia devido o novo acréscimo concedido pelo Comando do Exército.

15. Ilegal, pois, a alteração.

16. Quanto aos demais atos acostados ao processo, inclusive o ato inicial de reforma do sr. Fernando Geraldo de Siqueira (este com os proventos corretamente associados ao posto imediatamente superior àquele que o militar ocupava na ativa), acompanho os pareceres técnicos no sentido de sua legalidade e registro.

17. Por fim, considero relevante, neste momento, tecer algumas considerações, ainda que breves, acerca do conteúdo e dos efeitos do Acórdão 1987/2010-TCU-Plenário, haja vista a evolução jurisprudencial que ora defendo.

18. Aliás, peço licença para registrar que, embora integre o corpo de ministros desta Corte de Contas há mais de vinte anos, é a primeira vez que me deparo, na condição de relator, com a discussão aqui travada, o que evidencia, a meu ver, o acerto das alterações recentemente promovidas pelo Tribunal na distribuição de processos, sobretudo por proporcionarem aos julgadores - como consequência direta da ampliação do leque de órgãos e assuntos tratados nos feitos que presidem - uma visão mais abrangente e objetiva da administração pública, sob a ótica do controle externo.

19. Pois bem, o Acórdão 1987/2010-TCU-Plenário - com esteio no princípio da isonomia - teve por legítima a concessão da vantagem prevista no art. 110, § 1º, da Lei 6.880/1980 a militares já reformados acometidos de doença incapacitante.

20. Malgrado à época tenha anuído a esse entendimento, desta feita, reexaminando a matéria à luz da jurisprudência que se formou ao longo dos últimos anos em nossas cortes superiores, julgo não haver, no posicionamento sedimentado no âmbito do STJ, nenhum desdouro ao princípio da isonomia, e, ainda que houvesse, não seria dado a este tribunal de contas negar vigência a norma legal expressa para eventualmente prestigiá-lo.

21. De fato, há distinção tão substancial entre os regimes jurídicos aplicáveis, de per si, aos militares da ativa, da reserva e reformados que não se apresenta razoável pretender igualá-los - pela via da hermenêutica -

para efeito de concessão de benefícios. Note-se que, no plano remuneratório, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem restringido, inclusive, a eficácia de títulos executivos judiciais quando o titular do direito migra da condição de servidor ativo para a de servidor aposentado. No MS 30.725, por exemplo, o Ministro Gilmar Mendes anotou:

‘Nesse sentido, a coisa julgada deveria ser invocada, a princípio, para efeitos de pagamento de vencimentos, o que não significa, necessariamente, que essa proteção jurídica se estenda, desde logo, para o cálculo dos proventos, o qual deve ser analisado caso a caso, sob pena de reconhecer-se a perpetuação de um direito declarado a ponto de alcançar um instituto jurídico diverso: o instituto dos proventos.’

22. Ora, o art. 110 do Estatuto dos Militares tem por evidente propósito compensar os militares da ativa que tenham sua carreira precocemente interrompida por infortúnios associados ao cumprimento do dever. A exceção são as enfermidades referidas no inciso V do art. 108, mas mesmo ali se faz inequívoca a intenção do legislador de favorecer o militar vitimado pela interrupção abrupta da carreira.

23. Naturalmente, não há que se falar em interrupção da carreira no caso de militares já reformados.

24. Poder-se-ia até objetar, é verdade, que os militares da reserva, expressamente referidos pela norma, também se encontram, tecnicamente, na situação de inativos. No entanto, insisto, o discrímen entre reserva e reforma é tal que a simples leitura da conceituação dada aos institutos espanca qualquer dúvida a respeito. Eis o que dispõe o art. 3º da Lei 6.880/1980:

‘Art. 3º Os membros das Forças Armadas, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores da Pátria e são denominados militares.

§ 1º Os militares encontram-se em uma das seguintes situações:

a) na ativa:

(...)

b) na inatividade:

I - os da reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e

II - os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União.’

25. Nessa mesma linha, saliento que, em sua redação original, o § 1º do art. 110 do Estatuto dirigia-se unicamente aos militares da ativa. Foi a ocorrência de casos reais de incapacidade - envolvendo reservistas convocados - ocasionada por ferimento ou enfermidade contraída em função do efetivo exercício da atividade militar (incisos I e II do art. 108) que motivou o legislador a lhes estender o benefício. Reproduzo a exposição de motivos que fundamentou a alteração:

‘Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

O militar da ativa julgado incapaz definitivamente, por um dos motivos constantes dos itens I e II do art. 108, da Lei nº 6.880/80, Estatuto dos Militares, é reformado com a remuneração do grau hierárquico imediato ao que possuir na ativa, de acordo com o art. 110 do mesmo Estatuto.

O militar da reserva remunerada julgado incapaz definitivamente por um dos motivos constantes dos itens I e II do citado art. 108 vem sendo reformado com a remuneração correspondente ao seu grau hierárquico.

A situação configura uma abrangência incompleta e injusta da lei cuja correção ora submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência.’

26. Portanto, a não concessão da vantagem aos militares já reformados não foi um mero descuido da lei; tampouco representa, sob qualquer enfoque que se considere, ofensa ao princípio da isonomia.

27. De toda sorte, mesmo que assim não fosse, de modo algum seria dado ao intérprete substituir-se ao legislador no disciplinamento da matéria. É o que estabeleceu o STF, em 2014, por meio da Súmula Vinculante 37, de observância obrigatória pelos órgãos do Poder Judiciário e por toda a administração pública (cf. art. 103-A da Constituição Federal):

‘Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.’

12. Consoante o voto acima, fica evidente que a decisão do TCU se harmoniza perfeitamente com a jurisprudência do STJ, intérprete último da lei federal (Acórdão 1.398/2022-TCU-Plenário, Ministro Benjamin Zymmler). De tal maneira que as questões trazidas pela consulta não necessitariam maiores divagações.

13. Em relação ao primeiro questionamento submetido ao Tribunal, aplica-se o disposto na Súmula Vinculante 37 que dispõe não ser possível ao Poder Judiciário aumentar vencimentos ou estender vantagens a servidores públicos civis e militares regidos pelo regime estatutário, com fundamento no princípio da isonomia.



Assim, se é vedado ao Poder Judiciário, no exercício da função judicante, conceder vantagens ou aumentos à remuneração dos servidores públicos civis e militares sob o fundamento de isonomia, uma vez que não tem função legislativa, também é vedado à Administração Pública conceder aumentos ou vantagens a seus servidores, sob aquele fundamento, sem autorização legislativa.

14. No tocante ao segundo quesito, faz-se necessário ler o voto que fundamenta Acórdão 2.225/2019-TCU-Plenário para perceber que não há uma tese de percepção de duplo benefício construída pelo TCU para afastar a aplicação da art. 110 da Lei 6.880/1980. No julgamento daquele acórdão, em conformidade com jurisprudência do STJ sobre a matéria, o TCU negou registro ao ato de alteração de reforma do interessado porque o militar já se encontrava reformado quando acometido de moléstia incapacitante, de modo que não se aplicava a vantagem do art. 110, § 1º, da Lei 6.880/1980.

15. Ademais, o voto também salienta entendimento do STJ segundo o qual, em qualquer das situações da aplicação do art. 110, a remuneração será ‘calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que possuir ou que possuía na ativa, respectivamente’, nos exatos termos de sua redação. Desse modo, o militar da reserva remunerada, já beneficiário da art. 50, inciso II, da Lei 6.880/1980 (redação originária), que teve proventos calculados sobre o posto hierárquico imediato, não faria jus a melhoria dos proventos (AgRg nos EDcl no Recurso Especial 966.142/RJ, REsp. 169.804/DF).

16. Nessa esteira, temos apenas um alinhamento da jurisprudência desta Corte com o entendimento consolidado do STJ, segundo o qual o art. 110 da Lei 6.880/1980 se restringe aos militares da ativa ou reserva remunerada e limita a base de cálculo da remuneração no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que possuir ou que possuía na ativa, em plena concordância com a referida norma.

17. No que se refere a uma possível aplicação do art. 152 da Lei 6.880/1980 c/c art. 94 do Decreto 4.307/2002 apresentada pelo consulente, está explícito nesta construção argumentativa uma ampliação dos direitos previstos no art. 110, sendo, portanto, ilegal.

18. Primeiro porque o art. 152 da Lei 6.880/1980 é um dispositivo constante nas Disposições Gerais, Transitórias e Finais e visa amparar militares específicos (Leis 288/1948, 616/1949 e 1.156/1959 – militares que naquela época participaram de operações de guerra e Lei 1.267/1950 – promoção de oficiais e praças das Forças Armadas que tenham tomado parte no combate à revolução comunista de 1935). Segundo porque, como se sabe, um decreto regulamentar não pode inovar a ordem jurídica, que é seu fundamento de validade, criando direitos ou obrigações.

19. Dessa forma, qualquer interpretação dada ao Decreto 4.307/2002 deve estar em consonância com a Lei 6.880/1980, sem contrariá-la ou inová-la. É dizer, qualquer interpretação dada ao art. 94 do Decreto 4.307/2002 que amplie (ou limite) direito disposto no art. 110 da Lei 6.880/1980 é ilegal e não deve prosperar.

20. Em face disso, entende-se que, por força dos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, a consulta não deve ser admitida, pois na prática tem natureza recursal, o que desvirtua a finalidade do instituto.

