



ATA Nº 3, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2023
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Bruno Dantas (Presidente) e Ministro Vital do Rêgo (Vice-Presidente)
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa
Subsecretária do Plenário: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

Às 14 horas e 33 minutos, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira; do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em razão de vacância do cargo de Ministro); e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausentes os Ministros Aroldo Cedraz e Antonio Anastasia, com causa justificada, e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti, em férias, e Weder de Oliveira, em licença para tratamento de saúde.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 2, referente à sessão realizada em 25 de janeiro de 2023.

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.

QUESTÃO DE ORDEM (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Proposta para que unidades desta Corte adotem procedimentos específicos ao tratar de processos abertos e a serem autuados que versem acerca do dever imposto no § 3º do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, enquanto perdurarem os efeitos cautelares que suspenderam, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7236 MC/DF, diversos dispositivos do citado normativo. Aprovada. (Questão de Ordem nº 1/2023)

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

Da Presidência:

Registro de pesar pelo falecimento da senhora Ilka Junho Anastasia, mãe do Ministro Antonio Anastasia, ocorrido na última segunda-feira. Os membros do Plenário se associaram à manifestação da Presidência.

Nos termos do art. 4º da Resolução-TCU nº 211/008, a Presidência informou ao Plenário a celebração de 27 instrumentos de cooperação, no período de julho a dezembro do ano passado.

Em cumprimento à medida cautelar proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.043 - STF, a Presidência assinou despacho, no último dia 26, declarando a suspensão



dos efeitos da Decisão Normativa-TCU nº 201/2022, que aprovou os coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios para o exercício de 2023.

Do Ministro Vital do Rêgo:

Informação sobre o andamento da auditoria já iniciada que tem por objetivo avaliar as causas da vulnerabilidade dos povos indígenas, em especial do povo Yanomami.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-017.293/2022-7, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- TC-020.186/2020-7, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
- TC-005.859/2011-5, TC-006.170/2012-9, TC-017.667/2016-0, TC-021.350/2020-5, TC-027.995/2022-4, TC-029.232/2022-8 e TC-029.258/2019-7, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
- TC-009.407/2021-9, TC-031.447/2022-8 e TC-037.000/2018-7, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
- TC-009.470/2020-4, TC-029.230/2022-5 e TC-575.497/1998-0, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo;
- TC-029.148/2022-7, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;
- TC-009.032/2022-3, TC-013.138/2021-9, TC-019.638/2010-8, TC-020.012/2018-7, TC-021.141/2020-7 e TC-028.859/2022-7, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia;
- TC-007.906/2022-6, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; e
- TC-012.684/2022-8 e TC-023.349/2018-2, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 118 a 148.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 103 a 117, 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 § 3º do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-014.955/2012-1, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 8 de fevereiro de 2023. O processo está sob pedido de vista formulado em 4 de maio de 2022 pelo Ministro Vital do Rêgo. Já votaram o relator e o revisor (v. Anexo III da Ata nº 44/2022-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no § 3 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-017.382/2006-7, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 12 de abril de 2023. O processo está sob pedido de vista formulado em 1º de junho de 2022 pelo Ministro Bruno Dantas, que ocorreu após a realização das sustentações orais que estavam previstas. Já votou o relator (v. Anexo III da Ata nº 20/2022-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no § 13 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-033.359/2020-2, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, foi transferida para a sessão ordinária do Plenário de 8 de fevereiro de 2023. O processo está sob pedido de vista formulado em 19 de outubro de 2022 pelo Ministro Vital do Rêgo. Já votou o relator (v. Anexo III da Ata 40/2022-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11, 12 e 13 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-017.256/2017-8, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, foi transferida para a sessão ordinária do Plenário de 8 de fevereiro de 2023. O processo está sob pedido de vista formulado em 10 de agosto de 2022 pelo Ministro Antonio Anastasia, que ocorreu após a realização das sustentações orais que estavam previstas. Já votou o relator (v. Anexo III da Ata nº 31/2022-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-029.296/2019-6, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, foi transferida para a sessão ordinária do Plenário de 8 de fevereiro de 2023. O processo está sob pedido de vista formulado em 26 de outubro de 2022 pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (Ata nº 41/2022-Plenário).

SUSTENTAÇÃO ORAL

Na apreciação do processo TC-028.328/2019-1, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, o Dr. Hercílio de Azevedo Aquino não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Giodilson Pinheiro Borges. Acórdão nº 111.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 103/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.609/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Companhia de Comunicação e Publicidade Ltda. (CC&P).
4. Órgão: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações.
8. Representação legal: Romulo Martins Nagib (OAB/DF 19.015), Edvaldo Costa Barreto Júnior (OAB/DF 29.190), Rafael Schaefer Comparin (Advogado da União), Márcio Chaves de Castro



(Procurador Federal), Amanda Helena da Silva (OAB/DF 59.514) e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2021, promovida pelo Ministério da Saúde;

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

9.1. referendar, com fulcro no art. 276, § 1º, do RITCU, a revisão da medida cautelar concedida em 23/6/2022, por meio do despacho à peça 23, referendada pelo Acórdão 1.505/2022-TCU-Plenário, com seus termos parcialmente alterados pelo Acórdão 1.769/2022-TCU-Plenário;

9.2. não conhecer do agravo interposto pela representante à peça 160, por não adimplir os requisitos de admissibilidade;

9.3. restituir o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para continuidade da análise de mérito;

9.4. notificar o Ministério da Saúde e a Companhia de Comunicação e Publicidade Ltda. (CC&P) da presente decisão.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0103-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 104/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.740/2022-8.

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

3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) 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: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, por meio da qual requer informações sobre o acordo de compra, pelo Ministério da Saúde, de vacinas de alto custo do laboratório chinês CanSino, chamada “Convídecia”, representada pela empresa Belcher Farmacêutica do Brasil (Requerimento 57/2022, de 31/5/2022, de autoria Deputado Leo de Brito).

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 232, inciso III, do RITCU;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados que, embora a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) tenha



chegado a assinar carta de intenções para a aquisição do imunizante Convidecia, não houve prosseguimento da contratação, conforme documentos constantes dos Processos SEI 25.000.079747/2021-54 e 25351.914587/2021-10 do MS, destacando-se especialmente o Ofício 27/2021, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) direcionado ao Ministério da Saúde, informando que recebeu notificação da empresa CanSino Biologics Inc. dando conta de que a empresa Belcher Farmacêutica do Brasil Ltda. não mais possuía autorização para representá-la;

9.3. considerar, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, integralmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional (SCN); e

9.4. encaminhar à solicitante cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0104-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 105/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.462/2022-1.

1.1. Apensos: 020.620/2022-5; 011.512/2022-9; 021.330/2022-0.

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

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

4. Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

8. Representação legal: Lucas Nazif Rasul (OAB/DF 59.960), Bruno Rodrigues Pena (OAB/DF 25.984), Alfredo Fernando Zart (OAB/RS 61.846); Julio de Souza Comparini (OAB/SP 297.284).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia relativa a possíveis irregularidades no Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Eletrônico 1/2022, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR);

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

9.1. referendar as medidas cautelares concedidas em 21 e 23/12/2022, por meio da decisão às peças 143 e 153; e

9.2. restituir o processo à AudUrbana para continuidade da instrução processual.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0105-03/23-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 106/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.775/2020-7.