CONCLUSÃO

21. Conforme demonstrado, a presente consulta não deve ser admitida pelo Tribunal, uma vez que não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no 264 do Regimento Interno do TCU. O real propósito almejado da consulta, consoante expresso nos pareceres acostados, é rediscutir o mérito da matéria decidida no Acórdão 2.225/2019-TCU-Plenário e tentar reformulá-la, ainda que a unidade jurisdicionada esteja ciente da ausência de fatos novos ou supervenientes que justifiquem novo pronunciamento desta Corte acerca da matéria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) não conhecer da presente documentação como consulta, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 264 e art. 265 do Regimento Interno do TCU;
- b) informar ao consulente da decisão que vier a ser proferida, comunicando-lhe de que a deliberação ora encaminhada pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
- c) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 265, do Regimento Interno do TCU.” (os destaques constam do texto original)

É o relatório.

Voto



Em exame, autos de consulta formulada ao Tribunal pelo ministro de Estado da Defesa, requerendo, inobstante o entendimento expresso no acórdão 2225/2019-Plenário, que sejam respondidas as seguintes questões:

“Considerando que o militar reformado está sujeito aos mesmos riscos e condições dos da ativa e da reserva remunerada para contrair uma das doenças especificadas em lei (inciso V do art. 108), não devem ser aqueles militares beneficiários também do direito previsto no art. 110, §1º, da Lei nº 6.880/80, sob pena de tratamento anti-isonômico?”

“A tese que veda a percepção de duplo benefício do proventos calculados com base no posto acima não estaria em descompasso com o que preconiza o art. 152 da Lei nº 6.880/80 c/c art. 94 do Decreto nº 4.307/02, que admitem que o militar julgado inválido com base nos casos previstos nos incisos III a V do art. 108 do Estatuto dos Militares tem direito a ser ‘reformado com proventos calculados com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que faria jus na inatividade’, até o limite de ‘2 (dois) graus hierárquicos acima daquele que tiver por ocasião do processamento de sua transferência para a reserva ou reforma?’”

2. Esta Corte, no mencionado acórdão 2225/2019-Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler, aplicou o entendimento defendido no voto que fundamentou o acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 1.340.075/CE, no sentido de que “o benefício previsto no art. 110 da Lei 6.880/1980, expressamente dirigido ao militar da ativa ou da reserva remunerada, não alcança o militar reformado”.

3. Conforme assinalado pela unidade instrutiva na instrução precedente, no acórdão 1398/2022, que apreciou embargos contra o acórdão 2225/2019, este Plenário consignou que o referido acórdão “se harmoniza perfeitamente com a sedimentada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, intérprete último da lei federal (v. g. REsp 1.784.347/RS e REsp 1.340.075/CE, entre outros”.

4. De acordo com a unidade instrutiva, os próprios pareceres emitidos em relação à presente consulta, notadamente o parecer 786/2021/Conjur-MD/CGU/AGU⁵⁹, apontaram que se trata de tentativa de se reformar o mérito da matéria decidida no acórdão 2225/2019-Plenário.

5. A secretaria conclui a instrução propondo que a presente consulta não seja admitida pelo Tribunal, uma vez que não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no 264 do Regimento Interno do TCU”, tendo em vista que busca rediscutir o mérito da matéria decidida no acórdão 2225/2019-Plenário, sem que tenham sido apontados fatos novos ou supervenientes que justificassem novo pronunciamento desta Corte acerca da matéria.

6. Em que pese a referida conclusão, analisou aspectos das questões postas, e de sua instrução destaco os seguintes excertos:

“(…) 13. Em relação ao primeiro questionamento submetido ao Tribunal, aplica-se o disposto na Súmula Vinculante 37 que dispõe não ser possível ao Poder Judiciário aumentar vencimentos ou estender vantagens a servidores públicos civis e militares regidos pelo regime estatutário, com fundamento no princípio da isonomia. Assim, se é vedado ao Poder Judiciário, no exercício da função judicante, conceder vantagens ou aumentos à remuneração dos servidores públicos civis e militares sob o fundamento de isonomia, uma vez que não tem função legislativa, também é vedado à Administração Pública conceder aumentos ou vantagens a seus servidores, sob aquele fundamento, sem autorização legislativa.

14. No tocante ao segundo quesito (...) no julgamento daquele acórdão [acórdão 2225/2019-TCU-Plenário], em conformidade com jurisprudência do STJ sobre a matéria, o TCU negou registro ao ato de alteração de reforma do interessado porque o militar já se encontrava reformado quando cometido de moléstia incapacitante, de modo que não se aplicava a vantagem do art. 110, § 1º, da Lei 6.880/1980.

15. Ademais, o voto também salienta entendimento do STJ segundo o qual, em qualquer das situações da aplicação do art. 110, a remuneração será ‘calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que possuir ou que possuía na ativa, respectivamente’, nos exatos termos de sua redação. Desse modo, o militar da reserva remunerada, já beneficiário da art. 50, inciso II, da Lei 6.880/1980 (redação originária), que teve proventos calculados sobre o posto hierárquico imediato, não faria jus a melhoria dos proventos (AgRg nos EDcl no Recurso Especial 966.142/RJ, REsp. 169.804/DF).

⁵⁹ Peça 3, p. 8.



16. Nessa esteira, temos apenas um alinhamento da jurisprudência desta Corte com o entendimento consolidado do STJ, segundo o qual o art. 110 da Lei 6.880/1980 se restringe aos militares da ativa ou reserva remunerada e limita a base de cálculo da remuneração no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato ao que possuir ou que possuía na ativa, em plena concordância com a referida norma.

17. No que se refere a uma possível aplicação do art. 152 da Lei 6.880/1980 c/c art. 94 do Decreto 4.307/2002 apresentada pelo consulente, está explícito nesta construção argumentativa uma ampliação dos direitos previstos no art. 110, sendo, portanto, ilegal.

18. Primeiro porque o art. 152 da Lei 6.880/1980 é um dispositivo constante nas Disposições Gerais, Transitórias e Finais e visa amparar militares específicos (Leis 288/1948, 616/1949 e 1.156/1959 – militares que naquela época participaram de operações de guerra e Lei 1.267/1950 – promoção de oficiais e praças das Forças Armadas que tenham tomado parte no combate à revolução comunista de 1935). Segundo porque, como se sabe, um decreto regulamentar não pode inovar a ordem jurídica, que é seu fundamento de validade, criando direitos ou obrigações.

19. Dessa forma, qualquer interpretação dada ao Decreto 4.307/2002 deve estar em consonância com a Lei 6.880/1980, sem contrariá-la ou inová-la. É dizer, qualquer interpretação dada ao art. 94 do Decreto 4.307/2002 que amplie (ou limite) direito disposto no art. 110 da Lei 6.880/1980 é ilegal e não deve prosperar.”

7. Acrescento que o posicionamento adotado no acórdão 2225/2019-Plenário tem sido aplicado reiteradamente na apreciação de atos de pessoal desde a publicação do referido acórdão, conforme, por exemplo, acórdãos 7336/2022-1ª Câmara (de relatoria do ministro Benjamin Zymler), 7310/2022-1ª Câmara (de relatoria do ministro Augusto Sherman), 3706/2022-1ª Câmara (de relatoria do ministro Jorge Oliveira), 2057/2022-2ª Câmara (de relatoria do ministro Marcos Bemquerer), 933/2022-2ª Câmara (de relatoria do ministro André de Carvalho), 24/2022-2ª Câmara (de relatoria do ministro Raimundo Carreiro), 1749/2021-1ª Câmara (de relatoria do ministro Jorge Oliveira), 12563/2020-2ª Câmara (de relatoria do ministro Marcos Bemquerer), 14105/2019-1ª Câmara (de relatoria do ministro Benjamin Zymler), 457/2020-2ª Câmara (de relatoria da ministra Ana Arraes), dentre outros.

8. Ademais, os interessados não obtiveram êxito em alterar tal posicionamento por meio de recursos, a exemplo das decisões tomadas pelos colegiados nos acórdãos 8243/2021-2ª Câmara (de relatoria do ministro Aroldo Cedraz), 15198/2021-1ª Câmara (de relatoria do ministro Benjamin Zymler), 1609/2022-2ª Câmara (de relatoria do ministro Raimundo Carreiro), 1719/2021-2ª Câmara (de relatoria do ministro Marcos Bemquerer), 4011/2021-1ª Câmara (de relatoria do ministro Bruno Dantas), 14065/2020-1ª Câmara (de relatoria do ministro Benjamin Zymler).

9. Verifica-se, portanto, que não há dúvida em relação à referida questão, ao contrário, observa-se a existência de jurisprudência remansosa e pacífica quanto ao assunto no âmbito deste Tribunal.

10. Assim, a presente documentação não pode ser conhecida como consulta, por ausência de requisitos de admissibilidade.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2565/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.461/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III - Consulta.
3. Consulente: Ministério da Defesa.
4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
5. Representante do Ministério Público: não atuou.
6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).
7. Representação legal: não há.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina consulta encaminhada pelo Ministro da Defesa, com o objetivo de esclarecer dúvidas acerca da reforma de militares com remuneração calculada com base no soldo correspondente ao grau hierárquico imediato, de que trata o art. 110 da Lei 6.880/1980.

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

- 9.1. não conhecer da consulta, por não atender aos requisitos de admissibilidade elencados nos arts. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992, e 264, IV, §§ 1º e 2º, do RI/TCU;
- 9.2. remeter cópia desta deliberação ao Ministro da Defesa;
- 9.3. arquivar os autos e encerrar o presente processo.