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

3. Interessado: Pedro Andrade Ribeiro (116.524.705-49).

4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, na presente fase, de revisão de ofício do registro tácito declarado por meio do Acórdão 1.089/2022-TCU-2ª Câmara;

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 e nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 260, § 2º, do Regimento Interno, em:

9.1. rever de ofício o registro tácito declarado pelo Acórdão 1.089/2022-TCU-2ª Câmara, para considerar ilegal o ato de concessão de aposentadoria emitido em favor de Pedro Andrade Ribeiro (Sisac 20805586-04-2015-000004-3), cancelando o respectivo registro;

9.1.1. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos até a data da ciência, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE, do presente acórdão, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

9.2. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:

9.2.1. promova, nos proventos do ex-servidor, o destaque da parcela de quintos incorporada com amparo em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-a em “Parcela Compensatória” a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo STF no RE 638.115/CE, caso a respectiva incorporação não tenha se fundamentado em decisão judicial transitada em julgado;

9.2.2. comunique ao interessado o teor desta decisão, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após as respectivas notificações, caso o recurso não seja provido;

9.2.3. no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o interessado está ciente da presente deliberação.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0106-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 107/2023 – TCU – Plenário



1. Processo TC 031.627/2022-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
4. Órgão: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por equipe de auditoria, com fulcro no art. 237, inciso V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), em razão de possíveis irregularidades acerca de perda de vacinas contra Covid-19, por expiração de validade, armazenadas nos estoques dos entes subnacionais;

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

- 9.1. referendar a medida cautelar concedida em 28/12/2022, por meio da decisão à peça 10;
- 9.2. restituir o processo à AudSaúde para adoção das medidas pertinentes.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0107-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 108/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.796/2022-2.

1.1. Apenso: TC 000.015/2023-7.

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

3. Interessado: Ministério da Saúde.

4. Órgão: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Márcio Chaves de Castro (Procurador Federal CGCEX/CONJUR/MS).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos o agravo interposto pelo Ministério da Saúde em face do despacho à peça 25, por meio do qual foi concedida medida cautelar para que suspendesse a abertura do Pregão Eletrônico 126/2022-SRP;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, caput e §1º e 289, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

- 9.1. referendar a medida cautelar exarada por meio do despacho à peça 25;



9.2. conhecer e negar provimento ao agravo interposto pelo Ministério da Saúde em face do despacho de peça 25;

9.3. restituir os autos à AudSaúde para análise de mérito com a urgência que o caso requer; e

9.4. notificar a agravante e o representante da prolação deste acórdão.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0108-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 109/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 043.761/2021-6.

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

3. Interessados: Antônio Valdir Sousa (061.073.623-04).

4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, na presente fase, de revisão de ofício do registro tácito declarado por meio do Acórdão 2.184/2022-TCU-2ª Câmara;

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 e nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 260, § 2º, do Regimento Interno, em:

9.1. rever de ofício o registro tácito declarado pelo Acórdão 2.184/2022-TCU-2ª Câmara, para considerar ilegal o ato de concessão de aposentadoria emitido em favor de Antônio Valdir Sousa (e-Pessoal 37260/2020), cancelando o respectivo registro;

9.1.1. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos até a data da ciência, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP, do presente acórdão, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

9.2. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:

9.2.1. promova, nos proventos do ex-servidor, o destaque da parcela de quintos incorporada com amparo em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-a em “Parcela Compensatória” a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo STF no RE 638.115/CE, caso a respectiva incorporação não tenha se fundamentado em decisão judicial transitada em julgado;

9.2.2. comunique ao interessado o teor desta decisão, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após as respectivas notificações, caso o recurso não seja provido;

9.2.3. no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o interessado está ciente da presente deliberação.



10. Ata nº 3/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0109-03/23-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 110/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 046.978/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
4. Entidades: Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; 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 Econômica Federal; Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras Estabelecimentos Unificados; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT – AC Canabrava do Norte/MT; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; Petróleo Brasileiro S.A.; Serviço Federal de Processamento de Dados.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Melissa Monte Stephan (OAB/RJ 118.596), Andre Luiz Viviani de Abreu (OAB/RJ 116.896) e Andre Yokomizo Aceiro (OAB/DF 175.337).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que trata de possíveis irregularidades ocorridas no então Ministério da Economia e no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao conduzirem orientação por abstenção de votação na 184ª Assembleia Geral Extraordinária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás acerca de proposta de plano de remuneração dos administradores da empresa;

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

- 9.1. referendar a medida cautelar concedida em 22/12/2022, por meio da decisão à peça 41;
- 9.2. restituir o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0110-03/23-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 111/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.328/2019-1
 - 1.1. Apensos: 024.295/2020-5; 024.294/2020-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)



3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81)

3.2. Responsáveis: Giodilson Pinheiro Borges (571.879.162-72) e João da Silva Costa (432.158.902-91)

3.3. Recorrente: Giodilson Pinheiro Borges (571.879.162-72)

4. Órgão: Prefeitura Municipal de Mazagão/AP

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes

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

7. Unidade técnica: Secretaria de Recursos (Serur)

8. Representação legal: Hercílio de Azevedo Aquino (OAB/DF 33.148).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto contra o Acórdão 3.576/2020-2ª Câmara,

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 ao presente recurso para tornar insubsistente o Acórdão 3.576/2020-2ª Câmara;

9.3. julgar regulares as contas do sr. Giodilson Pinheiro Borges, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do RITCU;

9.4. julgar irregulares as contas do sr. João da Silva Costa, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, e 214, inciso III, do RITCU;

9.5. aplicar ao sr. João da Silva Costa a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta 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 RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.7. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amapá, ao recorrente, ao sr. João da Silva Costa, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Prefeitura Municipal de Mazagão/AP.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0111-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 112/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.061/2019-0.



2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Construtora Pelotense Ltda. (92.190.503/0001-95); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); STE Serviços Técnicos de Engenharia Sa (88.849.773/0001-98).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2019, autorizada por meio do Acórdão 835/2019-Plenário, no Lote 6 das obras de duplicação da BR-116/RS, no trecho entre Porto Alegre e Pelotas, no período de 25/4/2019 e 23/8/2019.

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

9.1. acolher, com fundamento no art. 250, inciso V, § 1º c/c § 7º do Regimento Interno do TCU, as manifestações apresentadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e pelas empresas Pelotense Ltda. e STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A.;

9.2. determinar a juntada de cópias do relatório de auditoria (peça 28), da instrução técnica (peça 128), bem como desta deliberação ao TC 003.063/2012-7;

9.3. encaminhar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e às empresas Pelotense Ltda. e Serviços Técnicos de Engenharia S.A. cópia desta deliberação;

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I, c/c § 1º do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0112-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 113/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.306/2018-2.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Brumila Empreendimentos e Serviços Eireli (20.526.959/0001-72); Ipiranga Empreendimentos e Locação Ltda (10.713.194/0001-26); Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira (013.531.933-14).

3.2. Responsáveis: Albérico de França Ferreira Filho (023.578.283-15); Carlos Alberto Nascimento Barros (816.096.803-59); Francisca Silvana Alves Malheiros Araujo (332.887.713-49); Izaías Lopes Bezerra (126.246.083-20); Jose Cicero Silva Macario Junior (870.006.013-53); Maria Marta Reis Conceição (550.040.403-20); Mariluze Marreiros Rocha (780.503.083-91); Marta Fernanda Costa Silva (799.881.053-04); Raimundo Nonato Ribeiro de Sousa (001.196.933-48);



Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira (013.531.933-14); Sandy Karolinne Cutrim Santos (045.395.963-65); Sidrack Santos Feitosa (450.119.903-20).

3.3. Recorrentes: Albérico de França Ferreira Filho (023.578.283-15); Jose Cicero Silva Macario Junior (870.006.013-53); Maria Marta Reis Conceição (550.040.403-20); Mariluze Marreiros Rocha (780.503.083-91); Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira (013.531.933-14)..

4. Órgãos/Entidades: Município de Barreirinhas - MA; Município de Morros - MA.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes

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).

8. Representação legal: Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA), representando Mariluze Marreiros Rocha; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17303/OAB-MA) e Rodrigo de Barros Bezerra (7.133/OAB-MA), representando Jose Cicero Silva Macario Junior; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA) e Rodrigo de Barros Bezerra (7.133/OAB-MA), representando Maria Marta Reis Conceição; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA), representando Albérico de França Ferreira Filho; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA), representando Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos por Albérico de França Ferreira Filho, José Cicero Silva Macario Junior, Maria Marta Reis Conceição, Mariluze Marreiros Rocha e Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira e contra o Acórdão 885/2022-TCU-Plenário.