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2565-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ANEXO III DA ATA Nº 44, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2022
(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório e Votos emitidos pelo relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, e pelo revisor, Ministro Vital do Rêgo, no processo TC-014.955/2012-1.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 014.955/2012-1

Natureza(s): Embargos de declaração em embargos de declaração em recurso de reconsideração em tomada de contas especial

Órgão/Entidade: Município de Paracambi - RJ

Responsáveis: Adriana Nocchi dos Santos (112.784.707-43); Ana Paula Gaspar Pontes (069.306.737-30); Anamaria Carvalho Schneider (379.621.326-04); André Luiz Ceciliano (872.396.397-20); Anna Maria Guimarães Salgado (016.834.887-09); Eliane Ribeiro de Almeida (730.610.777-15); Fabiana Augusta Sanfilippo Cascardo (017.941.237-09); Fernando Augusto Cordeiro de Carvalho Filho (633.135.967-20); Glauber Bragança de Miranda (054.115.537-76); Irinaldo Cabral da Silva (892.350.027-53); Jairo Langoni Carvalho (312.933.957-49); Lea Regina Santos do Rego Barros (437.258.727-91); Leonardo Jacques da Costa Braga (914.155.787-53); Manoel Cezar Nobre dos Santos (365.334.917-68); Marcio Antonio Oliveira (261.908.267-68); Osmar Machado dos Santos Junior (125.157.467-05); Pedro Paulo Pires Robaço (674.006.987-53); Robert Antonio Ramiarina (071.010.657-24); Tarciso Goncalves Pessoa (615.202.257-68); Wagner Muniz Rocha (831.176.107-82).

Representação legal: Adriana Peclat Santos (179097/OAB-RJ); Mateus Sena Lara (61569/OAB-DF); Ana Carla Coelho Ferreira Pessoa (230.329/OAB-RJ); Rennan Patrick Arigoni Barzan (204.769/OAB-RJ) e outros.



SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO EXECUÇÃO DE OBRA DE UNIDADE DE SAÚDE. AUSÊNCIA DAS OMISSÕES ALEGADAS. ACOLHIMENTO PARCIAL DOS EMBARGOS PARA ESCLARECER QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA, SEM ALTERAÇÃO DE MÉRITO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração interpostos por André Luiz Ceciliano (peça 497) contra o Acórdão 197/2022-TCU-Plenário (peça 472) que julgou embargos de declaração contra o Acórdão 2.176/2020-TCU-Plenário (peça 353), que decidiu recursos de reconsideração de vários responsáveis contra o Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário (peça 172) mantido pelo Acórdão 227/2017-Plenário, peça 258 (ambos de relatoria do e. Ministro Vital do Rego), negando provimento ao pleito do ora embargante.

Estes autos tratam originalmente de tomada de contas especial instaurada em atendimento ao disposto no Acórdão 6.703/2011-TCU-Plenário para apuração de irregularidades no Convênio 458/2003 (Siafi 497866), firmado entre o Fundo Nacional de Saúde e o Município de Paracambi/RJ, cujo objeto foi a construção do Hospital Geral de Paracambi.

A presente TCE foi constituída a partir de apartado da representação TC 012.759/2010-4, em que se apurou a inexecução de diversas obras no Município de Paracambi/RJ custeadas por recursos federais, entre elas a da unidade de saúde em questão.

Por meio do Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário, o colegiado declarou a revelia de André Luiz Ceciliano, prefeito do Município de Paracambi/RJ no período de 29/12/2003 a 31/12/2008, julgou suas contas irregulares, imputando-lhe débito no valor histórico de R\$ 1.200.000,00 e multas dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 nos valores de R\$ 50.000,00 e R\$ 20.000,00, respectivamente.

As irregularidades a ele atribuídas foram: a) apresentar o projeto originador do Convênio 458/2003 com falhas, sem a observância do RDC 50/2002; b) promover o indevido fracionamento de despesa na contratação da empresa para a construção da unidade de saúde no citado município; c) permitir a alteração unilateral do Plano de Trabalho pela construtora encarregada de executar a obra sem a autorização do concedente; d) não aplicar a contrapartida municipal da forma como pactuada na avença; e) não adotar os devidos cuidados na elaboração dos documentos comprobatórios das despesas realizadas.

Adicionalmente, o responsável não atuou de forma a dar cumprimento ao objeto do Convênio 458/2003, não observou critérios de qualidade técnica, custos e prazos previstos, não adotou medidas acautelatórias para evitar a deterioração do que já tinha sido edificado, razão pela qual foi-lhe imputado débito na totalidade dos recursos federais repassados no período de sua gestão, correspondente a quatro parcelas de R\$ 300.000,00 transferidos ao Município de Paracambi/RJ em 8/10/2004, 10/11/2004, 14/11/2005 e 16/12/2005.

Nestes embargos, André Luiz Ceciliano alegou omissão no Acórdão 197/2022-TCU-Plenário acerca dos memoriais por ele juntados aos autos em 31/1/2022 (peças 470 e 471), antes da sessão plenária que apreciou o feito, em 2/2/2022.

Aduziu que, ao final da petição constante dos itens “c” e “d” dos pedidos feitos no referido documento, foram não apenas ratificados os fundamentos integrantes dos embargos de declaração então pendentes de julgamento, bem como se protestou pela conversão do feito em diligência para melhor exame dos fatos e argumentos trazidos oportuna e tempestivamente em sede do memorial.

Propugnou que há omissão, no Acórdão 197/2022-TCU-Plenário, por ter deixado de examinar pontos apresentados, seja em relação à prescrição suscitada, que é matéria de ordem pública, seja em razão dos demais argumentos trazidos que deveriam ser objeto de análise por parte deste Tribunal em nome da garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório, do princípio da verdade material, de natureza basilar no âmbito do processo administrativo, os quais, em congruência com o princípio do



formalismo moderado, impõem o exame de toda e qualquer questão ou circunstância relevante que permita o correto encaminhamento e a adequada solução do processo.

Acrescentou que o memorial sequer constou do relatório do Acórdão 197/2022-TCU-Plenário (peça 474), tampouco houve enfrentamento dos argumentos nele trazidos no voto condutor da decisão (peça 473), configurando omissão a justificar a oposição dos presentes embargos de declaração.

Requeru, quanto a esse ponto, o conhecimento e o provimento dos embargos de declaração a fim de que sejam analisados e enfrentados os argumentos constantes da petição inserta no memorial juntado e do seu documento anexo (peças 470 e 471), para sanar a omissão configurada no julgamento que redundou no Acórdão 197/2022-TCU-Plenário (peça 472).

Alegou, como fundamento subsidiário para o provimento destes embargos, contradição que não foi analisada em seus embargos anteriores contra o Acórdão 2.176/2020-TCU-Plenário, que negou provimento ao seu recurso de reconsideração.

Propugnou que o relator, em ambas as decisões, foi contraditório ao invocar motivos que se prestariam a justificar a isenção de responsabilidade do Embargante para, na sequência, aplicar-lhe sanções mais graves. Transcreveu trechos do voto condutor do Acórdão 2.176/2020-TCU-Plenário, que fundamentaram a responsabilização do prefeito sucessor Tarcísio Pessoa. Concluiu que o TCU *“invoca o múnus do gestor sucessor ao mencionar que este ‘assumiu a responsabilidade pela continuidade das obras’, ‘incluindo todos os riscos e efeitos dessa opção administrativa’, que se prestaria a elisão da responsabilização do Embargante, e não seu sancionamento”*, o que configura contradição.

Acrescentou que o dano ao Erário que se alega é a imprestabilidade da obra, e não pode responder o embargante por sua inconclusão, visto que a inércia, como mencionado no próprio voto, foi do gestor sucessor. Concluiu que a decisão é contraditória, nos termos do art. 1.022, inc. I, do CPC, ao invocar motivos que não se prestam a justificá-la, já que não há nas condutas do embargante ligação direta e imediata com a não-conclusão do objeto.

Requeru seja sanada a contradição e apontado exatamente *“qual seria a lógica utilizada para condenar o embargante nas sanções cominadas, vez que fulminado o nexo de causalidade, considerado o dano (imprestabilidade da obra) e o fato administrativo (não conclusão do objeto), já que declarado ter sido o gestor sucessor a assumir o risco e os efeitos da opção administrativa de continuidade das obras, sem tê-las concluído durante 08 (oito) anos, apesar do recebimento do repasse da última parcela, e do envio de ofício requerendo extensão de prazo para sua conclusão”*.

VOTO

Estes autos tratam originalmente de tomada de contas especial instaurada em atendimento ao disposto no Acórdão 6.703/2011-TCU-Plenário para apuração de irregularidades no Convênio 458/2003 (Siafi 497866), firmado entre o Fundo Nacional de Saúde e o Município de Paracambi/RJ, cujo objeto foi a construção do Hospital Geral de Paracambi.

A presente TCE foi constituída a partir de apartado da representação TC 012.759/2010-4, em que se apurou a inexecução de diversas obras no Município de Paracambi/RJ custeadas por recursos federais, entre elas a da unidade de saúde em questão.

Por meio do Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário (peça 172), mantido pelo Acórdão 227/2017-Plenário (peça 258), ambos de relatoria do E. Ministro Vital do Rego, o colegiado declarou a revelia de André Luiz Ceciliano, prefeito do Município de Paracambi/RJ no período de 29/12/2003 a 31/12/2008, julgou suas contas irregulares, imputando-lhe débito no valor histórico de R\$ 1.200.000,00 e multas dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 nos valores de R\$ 50.000,00 e R\$ 20.000,00, respectivamente.

Diversos responsáveis, entre eles o ora embargante, interpuseram recursos de reconsideração contra o Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário, cujo provimento foi negado por meio do Acórdão 2.176/2020-TCU-Plenário (peça 353).



Tarciso Gonçalves Pessoa interpôs embargos de declaração contra o Acórdão 2.176/2020-TCU-Plenário, os quais foram rejeitados pelo Acórdão 4.528/2020-TCU-Plenário (peça 411).

André Luiz Ceciliano, ora embargante, interpôs embargos de declaração contra o mesmo Acórdão 2.176/2020-TCU-Plenário, os quais também foram rejeitados pelo Acórdão 197/2022-TCU-Plenário (peça 472).

Irresignado, André Luiz Ceciliano interpôs novos embargos de declaração contra o Acórdão 197/2022-TCU-Plenário, que avalio neste momento processual.