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

9.1. conhecer, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos recursos interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento; e

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

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0113-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 114/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.550/2016-0.

1.1. Apenso: 031.304/2010-9

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.

3.2. Responsáveis: Fernando Silva Saldanha de Menezes (875.395.277-49); Fundação Marechal Roberto Trompowsky Leitão de Almeida (07.815.873/0001-00); Fundação Bio-Rio (31.165.384/0001-26); José Rosalvo Leitão de Almeida (124.783.420-49); Juan Carlos Ramos Perez (808.855.197-87); Paulo Roberto Dias Morales (318.613.187-15); Sergio Carvalho Fernandes (514.903.316-20); Waldir Sandoval Góes (569.177.757-20); Washington Luiz de Paula (005.627.127-12).

3.3. Recorrente: Waldir Sandoval Góes (569.177.757-20).



4. Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Militar de Engenharia.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes

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

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

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur).

8. Representação legal: Tanara de Fatima Barcellos da Silva (69.337/OAB-RS) e Gean Felinto de Sousa (49500/OAB-DF), representando Paulo Roberto Dias Morales; Guilherme Martins do Nascimento (51.107/OAB-DF), Alexandre Furtado Prieto (47.219/OAB-DF) e outros, representando Juan Carlos Ramos Perez; Gabriel Portella Fagundes Neto (20.084/OAB-DF), Carlos Humberto Fauaze Filho (43.188/OAB-DF) e outros, representando José Rosalvo Leitão de Almeida; Bernardo Villasboas Palermo (148.056/OAB-RJ), representando Fundação Bio-Rio; Guilherme Siqueira Coelho de Paula (48.370/OAB-DF), representando Sergio Carvalho Fernandes; Marcelo Pereira Primo (213086/OAB-RJ), Maria da Penha Menezes Barbosa (44.265/OAB-RJ) e outros, representando Fundacao Marechal Roberto Trompowsky Leitao de Almeida; Guilherme Martins do Nascimento (51.107/OAB-DF), representando Waldir Sandoval Góes; Leticia de Almeida Rodrigues (36.029/OAB-DF), Guilherme Martins do Nascimento (51.107/OAB-DF) e outros, representando Fernando Silva Saldanha de Menezes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Waldir Sandoval Góes contra o Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, por intermédio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas, condenou-o solidariamente em débito e aplicou-lhe multa proporcional ao dano.

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

9.1. conhecer, com fulcro nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, do presente recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento, com vistas a afastar os débitos constantes dos subitens 9.3.4, 9.3.6 e 9.3.9 e a multa constante do subitem 9.4.4 do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, respectivamente, em relação ao Sr. Waldir Sandoval Góes, alterando o julgamento das suas contas para regulares com ressalva, dando-lhe quitação, com fulcro no artigo 16, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.2. comunicar a presente deliberação ao representante legal do recorrente (falecido) e aos interessados.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0114-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 115/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.016/2020-7

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

3. Interessado: Jurandir Soares Maciel (093.815.461-34)

4. Unidade: Fundação Nacional de Saúde

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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



7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)

8. Representação legal: Jose das Graças de Souza Furtado Junior (9322/OAB-AM), representando Jurandir Soares Maciel.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de aposentadoria de Jurandir Soares Maciel no cargo de Motorista Oficial da Fundação Nacional de Saúde.