Alegou omissão acerca dos memoriais por ele juntados aos autos em 31/1/2022 (peças 470 e 471), antes da sessão plenária que apreciou o feito, em 2/2/2022.

Acrescentou que o Memorial sequer constou do relatório (peça 474) do Acórdão 197/2022-TCU-Plenário, tampouco houve enfrentamento dos argumentos nele trazidos no voto condutor da decisão (peça 473), seja em relação à prescrição suscitada, que é matéria de ordem pública, seja em razão dos apontamentos que deveriam ser objeto de análise por parte deste Tribunal em nome da garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório, do princípio da verdade material, configurando omissão a justificar a oposição dos presentes embargos de declaração.

Propugnou que a decisão embargada deixou de avaliar contradição apontada no Acórdão 2.176/2020-TCU-Plenário (que decidiu os recursos de reconsideração), em que o relator invocou motivos que se prestariam a justificar a isenção de responsabilidade do embargante para, na sequência, aplicar-lhe sanções mais graves.

Isso porque o dano ao Erário que se alega é a imprestabilidade da obra, e o embargante não pode responder por sua inconclusão, visto que a inércia foi do gestor sucessor, de modo que não há nexo de causalidade entre as condutas do embargante e a não-conclusão do objeto.

Requeru conhecimento e provimento destes embargos de declaração a fim de que sejam analisados e enfrentados os argumentos constantes da petição inserta no memorial e no documento anexo, juntados às peças 470 e 471, para sanar a omissão configurada no julgamento que redundou no Acórdão 197/2022-TCU-Plenário (peça 472); bem como seja elucidada a lógica utilizada para condenar o embargante nas sanções cominadas, vez que resta fulminado o nexo de causalidade, considerando o dano (imprestabilidade da obra) e o fato administrativo (não-conclusão do objeto), e o reconhecimento de ter sido o gestor sucessor o responsável pela inconclusão.

II

Conheço destes embargos de declaração uma vez satisfeitos os requisitos atinentes à espécie.

Preliminarmente, ressalto que os embargos de declaração que culminaram no Acórdão 197/2022-TCU-Plenário, ora embargado, foram julgados na sessão plenária de 2/2/2022, e estes autos foram incluídos na respectiva pauta em 28/1/2022, conforme a “aba” histórico do sistema de processo eletrônico; antes, portanto, da juntada do aludido memorial.

O art. 160, § 3º, do RI/TCU, confere à parte o direito de distribuir memorial aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público, após a inclusão do processo em pauta.

Embora os memoriais possam ser distribuídos aos gabinetes das autoridades após a etapa de instrução processual, consoante previsto no referido dispositivo, não vinculam a avaliação do julgador, que pode até mesmo deixar de autorizar sua juntada ao processo.

Logo, a falta de pronunciamento expreso sobre os pontos suscitados tão somente em memoriais não caracteriza omissão a ser sanada mediante embargos de declaração. Nesse sentido, os acórdãos 6.727/2018-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Benjamin Zymler; 1.834/2020-TCU-Plenário, relatora E. Ministra Ana Arraes; e 1.880/2015-TCU-Plenário, 3.340/2015-TCU-Plenário, e 801/2017-TCU-Plenário, estes últimos, de relatoria do E. Ministro Bruno Dantas.

Quanto à prescrição, por ser matéria de ordem pública, que pode ser alegada em qualquer fase do processo, ainda que por simples petição e em sede de memorias, faço as seguintes considerações, a fim de promover a integração da decisão embargada sobre o assunto.



Aplicando-se como balizas as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 e a recente Resolução TCU-344/2022, não houve o transcurso do prazo extintivo quinquenal para a pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU.

Conforme o quadro contido na instrução da Secretaria de Recursos, peça 344, p. 4 a 13, o convênio foi assinado em 2003 e, após diversas prorrogações de prazo, teve sua vigência findada em 20/8/2011, com prazo final para prestação de contas em 19/10/2011.

Os recursos foram todos liberados entre outubro de 2004 e dezembro de 2005, na gestão do ora embargante, que finalizou seu mandato como prefeito em 31/12/2008.

Esta tomada de contas especial (TCE) originou-se de apartado do TC 012.759/2010-4 onde foi apreciada representação do Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro, que noticiou obras custeadas com recursos públicos federais e que não foram executadas no Município de Paracambi/RJ (peça 9), entre elas, o Hospital Geral de Paracambi, custeado com recursos do Fundo Nacional de Saúde, Convênio 458/2003 - Siafi 497866 (peça 2, p. 3 a 10), no valor total de R\$ 1.800.000,00, sendo R\$ 300.000,00 a título de contrapartida municipal.

Portanto, a prescrição deve ser contada a partir da autuação do TC 012.759/2010-4 no TCU, em 12/5/2010, nos termos do art. 4º, inciso III, da Resolução TCU-344/2022.

Em junho de 2011, equipe do TCU realizou visita ao hospital e verificou o estado precário das instalações do prédio, dando início à apuração dos fatos. O Tribunal realizou diligências em 2013 e 2014 e promoveu a citação e audiência de André Luiz Ceciliano ainda em 2014 (peças 58 e 63), cujos ARs constam das peças 99 e 100. O acórdão condenatório foi prolatado em 2016 (peça 172).

Portanto, no caso concreto, não resta configurada a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU ante a falta do interregno superior a cinco anos entre a data a ser considerada para a irregularidades, os atos interruptivos e o acórdão recorrido, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 c/c arts. 4º, inciso III, 5º e 6º da Resolução TCU-344/2022.

Por fim, não assiste razão ao embargante quanto à contradição na fundamentação de sua responsabilização.

Conforme já reiterado nas diversas deliberações destes autos, o ex-prefeito foi responsabilizado, condenado a restituir o dano ao Erário e sancionado com multas por a) ter apresentado o projeto originador do Convênio 458/2003 com falhas, sem a observância do RDC 50/2002; b) ter promovido o indevido fracionamento de despesa na contratação da empresa para a construção da unidade de saúde no citado município; c) ter permitido a alteração unilateral do Plano de Trabalho pela construtora encarregada de executar a obra sem a autorização do concedente; d) não ter aplicado a contrapartida municipal da forma como pactuada na avença; e) não ter adotado os devidos cuidados na elaboração dos documentos comprobatórios das despesas realizadas; e) não haver atuado de forma a dar cumprimento ao objeto do Convênio 458/2003; f) não ter observado critérios de qualidade técnica, custos e prazos previstos; g) não ter adotado medidas acautelatórias para evitar a deterioração do que já tinha sido edificado; razão pela qual foi-lhe imputado débito na totalidade dos recursos federais repassados no período de sua gestão.

Portanto, ao contrário do que alegou, restou comprovado o nexo de causalidade de seus atos e o dano pelo qual foi responsabilizado.

Pelo exposto, acolho parcialmente estes embargos para esclarecer que não houve prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória referente aos atos inquinados.

Feitas essas considerações, e voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de abril de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 014.955/2012-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração em embargos de declaração em recursos de reconsideração em tomada de contas especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Adriana Nocchi dos Santos (112.784.707-43); Ana Paula Gaspar Pontes (069.306.737-30); Anamaria Carvalho Schneider (379.621.326-04); André Luiz Ceciliano (872.396.397-20); Anna Maria Guimarães Salgado (016.834.887-09); Eliane Ribeiro de Almeida (730.610.777-15); Fabiana Augusta Sanfilippo Cascardo (017.941.237-09); Fernando Augusto Cordeiro de Carvalho Filho (633.135.967-20); Glauber Bragança de Miranda (054.115.537-76); Irinaldo Cabral da Silva (892.350.027-53); Jairo Langoni Carvalho (312.933.957-49); Lea Regina Santos do Rego Barros (437.258.727-91); Leonardo Jacques da Costa Braga (914.155.787-53); Manoel Cezar Nobre dos Santos (365.334.917-68); Marcio Antonio Oliveira (261.908.267-68); Osmar Machado dos Santos Junior (125.157.467-05); Pedro Paulo Pires Robaço (674.006.987-53); Robert Antonio Ramiarina (071.010.657-24); Tarciso Goncalves Pessoa (615.202.257-68); Wagner Muniz Rocha (831.176.107-82).
 - 3.2. Recorrente: André Luiz Ceciliano (872.396.397-20).
4. Órgão/Entidade: Município de Paracambi - RJ.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 5.2. Revisor: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: Adriana Peclat Santos (179097/OAB-RJ); Mateus Sena Lara (61569/OAB-DF); Ana Carla Coelho Ferreira Pessoa (230.329/OAB-RJ); Rennan Patrick Arigoni Barzan (204.769/OAB-RJ) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por André Luiz Ceciliano contra o Acórdão 197/2022-TCU-Plenário,

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

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração e acolhê-los parcialmente, esclarecendo ao embargante que não ocorreram as prescrições ressarcitória e da pretensão punitiva do TCU;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

VOTO REVISOR

Na atual fase processual apreciam-se embargos de declaração opostos pelo Sr. André Luiz Ceciliano, prefeito do Município de Paracambi/RJ no período de 29/12/2003 a 3/4/2008, contra acórdão que também examinou embargos do mesmo ex-gestor contra decisão que cuidou de recursos de reconsideração interpostos por vários responsáveis contra o Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 227/2017-TCU-Plenário.

2. Essas duas últimas decisões, ambas de minha relatoria, foram prolatadas em sede de tomada de contas especial, que resultou no julgamento pela irregularidade das contas, condenação em débito e aplicação de sanções de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 para dois ex-prefeitos, bem como a aplicação de multa do art. 58 da mesma lei para diversos responsáveis.



3. No que diz respeito especificamente ao embargante, o Plenário deste TCU declarou sua revelia, julgou suas contas irregulares, imputando-lhe débito no valor histórico de R\$ 1.200.000,00 e multas dos arts. 57 e 58 nos valores de R\$ 50.000,00 e R\$ 20.000,00, respectivamente.

4. As sanções e condenação impostas decorreram de irregularidades praticadas no bojo do Convênio 458/2003, firmado entre o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e a Prefeitura Municipal de Paracambi/RJ, celebrado para a construção de unidade de saúde naquela municipalidade.

5. O valor total do ajuste foi de R\$ 1.800.000,00, dos quais R\$ 1.500.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 300.000,00 corresponderiam à contrapartida municipal. No âmbito desse convênio, com período de vigência de 29/12/2003 a 20/8/2011, após sofrer diversas prorrogações por meio de nove termos aditivos, os recursos federais foram repassados em cinco ordens bancárias emitidas entre 8/10/2004 e 9/2/2009, no valor de R\$ 300.000,00 cada uma.

6. O motivo da condenação em débito, nos termos da citação, foi: “impossibilidade de funcionamento do hospital objeto do Convênio 458/2003 (Siafi 497866), firmado entre o Fundo Nacional de Saúde e a Prefeitura de Paracambi/RJ, em face da paralisação das obras, bem como da depredação e degradação das instalações já concluídas, com infração ao disposto na Instrução Normativa - STN n. 1, de 15 de janeiro de 1997, art. 22, caput, na Cláusula Quinta do Termo de Convênio 458/2003, na Cláusula Segunda do Termo de Convênio, item 2.1, e na jurisprudência predominante do TCU, (...)” (grifos acrescidos)

7. Diante da inconclusão das obras com os recursos do convênio, o débito foi calculado pelo valor total repassado. Como os pagamentos das quatro parcelas se deram na gestão do embargante, coube a ele o ressarcimento do valor de R\$ 1.200.000,00 enquanto o prefeito sucessor foi condenado pela parcela restante de R\$ 300.000,00, tudo em valores históricos.

8. Alinho-me ao voto do Ministro-Relator no que diz respeito: (i) à falta de pronunciamento expresse sobre os pontos suscitados tão somente em memoriais não caracteriza omissão a ser sanada mediante embargos de declaração; e (ii) acerca da prescrição, quando da apresentação do voto do ilustre relator em 13/7/2022, caberia tão somente integrar as considerações lá detalhadas à decisão embargada, porquanto a questão da prescrição tanto ressarcitória quanto punitiva ainda não tinha sido apreciada pelo Plenário deste TCU.

9. Já em relação à pretensa contradição na fundamentação da responsabilização alegada pelo recorrente, concordo com o voto do relator de que não há incompatibilidade entre os elementos da decisão de forma a caracterizar ideias opostas internas ao acórdão vergastado.

10. No entanto, ao compulsar os novos elementos acostados pelo embargante (peças 517 a 523), debruzei-me sobre questões que precisariam ser melhor esclarecidas e, por ter sido o relator original do feito, resolvi revisitar o tema, consoante passarei a expor, após abrir discussão preliminar acerca da prescrição.

II

11. Especificamente quanto à prescrição, a decisão embargada seguiu a linha jurisprudencial adotada à época, consolidada pela Súmula TCU 282, com a tese da imprescritibilidade do débito. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, o voto condutor da decisão recorrida deixou expresse que esta Corte de Contas estava adotando a tese da prescrição decenal, com base no art. 205 do Código Civil e de acordo com o entendimento consagrado no Acórdão 1.441/2016-Plenário.

12. A despeito disso, rememoro que na sessão do dia 19 de outubro último, este TCU se debruçou sobre a aprovação de um normativo que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

13. Assim, as regras da Resolução TCU 344/2022 serão aqui consideradas, a fim de se formular juízo sobre a questão. Esse normativo estabelece que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e ressarcitória (art. 2º). Ademais, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º).

14. O marco inicial da contagem dos prazos prescricionais está estabelecido no art. 4º dessa norma:



Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

- I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
- III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;
- IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
- V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

15. No caso em tela, o termo inicial de contagem do prazo prescricional seria 8/4/2010 (peça 1, p. 2), data de recebimento do ofício PR/RJ/DAP nº 122/10 de autoria do Exmo. Sr. Procurador da República, Daniel de Alcantara Prazeres, encaminhando cópia de representação que serviu de base para a instauração do Inquérito Civil Público 32/2010, que versa sobre a inexecução de obras de saneamento básico no município de Paracambi.

16. Por outro lado, a norma estabelece as seguintes causas interruptivas da prescrição:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV - pela decisão condenatória recorrível.

17. Nesse contexto, verifico que:

a) em 1º/7/2011, foi realizada inspeção para aprofundar os apontamentos contidos na representação (peça 1), hipótese prevista no inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022;

b) em 8/8/2014, foi realizada a audiência do ex-gestor (peça 63), hipótese prevista no inciso I do art. 5º da Resolução TCU 344/2022;

c) em 1º/9/2014, foi realizada a citação do ex-gestor (peça 136), hipótese prevista no inciso I do art. 5º da Resolução TCU 344/2022;

d) em 16/11/2016, foi prolatado o Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário (peça 172), sentença condenatória recorrível, nos termos do inciso IV do art. 5º da Resolução TCU 344/2022;

e) em 15/2/2017, foi prolatado o Acórdão 227/2017-TCU-Plenário (peça 258), apreciação de embargos de declaração, sentença condenatória recorrível, nos termos do inciso IV do art. 5º da Resolução TCU 344/2022;

f) em 19/8/2020, houve decisão em sede de recurso de reconsideração (peça 353), hipótese prevista no inciso IV do art. 5º da Resolução TCU 344/2022;

g) em 2/2/2020, foi prolatado o Acórdão 197/2022-TCU-Plenário (peça 472), apreciação de embargos de declaração, sentença condenatória recorrível, nos termos do inciso IV do art. 5º da Resolução TCU 344/2022;

18. Nesse contexto, percebe-se que ao adotarmos as balizas da nova resolução, não se consumaria prescrição quinquenal para as irregularidades avaliadas nestes autos.

19. No entanto, nos termos do art. 8º da resolução, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando julgamento ou despacho. Entre o período de realização da inspeção (1º/7/2011) e a primeira medida saneadora (8/8/2014) não decorreram mais de três anos sem movimentação processual porque há uma instrução da unidade técnica com proposta de saneamento dos autos, de 12/4/2013 (peça 15).

20. Do mesmo modo, entre 15/2/2017, quando se apreciaram embargos de declaração opostos contra a decisão de mérito da TCE, e 19/8/2020, momento em que o Plenário apreciou os recursos de reconsideração, também não houve paralisação da movimentação processual.

21. Nesse interregno, entre as peças 258 e 353, houve despacho do relator em 6/6/2017 posicionando-se sobre o conhecimento do recurso (peça 316), a instrução da unidade técnica



(peças 344-346) em 2/2/2018, bem como o pronunciamento regimental do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em 7/5/2019 (peça 349).

22. Como não houve incidência de nenhuma espécie de prescrição, prossigo com o exame da matéria.

III

23. Conforme mencionado, ao compulsar os novos elementos acostados pelo embargante (peças 517 a 523), tomei ciência de que havia duas versões formalizadas do Relatório de Vistoria 208-5/2008, uma na peça 5, páginas 24 a 32, e outra na peça 20, páginas 29 a 37.

24. De pronto, se identifica que a página 2 do mencionado relatório, assinado em 22/12/2008, com visitas ao campo realizadas em 27/11/2008, contém dados diferentes dos da peça 5 que não aparecem na peça 20. Em suma, a principal diferença é que o documento da peça 5 lista aditivos firmados entre 2009 e 2011, o que representa um descabimento, já que o relatório teria sido produzido no final de 2008.

25. Por certo, tal constatação não trouxe de imediato qualquer evidência de que o recorrente não deveria ter sido condenado pela falta de utilidade do objeto do convênio, mas o fato me fez revisitar o conteúdo de todos os relatórios produzidos, principalmente por ter sido eu o relator da decisão de mérito desta tomada de contas especial.

26. Chamou-me atenção também a repetitiva afirmação do embargante de que as depredações e vandalismo ocorridos na obra que resultaram no não atingimento da funcionalidade do objeto não ocorreram durante a sua gestão.

27. A fim de melhor avaliar a conduta do ex-prefeito até o momento, há duas afirmações feitas no bojo destes autos que precisam ser consideradas. A primeira constou do voto por mim proferido no Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário:

37. Os documentos constantes dos autos, em especial os relatórios de vistoria **in loco** elaborados pela Divisão de Convênios e Gestão do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do Rio de Janeiro, a exemplo do Relatório de Verificação **in loco** 208-5/2008 acostado em sede de memorial, **dão conta de que a referida obra está paralisada desde 31/12/2004, ainda na gestão do ex-prefeito Sr. André Luiz Ceciliano, que perdurou até 3/4/2008, com percentual de execução de apenas 59,4% e não de 98% como alegado pelo responsável.** Desde então, mesmo com a obra paralisada, foram repassadas mais duas parcelas de R\$ 300.000,00, em 14/11/2005 e 16/12/2005, o que demonstra o descompasso entre as execuções física e financeira do objeto do ajuste já na gestão do responsável (grifos acrescidos).

28. A segunda consta do voto do Acórdão 2.176/2020-TCU-Plenário que apreciou recurso contra a decisão de mérito da tomada de contas especial (Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário):

O relatório de verificação *in loco* 92-6/2011, de 21/7/2011 (peça 19, itens 2.1 e 2.2), registra **que a paralisação remonta a, provavelmente, 31/7/2007, momento em que a execução financeira estava em 79,9%, ao passo que a execução física da obra se encontrava muito abaixo do informado no relatório anterior, em 59,4%.**

Rejeito os argumentos de que a paralisação da obra foi decorrente da não disponibilização da última parcela do convênio. Tal paralisação se deu em cenário de diversas irregularidades, as quais foram objeto de citação e audiência do recorrente, que promoveu o indevido fracionamento de despesa na contratação da empresa para a construção da unidade de saúde, permitiu a alteração unilateral do plano de trabalho pela construtora encarregada de executar a obra sem a autorização do concedente, e não aplicou a contrapartida municipal da forma como pactuada na avença, além de não ter adotado os devidos cuidados na elaboração dos documentos comprobatórios das despesas realizadas.