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

9.1. rever de ofício o Acórdão 2.184/2020-2ª Câmara para considerar ilegal o ato de aposentadoria de Jurandir Soares Maciel, cancelando o respectivo registro;

9.2. dispensar a devolução das quantias recebidas de boa-fé pelo interessado até a data de ciência desta decisão pela Fundação Nacional de Saúde;

9.3. determinar à Fundação Nacional de Saúde que:

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

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

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

9.3.4. emita novo ato de aposentadoria do interessado, livre da irregularidade apontada, disponibilizando-o a este Tribunal, por meio do Sistema e-Pessoal, nos termos e prazos fixados na IN-TCU 78/2018.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0115-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 116/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.369/2021-7

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

3. Responsáveis: não há

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

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de relatório de acompanhamento autuado com o objetivo de dar cumprimento à determinação constante do item 9.5 do Acórdão 1213/2021 –



Plenário e avaliar atas de registro de preço oriundas de pregões eletrônicos lançados em 2020 pela Codevasf, para a execução de serviços de pavimentação de vias públicas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal; 1º, inciso II; e 38, inciso I, da Lei 8.443/1992; 241, inciso I; e 250, incisos II e IV, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Codevasf que:

9.1.1. nas planilhas orçamentárias de obras contratadas mediante sistema de registro de preços separe o serviço “Distância Média de Transporte – DMT” da composição dos demais serviços, de modo a possibilitar maior controle e transparência em sua medição, inclusive nos contratos já em andamento, por meio da realização de aditivos contratuais;

9.1.2. promova ajustes em todos os contratos em execução decorrentes dos Pregões 85/2020 – Sede e 44/2020 – Sede, a partir da elaboração de projetos executivos condizentes com as reais necessidades locais, de forma a extirpar a previsão de itens superdimensionados, a exemplo da utilização de mistura solo-brita, de sarjetas triangulares e de calçadas armadas;

9.1.3 atente para a necessidade de rigor na fiscalização dos contratos para a execução de obras de pavimentação originados de sistemas de registros de preços, a qual deverá, em qualquer situação, verificar a compatibilidade entre os serviços e materiais utilizados e aqueles contratualmente previstos;

9.2. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica que:

9.2.1. autue processo apartado para que sejam identificadas, relativamente ao Pregão 77/2020 – Sede, as situações em que foram emitidas Ordens de Serviço posteriores a 9/7/2021 (data de aprovação do Ato 22/2021-PR) para a pavimentação de vias que já se encontravam previamente pavimentadas com blocos de materiais pétreos e cujos pavimentos anteriores tenham sido removidos e os respectivos responsáveis por tais atos, e autorizar, desde logo, a realização de suas audiências, uma vez que a necessidade de remoção de pavimento existente tornava a via como “não enquadrada”, nos termos do “Checklist de Enquadramento de Vias” constante do Procedimento aprovado pela Codevasf por meio da AR 22/2021-PR;

9.2.2. realize ação de controle preventiva e tempestiva sobre os pregões eletrônicos realizados pela Codevasf (Sede e Superintendências Regionais) voltados à contratação de serviços de pavimentação de vias e contratos deles decorrentes, realizados posteriormente a 25/5/2022, de forma a verificar sua compatibilidade e aderência aos parâmetros aprovados por este Tribunal, sobretudo às determinações efetuadas por meio dos Acórdãos 1.213/2021 – Plenário, 1.170/2022 – Plenário e 2.178/2022 – Plenário;

9.2.3. tão logo existam pregões eletrônicos e contratos deles decorrentes assinados posteriormente a 25/5/2022 (data em que foi prolatado o Acórdão 1.170/2022 – Plenário), em quantidade suficiente para constituir amostra representativa, realize fiscalização voltada à avaliação geral da metodologia de contratação de obras de pavimentação por meio da realização de sistema de registros de preços, coletando não apenas as situações-problema detectadas, mas também os casos de sucesso, trazendo informações acerca do montante de recursos executados por essa sistemática e da quantidade de vias pavimentadas, do custo comparativo dessas obras relativamente a outras contratadas por sistemática distinta, do percentual de vias em que houve o apontamento de problemas, entre outros indicadores que possibilitem o ajuizamento acerca da conveniência do emprego dessa metodologia;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão à Codevasf, 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 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0116-03/23-P.