Não merece prosperar a alegação de que a depredação da obra e degradação das instalações ocorreram na gestão do sucessor, porquanto desacompanhada de provas robustas nesse sentido.

Contrariamente ao que afirma em seu recurso, o relatório de fiscalização 626/2011 deste Tribunal não registra que a responsabilidade pelo abandono e vandalização da obra recai exclusivamente sobre o prefeito que o sucedeu.

Além disso, **ao deixar de exercer seu mandato eletivo em abril de 2008, o recorrente não produziu documentação apta a comprovar que a obra estava integralmente íntegra nem que havia serviços de vigilância e manutenção para assegurar tal objetivo.** (grifos acrescidos)



29. Da leitura dos sete relatórios de vistoria realizados pelos fiscais do ministério concedente, afirmo que:

a) a obra não foi paralisada em 31/12/2004, tendo sido retomada durante a gestão do recorrente, já que há evidências de prestação de serviços até 31/11/2007 mediante diário de obras e registros nos relatórios de vistoria com paralisação formalizada em 16/12/2007;

b) o percentual de execução declarado como de 59,4% na data de 1º/4/2008 não corresponde à execução física da obra declarada no Relatório de Vistoria 64-4/2008 (peça 20, p. 3) e sim à execução financeira;

c) o Relatório de verificação *in loco* 92-6/2011, de 21/7/2011, registra a execução financeira de 79,9% mas nada afirma sobre o percentual de execução física porquanto há afirmação expressa nesse documento de que não há como precisar o percentual de execução física;

d) os registros de abandono da obra, depredação, vandalismo e deterioração não constam de nenhum relatório do período em que o recorrente estava à frente da prefeitura (o último de sua gestão seria a quarta vistoria *in loco* ocorrida em 1º/4/2008), tais apontamentos surgem apenas no Relatório 208-5/2008 cuja vistoria foi realizada (27/11/2008) mais de sete meses após o embargante ter deixado o cargo de prefeito (3/4/2008).

30. Essas conclusões somente foram possíveis após minudente exame do conjunto probatório contido nos autos, inclusive com a análise de registros fotográficos de cada relatório de vistoria. A fim de melhor elucidar meus apontamentos, traço um breve resumo com a correspondente análise de cada relatório de vistoria e indicação das peças onde as informações podem ser encontradas:

Relatório	Prefeito	Vistoria/Assinatura	Observações
225-1/2004 (peça 2, p. 2-20)	Sr. André Ceciliano	Vistoria: 4/9/2004 Assinatura: 20/9/2004	Obra não iniciada Nenhuma parcela liberada
86-2/2005 (peça 21, p. 22-33)	Sr. Flávio Campos Ferreira (prefeito de 1/1/2005 a 31/5/2005)	Vistoria: 19 a 20/4/2005 Assinatura: 9/8/2005	Liberação de duas parcelas de R\$ 300 mil em 8/10 e 10/11 de 2004 Pagamentos da ordem de R\$ 394 mil Execução de parte do aterro Medição dos projetos executivos Não houve indicação de percentual de execução: a obra estava paralisada esperando análise de aditivos de material escavado Aditivos: quantidades de aterro e fornecimento de saibro Obra atrasada: só liberaram recursos 10 meses depois de assinado o convênio Não houve aplicação da contrapartida
94-3/2006 (peça 21, p. 50-58)	Sr. André Ceciliano	Vistoria: 8/8/2006 Assinatura: 29/12/2006	Liberação de mais duas parcelas de R\$ 300 mil em 14/11 e 16/12 de 2005 Registro de pagamentos de serviços que não constavam da planilha porque houve acréscimo de serviços sem aprovação do FNS/MS: aterro com material de 1ª categoria, fornecimento de saibro, estaca cravação e emenda de estaca As metas físicas não foram avaliadas nesta visita: “As metas Físicas/Etapas/Fases não foram



Relatório	Prefeito	Vistoria/Assinatura	Observações
			avaliadas nesta visita.” (item 2.1) Ao mesmo tempo afirmam em considerações finais: “<i>Diante das constatações evidenciadas neste Relatório de Verificação "in loco", pode-se afirmar que o objeto do Convênio está sendo executado em 10(Dez)%. Este percentual refere-se a R\$ 181.812,64 em relação ao total pactuado R\$ 1.800.000,00. Ressaltando que a obra não foi avaliada nesta visita.</i>” Os 10% surgem da seguinte conta: $533.321,75 - (318.608,00 + 32.900,87) = R\\$ 181.812,64$, ou seja, não é percentual de execução física!!! Valor pago até essa vistoria: R\$ 533.321,75, sendo que 318.608,00 foram serviços executados mas que não constavam da planilha formal da obra. Foram realizados pagamentos de impostos indevidos no valor de R\$ 32.900,87 As informações das notas fiscais estavam de acordo com os boletins de medição correspondentes Justificar depósito de R\$ 221.638,91 na conta do convênio Não foi possível avaliar o grau de realização da contrapartida
64-4/2008 (peça 20, p. 3-11)	Sr. Jairo dos Santos	Vistoria: 1/4/2008 Assinatura: 26/6/2008	Vistoria feita dois dias antes de o Sr. André Ceciliano deixar formalmente o cargo (3/4/2008) Não houve apresentação da prestação de contas da 3ª e 4ª parcelas Obra em execução com contrato vencido Pela primeira vez registraram o percentual de execução financeira de 59,36%: “<i>As metas Físicas/Etapas/Fases não foram avaliadas nesta visita pela paralização da obra. A obra paralizou em 59,36 % do Plano de Trabalho Pactuado, de acordo com o total de despesas acumuladas de R\$ 890.499,54 até a presente data.</i>” (item 2.1) A obra está paralisada desde 31/12/2004, com execução de 59,4



Relatório	Prefeito	Vistoria/Assinatura	Observações
			(cinquenta e nove vírgula quatro)% (item 2.2) Por motivo de falha na execução do telhado, houve infiltrações ocasionando alagamentos e paredes com coloração alteradas Os tapumes de vedação não foram encontrados Não foi possível avaliar o grau de realização da contrapartida Despesas com serviços não pactuados, mas realizados: R\$ 65.657,50
208-5/2008 (peça 20, p. 29-37)	Sr. Jairo dos Santos	Vistoria: 27/11/2008 Assinatura: 22/12/2008	Primeira menção a respeito da troca de solução construtiva de pilotis para pavimento térreo para justificar os serviços que foram executados e não estavam pactuados Mencionaram que essa alteração poderia motivar dano ao erário Pequenas despesas realizadas sem documentação comprobatória (item 1.3) No período de análise desta visita de verificação "in loco" não houve despesa comprovadamente relacionada aos serviços pactuados no Plano de Trabalho aprovado (item 1.5) A contrapartida está sendo aplicada conforme pactuada no Termo de Convênio e/ou Aditivo em R\$159.330,12, correspondendo a 53 (cinquenta e três)% Mais uma vez registram que a obra estaria paralisada desde 2004: “A obra está paralisada desde 31/12/2004, com execução de 59,4 (Cinquenta e nove vírgula Quatro) %.” Ao mesmo tempo informam que a empresa contratada registrou paralisação dos serviços em 16/12/2007. (item 2.2) Há declaração de retomada dos serviços em 10/11/2008, mas a obra estava paralisada no momento da vistoria Pela primeira vez registra-se processo de deterioração na obra: “Entretanto a equipe alerta que a obra inacabada e paralisada está sofrendo processo de deterioração, incluindo infiltrações, aberturas nas lajes que

Relatório	Prefeito	Vistoria/Assinatura	Observações
			permitem a entrada de água dentre outras situações deletérias.” (item 2.4) A conveniente deverá zelar para que seja <u>revertido processo de deterioração</u>, incluindo infiltrações, aberturas nas lajes que permitem a entrada de água dentre outras situações deletérias. Justificar a paralisação da obra, objeto deste convênio (VI- Recomendações) Não há registro e as fotos não apresentam sinais de vandalismo, depredação ou de ações de intempéries até esse momento (peça 20, p. 42-50)
92-6/2011 (peça 20, p. 51-56 e peça 19, p. 1-9)	Sr. Tarcísio Gonçalves Pessoa	Vistoria: 5 e 6/7/2011 Assinatura: 21/7/2011	Movimentações financeiras de débito e crédito sem comprovação: posteriormente descobriu-se que foi um bloqueio judicial sofrido pelo município que teve suas contas bloqueadas e debitadas depois estornadas Mais uma vez mencionaram que a obra estava paralisada desde 31/12/2004, apesar de apresentarem medições por eles validadas entre os períodos de 10/8/2004 a 26/4/2007 Trazem a explicação para a afirmação de que a obra estava paralisada desde 2004 e afirmam, contraditoriamente, que há cópia do Diário de Obras em que constam serviços executados até dia 31/11/2007 (item 2.1) <u>Pela primeira vez apontam percentual de execução financeira de 79,9%:</u> “A obra está paralisada provavelmente desde 31/07/2007, com execução financeira de 79,9 %.” (item 2.2) Pela primeira vez mencionam furto e deterioração: “Não foi possível afirmar se os serviços medidos estão efetivamente executados devido ao tempo decorrido de execução da obra, pelo fato de estar paralisada há vários anos e terem havido saques e furtos no local.” Registraram que a obra estava visivelmente abandonada e deteriorada.



Relatório	Prefeito	Vistoria/Assinatura	Observações
			Não havia controle de entrada e segurança ao imóvel, sem vigia e fechamento por tapumes no terreno. Foi constatada a utilização do terreno como depósito de material de obra próxima, autorizada pela Conveniente; Foi constatado no local pela equipe a ausência de diversos itens de serviços pagos com recursos do convênio, caracterizando furto e deteriorização de patrimônio público Foi observado, entre outras ausências, falta das esquadrias, portas e janelas, alizares das portas, ferragens, louças sanitárias, metais sanitários, fiação elétrica, quadros elétricos, tampos em madeira e mármore, telhas de cobertura etc As fotos confirmam as afirmações de furto e vandalismo, além de abandono da obra. (peça 19, p. 16-22)
7-7/2013 (peça 19, p. 27-33)	Sr. Tarcísio Gonçalves Pessoa	Vistoria: 12/3/2013 Assinatura: 18/4/2013	O objeto do Convênio está paralisado com 79,9 (Setenta e nove vírgula Nove)% de execução. Esta execução é relativa a execução financeira comprovada na visita anterior, considerando que não houve execução desde então. Este percentual sofre uma redução considerável devido aos saques e deteriorização dos serviços pagos. A obra se encontra ainda paralisada e abandonada, assim como se constata que seu estado de vulnerabilidade vem propiciando situações de furtos e depredações do que já havia sido executado. Não há vigia ou fechamento de tapumes no terreno, o que facilita tais invasões

31. A tabela acima serve de subsídio para as conclusões expostas no item 29 desse voto revisor na medida em que sustenta que as obras tiveram sim interrupções durante a gestão do embargante, mas foram retomadas ao longo de seu mandato, com registro de execução formal em diário de obras até 31/11/2007.

32. Importante também mencionar que o recorrente se ausentou da função de prefeito no período de 1º/1/2005 a 31/5/2005, sendo substituído pelo Sr. Flávio Campos Ferreira (peça 3, p. 7, comprova tal fato).

33. Para os pagamentos, há registros de medições integralmente aprovadas pelo concedente nos anos de 2004, 2005, 2006 e até abril de 2007 (peça 19, p.2), sendo que o recorrente deixou a prefeitura em abril de 2008.



34. Apesar de nenhum relatório de inspeção das obras detalhar os motivos das suspensões pontuais de execução dos serviços nesse período, a empresa contratada informou mediante relatório descritivo, sem data, provavelmente solicitado apenas em 2008, que as especificidades do solo da obra não comportariam com segurança o tipo de fundação previsto no projeto para sustentar edificação de mais de um pavimento (peça 5, p.14-15). Por esse motivo, foi necessária a reformulação da solução do prédio de construção em pilotis para edifício térreo, o que motivou a execução de serviços não previstos originalmente em contrato.

35. Vejam que essa informação somente constou de forma expressa do quinto relatório de vistoria, em 2008, período em que o recorrente nem mais era prefeito. Nos anteriores foram registradas despesas de serviços “estranhos ao contrato” sem atrelá-las diretamente à necessidade de reformulação de projetos e aditivos.

36. As informações dos autos sugerem que essas reformulações foram feitas sem o conhecimento do concedente, o que resultou na aplicação de multa do artigo 58 ao ex-gestor por tal fato, mas tal conduta não se relaciona com o nexa causal delimitado para a condenação em débito tampouco constou do ofício de citação e, sim, do de audiência. Acerca da possibilidade de aplicação de multa ao embargante por essa conduta, tecerei maiores comentários adiante, quando me debruçar sobre a questão das penalidades.

37. Diante desse quadro, não posso deixar de assinalar que a má qualidade dos relatórios de vistoria do Ministério da Saúde permitiu interpretações equivocadas por parte de quem avaliou a documentação dos autos. A título de exemplo, cito a insistente afirmação, por mim assumida como verdadeira, de que a obra foi paralisada em 31/12/2004 como se a partir daí não tivesse nunca mais sido retomada.

38. Provavelmente, no processo de copiar e colar que a produção de relatórios em computador oportuniza, os fiscais colocaram essa informação a partir do quarto relatório e não mais a tiraram deles, explicando apenas no penúltimo o processo de dedução lógica para uma afirmação que contradizia a própria ação do ministério, já que continuava a liberar recursos (duas parcelas em 2005) para uma obra pretensamente paralisada desde 2004.

39. Presumo, por dedução, que essa informação constou reiteradamente dos documentos por ter sido a única vez em que a prefeitura formalizou oficialmente a paralisação. Mas isso é apenas uma inferência quando se lê a confusa explicação sobre a data de paralisação de serviços contida na penúltima vistoria realizada já em 2011 (peça 19, p. 3):

As obras foram paralisadas, primeiramente em 31/12/2004, segundo os Relatórios de Verificação "in loco" anteriores e após a retomada dos serviços foi novamente paralisada. De acordo com a cópia do Diário de Obras apresentado constam serviços executados até dia 31/11/2007. Não foi possível precisar a data de paralisação devido a não apresentação de Termo Oficial de Paralisação das obras.

No Relatório anterior de Verificação "in loco" n.º 208-5/2008 de 22/11/2008 foi constatada a paralisação das obras com apresentação à equipe do ofício 015/2007 de 16/12/2007 por parte da empresa contratada informando a paralisação dos serviços, coincidindo com a informação do Diário de Obras. Nesta mesma visita, datada de dezembro de 2008, foi apresentada declaração por parte da Conveniente informando a retomada dos serviços, no dia 10/11/2008. Entretanto, devido a todos pagamentos comprovados terem sido efetuados somente até abril de 2007, concluímos que a obra continuou paralisada até a data da visita atual.

40. A questão é que a afirmação de que a obra ficou parada a partir do final de 2004 em todos os relatórios cujas datas coincidiam com a gestão do Sr. André Ceciliano, ou seja, até meados de 2008, levou a crer que esse ex-prefeito tenha contribuído para a interrupção da execução da obra, o que não foi o caso.

41. Outro ponto bastante confuso e que permitiu várias interpretações equivocadas é sobre o percentual de execução financeira de 59,4%. Como não havia demonstração cabal de que percentual seria esse, houve a dedução de que seria percentual físico, o que ficou demonstrado que não.

42. Esse percentual é o resultado da divisão entre as despesas registradas no convênio até aquele momento R\$ 890.499,54 (item 2.1 do Relatório 64-4/2008 na peça 20, p. 3-11) e os recursos



totais a serem transferidos pela concedente no valor de R\$ 1.500.000,00, num total de 59,36% (vide última coluna da linha 4 da tabela deste voto). Somente pude deduzir esse raciocínio quando li no mesmo relatório de vistoria que as metas físicas/etapas não tinham sido avaliadas naquela inspeção.

43. Assim, esse percentual financeiro foi sendo repetido como se fosse físico, quando na verdade a equipe jamais mensurou as etapas físicas da obra. O mesmo ocorreu com o percentual de 79,9% registrado na vistoria feita em 2011.

44. Logo, não se pode afirmar que no momento declarado como provável paralisação da obra, 31/7/2007, “a execução financeira estava em 79,9%, ao passo que a execução física da obra se encontrava muito abaixo do informado no relatório anterior, em 59,4%”.

45. Até mesmo quando se observam as fotos dos sucessivos relatórios de vistoria percebe-se que a execução física foi variando ao passo que esse mesmo percentual de 59,4% foi sendo repetido sucessivamente nos documentos da fiscalização. Por oportuno, afirmo que não há como mensurar pelos dados encaminhados e pelas fotos qual seria de fato o percentual executado, mas se estima pelos registros que as obras foram quase totalmente entregues ainda no final de 2008.

46. Mas, a despeito de tais constatações, o ponto que mais me chamou a atenção foram as datas em que constaram pela primeira vez indícios de deterioração, vandalismo e abandono da obra nos relatórios de vistoria. Tais evidências estão inclusive acompanhadas por fotos.

47. Ao consultar os dados das visitas *in loco*, bem como fotos e correspondências contidas neste processo, pode-se afirmar que a primeira vez em que foi noticiada deterioração na obra foi na vistoria realizada no final de novembro de 2008, Relatório 208-5/2008, época em que o embargante já havia deixado o cargo de prefeito.

48. Por certo, na visita anterior, Relatório 64-4/2008 (peça 20, p. 3-11), realizada dois dias antes de o Sr. André Ceciliano deixar formalmente a prefeitura, em que já constava inclusive o nome do prefeito que o sucedeu no relatório, foram apontadas infiltrações por motivo de falha na execução do telhado, que gerou alagamentos e paredes com coloração alteradas, situação que deveria ter sido corrigida pelo prefeito que assumiu o cargo, Sr. Jairo dos Santos.

49. As fotos mostram que se tratava de uma ocorrência recente, a qual inclusive não foi registrada no relatório de visita anterior (8/8/2006), o que indica não ter sido algo acontecido no passado que poderia ter demandado ação pretérita do prefeito que estava deixando o cargo.

50. No entanto, registro de abandono da obra, sinais de vandalismo, depredação, furto ou de ações de intemperismo somente foram registrados a partir de julho de 2011, já no mandato do Sr. Tarcísio Gonçalves Pessoa, Relatório 92-6/2011 (peça 20, p. 51-56 e peça 19, p. 1-9).

51. Aliás, vale mencionar que as vistorias de 2011 indicam que o prefeito sucessor não providenciou vigilância, tapume e permitiu até que se guardassem material de outra construção dentro das obras do Hospital. Com o acesso de qualquer um ao canteiro, abriram-se as portas para os furtos e depredações: esquadrias, portas e janelas, alizares das portas, ferragens, louças sanitárias, metais sanitários, fiação elétrica, quadros elétricos, tampos em madeira e mármore, telhas de cobertura, entre outros. As fotos comprovam as afirmações dos relatórios.