13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 117/2023 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-021.477/2022-1.

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

3. Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU.

4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU, com pedido de medida cautelar, acerca de suposto julgamento de recursos de multas ambientais pela então Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) com entendimento em desacordo com pareceres jurídicos da Procuradoria Federal, no que se refere à prescrição intercorrente de autos de infração ambiental.

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

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ibama e ao Representante;

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

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0117-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 118/2023 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados esses autos que tratam de acompanhamento das medidas adotadas pela empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) em atenção ao Acórdão 1.950/2020-TCU-Plenário, proferido no processo de representação TC 020.984/2020-0, que versou sobre a contratação de gestores externos aos quadros da Petrobras em dissonância com seu Estatuto Social;



Considerando que o art. 2º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020 define recomendação como “deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo”;

Considerando que, de acordo com o art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, as recomendações são monitoradas somente na hipótese de o TCU considerar que o monitoramento se faz necessário;

Considerando que futuros descumprimentos, pela Petrobras, de seu Estatuto Social, no que concerne à ocupação de funções da sua alta administração, podem ser objeto de novas representações oferecidas por qualquer dos legitimados referidos no art. 237 do Regimento Interno/TCU, entre os quais se incluem as unidades técnicas do Tribunal e o Ministério Público junto ao TCU;

Considerando que, conquanto estes autos tenham sido autuados como acompanhamento (art. 241 do Regimento Interno/TCU), o instrumento de fiscalização mais apropriado à verificação do cumprimento de deliberações do TCU é o monitoramento (art. 243 do Regimento Interno/TCU), que é disciplinado pela Portaria-Sececex 27/2009;

Considerando a proposição do AUFC da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural à peça 61, que obteve anuência do titular da unidade instrutiva;

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, 143, inciso III, e 250, inciso II, do Regimento Interno, 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020 e itens 32.5.1 e 32.5.5 do documento “Padrões de Monitoramento”, anexo à Portaria-Sececex 27/2009, quanto ao processo a seguir relacionado, em: considerar que foram adotadas medidas consonantes com a ciência constante do subitem 9.2, não foram adotadas medidas suficientes para caracterizar a implementação da recomendação constante do item 9.3.2 e foram implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4; dispensar a continuidade do acompanhamento; e determinar o arquivamento destes autos, dando ciência do teor desta deliberação à Petróleo Brasileiro S.A. e ao Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-001.415/2022-0 (ACOMPANHAMENTO)
- 1.1. Interessado: Petróleo Brasileiro S.A. (33.000.167/0001-01).
- 1.2. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
- 1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.7.1. dar ciência à Petrobras, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, do não atendimento às diretrizes previstas no item 4.1 da política PL-OSPB-00010, na contratação para o cargo de Gerente Geral de Supervisão Integrada de Planos de Previdência, inserido na Alta Administração, haja vista que não foi precedida de avaliação de integridade para verificar se os indicados se enquadram nas vedações previstas em normativos internos.

ACÓRDÃO Nº 119/2023 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados esses autos autuados em cumprimento à determinação contida no item 9.7.1 do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 014.689/2014-6, no qual foi avaliada a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e do Ministério dos Transportes (MT) no processo de aprovação da execução da obra Nova Subida da Serra (NSS), a cargo da concessionária Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (Concer), que redundou na



celebração do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, prevendo expressivos aportes de recursos do Governo Federal;

Considerando que o voto condutor do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário consignou a impossibilidade de ampliação expressiva dos investimentos previstos em contratos de concessão vigentes, como é o caso da obra da Nova Subida da Serra, bem assim de aporte de recursos orçamentários em concessões simples, como é o caso da concessão da BR-040/MG/RJ, sem comprovação que se trata de solução imprescindível ao atendimento do interesse público;

Considerando que o voto condutor do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário registrou que a medida mais adequada diante dessas irregularidades seria a nulidade integral do 12º Termo Aditivo, que previa as duas medidas;