52. O ponto fulcral é que houve associação entre a não entrega do objeto e não atingimento de sua finalidade ao momento em que os recursos federais foram transferidos. Desse modo, condenaram cada ex-prefeito a ressarcir as parcelas por eles geridas, ao passo que a documentação dos autos comprova que não foi na gestão do embargante que a obra foi abandonada e depredada por falta dos devidos cuidados.

53. Por esse motivo, o recorrente alegou diversas vezes que denunciou a não conclusão da obra por parte de seu sucessor ao Ministério Público Federal, gestor que recebeu a última parcela do convênio.

54. Ainda assim, por prudência, tentei estabelecer qualquer relação entre as irregularidades atribuídas ao Sr. André Ceciliano e a não conclusão e imprestabilidade das obras, mas pelo que relatei não há como afirmar que sua atuação tenha dado causa à paralisação das obras ou a inexecução do



empreendimento, tampouco se pode associar a degradação e depredação do objeto à conduta do ex-gestor.

55. Diante desse quadro, considero razoável e oportuno aplicar efeitos infringentes na apreciação dos presentes embargos, em obediência aos princípios da verdade material e principalmente da eficiência e celeridade processual por parte do julgador.

56. Feitas essas considerações sobre a impossibilidade de atribuir ao recorrente a conduta pela qual foi citado, condenado em débito e multado pelo artigo 57 da Lei 8.443/1992, passo ao exame das condutas que culminaram na aplicação da penalidade do artigo 58 do mesmo normativo. Nos termos do Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário, o ex-prefeito foi sancionado pelas seguintes irregularidades (peça 63):

1) falta de apresentação pela conveniente da documentação exigida pela legislação na fase prévia à assinatura do convênio (estudo preliminar incompleto e ilegível, planta baixa incompleta, memorial descritivo incompleto e cópia da escritura com registro cartorial do terreno e/ou edificação apresentados de forma incompleta) e não ter enviado, dentro do prazo fixado pelo parágrafo primeiro da cláusula quinta do termo de convênio (30 dias), o referido projeto ao órgão técnico competente da concedente;

2) fracionamento de despesas para contratação da construção do hospital: o ex-prefeito teria desmembrado a obra em dois certames: centro administrativo e centro cirúrgico, mas realizou duas licitações na modalidade tomada de preços quando o correto teria sido usar a concorrência;

3) alteração unilateral do plano de trabalho pela construtora encarregada de executar a obra sem a autorização do concedente: teria permitido que a construtora alterasse o modelo arquitetônico do prédio em pilotis para edifício térreo com impacto na planilha de serviços da obra sem a anuência do concedente;

4) não adoção de providências necessárias para que fosse aplicado no Convênio 458/2003 o valor da contrapartida pactuado na avença, visto ter sido constatado, na segunda fiscalização *in loco* da execução do convênio, realizada em 2005, a não utilização da contrapartida pactuada na forma estabelecida no Cronograma de Desembolso do Plano de Trabalho aprovado e, posteriormente, na fiscalização realizada em 2008, a aplicação de apenas R\$ 159.330,12 como contrapartida, correspondendo a 53% do total pactuado;

5) não observância das regras referentes à documentação comprobatória das despesas na execução do convênio 458/2003, visto ter constado, no Relatório de Verificação *in loco* N.94-3/2006, de 29/12/2006, relato de que a conveniente, na ocasião dos trabalhos de fiscalização que resultaram nesse relatório, não mantinha arquivada a documentação comprobatória das despesas realizadas, devidamente identificada com o n. do convênio, bem como de não ter havido a devida disponibilização tempestiva da totalidade dos processos de pagamentos para análise do órgão concedente;

57. De todo modo, como reavaliei as condutas relacionadas às apurações de débito e me deparei com fragilidades na elaboração dos relatórios produzidos pela fiscalização da concedente, considere razoável revisitar as condutas do embargante no que diz respeito às irregularidades que ensejaram as audiências do recorrente.

58. Após reexaminar os elementos do processo, assinalo que as únicas condutas que poderiam ser associadas diretamente ao ex-prefeito seriam o fracionamento de despesa e a não aplicação da contrapartida (itens 2 e 4 do parágrafo 56), consoante passo a discorrer.

59. A respeito do primeiro apontamento, há quatro questões a considerar sobre essa irregularidade (item 1 do parágrafo 56):

a) houve a entrega posterior dos elementos faltantes antes da licitação da obra segundo dados descritos na instrução da unidade técnica deste TCU (peça 54, p.27);

b) essa impropriedade não trouxe prejuízo à execução das obras, porquanto os aditivos foram motivados por deficiências na caracterização do solo, o que não foi apontado como informação deficiente ou ausente entre os elementos de projeto quando da aprovação do plano de trabalho;



c) a obra não foi licitada sem a entrega completa desses documentos, já que a situação foi regularizada em 15/6/2004 (peça 2, p. 27) e o certame ocorreu em 28/6/2004 (peça 2, p. 35); e

d) se fosse considerado o prazo decenal nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, tese válida quando do pedido de vista destes autos, essa irregularidade estaria prescrita porquanto foi cometida antes da assinatura do convênio, 12/12/2003 (peça 2, p.26), com descumprimento do prazo do envio do projeto cometido em 29/1/2004, sendo que o ato que ordenou a audiência do ex-gestor é de 7/8/2014 (peça 55), o que caracteriza mais de 10 anos entre o cometimento da irregularidade e a notificação do responsável.

60. Já em relação ao fracionamento da despesa (item 2), há documento nos autos que comprovam que essa decisão foi sim tomada pelo ex-prefeito e que ele assim procedeu por considerar que iria trazer maior eficiência e agilidade ao processo licitatório.

61. Do mesmo modo que para o apontamento anterior, caso se considerassem as regras do momento processual de quando foi solicitado vista deste processo, teria se consumado a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que ato que ordenou a audiência do ex-gestor é de 7/8/2014 (peça 55) e as tomadas de preço foram realizadas em 4/6/2004 e 28/6/2004 (peça 2, p.35), com homologação do certame em 30/6/2004 (peça 2, p. 37).

62. A despeito de tal conduta ser vedada pela lei e pela jurisprudência, não há indícios de prejuízos advindos dessa escolha, razão pela qual considero razoável a não aplicação de penalidade ao ex-gestor.

63. No que se refere especificamente à alteração unilateral do plano de trabalho pela construtora encarregada de executar a obra sem a autorização do concedente (item 3), reputo que não há elementos nos autos que comprovem que foi o Sr. André Ceciliano quem autorizou ou permitiu que a contratada modificasse o modelo arquitetônico do prédio em pilotis para edifício térreo com impacto na planilha de serviços da obra.

64. Consoante já explicitado no voto, essa alteração somente constou expressamente dos relatórios de fiscalização após o ex-prefeito deixar o cargo e os primeiros registros de aditivos que sugerem a presença dessa alteração na obra, mas não a apontam expressamente, datam do segundo relatório de vistoria, época em que o embargante estava afastado da prefeitura. (vide linha 2 da tabela deste voto revisor). Ressalto que nessa ocasião o prefeito era o Sr. Flávio Campos Ferreira.

65. Quanto à não aplicação dos recursos da contrapartida municipal da forma como pactuada na avença (item 4), essa informação constou de vários relatórios do concedente e a prefeitura certamente tinha ciência dessa obrigação. Assim, os elementos dos autos não socorrem o embargante. No entanto, como não houve nenhum relato de que a ausência desses recursos tenha atrasado ou prejudicado a execução da obra, pondero não ser razoável aplicar penalidade ao gestor por esse motivo.

66. Por fim, a não adoção dos devidos cuidados na elaboração dos documentos comprobatórios das despesas realizadas (item 5), entre outros apontamentos, resultou da necessidade de readequar a planilha da obra no início da execução dos serviços porquanto o solo encontrado para a execução da solução projetada não garantiria segurança ao edifício, razão pela qual alguns serviços precisaram ser excluídos, outros redimensionados e até mesmo inseridos no orçamento da obra.

67. A responsabilidade por garantir a organização e a transparência dessa documentação não pode ser transferida ao gestor do município quando se tem equipe de fiscalização especificamente designada para tal. Por esse motivo, considero medida extrema aplicar penalidade ao ex-prefeito em função dessa conduta.

68. Diante do que expus e na busca da verdade material, considerando o princípio da duração razoável do processo, voto pelo conhecimento dos presentes embargos com aplicação de efeitos infringentes para excluir a condenação em débito do recorrente e a correspondente aplicação das multas dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

Com essas ponderações, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2022.

Ministro VITAL DO RÊGO
Revisor

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.955/2012-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração em embargos de declaração em recursos de reconsideração em tomada de contas especial.
3. Recorrente: André Luiz Ceciliano (872.396.397-20).
4. Entidade: Município de Paracambi – RJ.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.2. Revisor: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: Adriana Peclat Santos (OAB/RJ 179.097); Mateus Sena Lara (OAB/DF 61.569); Ana Carla Coelho Ferreira Pessoa (OAB/RJ 230.329); Rennan Patrick Arigoni Barzan (OAB/RJ 204.769) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial que tratam, nesta fase, de embargos de declaração opostos por André Luiz Ceciliano em face do Acórdão 197/2022-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com base nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com aplicação de efeitos infringentes, de forma a:

9.1.1. esclarecer ao embargante que não houve a ocorrência das prescrições ressarcitória e da pretensão punitiva do TCU;

9.1.2. conferir nova redação ao subitem 9.4 do Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário:

“9.4. julgar regulares com ressalva as contas do Sr. André Luiz Ceciliano, CPF 872.396.397-20, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II da Lei 8.443/1992;”

9.1.3. tornar insubsistente os subitens 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 2.911/2016-TCU-Plenário;

9.2. notificar o embargante desta decisão.