Considerando que, como não fora facultado à ANTT e à Concer a apresentação de razões para defender a preservação do ajuste em relação a essas falhas, o item 9.7.1 do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário determinou as suas oitivas;

Considerando que, conforme evidenciado pelo AUFC-instrutor, a ANTT não trouxe contra-argumentos a respeito da impossibilidade de ampliação expressiva de investimentos em contratos de concessão vigentes e a Concer não trouxe dado ou argumento que conseguisse alterar o entendimento exposto no voto;

Considerando que o Contrato de Concessão PG-138/95-00 se encerrou em 28/2/2021 e sua prorrogação foi requerida em ações judiciais, em função de alegados desequilíbrios (não pagamento dos aportes previstos no 12º Termo Aditivo pelo Poder Concedente e efeitos da pandemia do Covid-19);

Considerando que o 12º Termo Aditivo dispõe sobre outros assuntos além da ampliação expressiva dos investimentos e do aporte de recursos orçamentários, a exemplo dos valores das obras da Nova Subida da Serra que serão considerados para a apuração dos supostos desequilíbrios;

Considerando que o TCU já proferiu decisão no sentido de não permitir aporte na obra Nova Subida da Serra, bem como firmou entendimento pela impossibilidade de prorrogação contratual;

Considerando que, nessas circunstâncias, a anulação do 12º Termo Aditivo poderia tornar o deslinde das ações judiciais menos célere, posto que acresceria discussão sobre os efeitos jurídicos da anulação;

Considerando o encaminhamento proposto pelo AUFC-instrutor, que obteve a anuência do corpo diretivo da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, 143, inciso V, alínea “a”, e 169, incisos I e V, do Regimento Interno, em adotar a seguinte medida e ordenar o apensamento do processo seguir relacionado ao TC 014.689/2014-6, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-026.076/2017-9 (ACOMPANHAMENTO)
 - 1.1. Apensos: 025.928/2017-1 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.2. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio (00.880.446/0001-58).
 - 1.3. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
 - 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
 - 1.7. Representação legal: Paulo Sergio Bezerra dos Santos, Débora Goelzer Fraga e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Guilherme de Araujo Pinho Costa, Sergio Bermudes (17587/OAB-RJ) e outros, representando Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio.



1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) de que a ampliação expressiva de investimentos ao longo do contrato de concessão de serviço público e o aporte de recursos orçamentários para custeio de obras atreladas à exploração de serviços públicos são medidas que podem ensejar a desvirtuação do objeto licitado, em afronta ao disposto no art. 175, caput, e do art. 37, XXI, da CF/1988, do art. 14 da Lei 8.987/1995, dos arts. 3º, 41 e 55, XI, da Lei 8.666/1993 e aos princípios que regem a Administração Pública, sobretudo, os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, previstos no art. 37, caput, da CF/1988 e no art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.

ACÓRDÃO Nº 120/2023 - TCU – Plenário

Trata-se de monitoramento do Acórdão 1978/2013-TCU-Plenário (peça 3), relatado pelo E. Ministro Valmir Campelo, referente às obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, objeto do TC 007.109/2013-0, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Considerando que, mediante instrução à peça 4, foi verificado que a Infraero adotou as medidas contratuais previstas no ajuste 0035-EG/2012/0061, em razão de atraso na entrega de projeto da obra pela empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados Ltda-EPP, bem como transformou o regime de execução da referida avença para empreitada por preço unitário, observadas as condições de economicidade dos valores dos serviços repactuados;

Considerando que a Infraero vinculou o pagamento dos serviços relacionados à “administração local” e à “manutenção do canteiro de obras” à proporção do andamento físico da obra, tal qual julgado no Acórdão 3.103/2010-Plenário;

Considerando, por fim, que a Infraero, intempestivamente, estimou potencial prejuízo que adviria da ausência de exploração comercial do terminal aeroportuário, em razão do atraso na entrega de projeto da obra pela empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados Ltda-EPP, objeto do contrato 0035-EG/2012/0061, o qual padece de inconsistências técnicas que não permitem assegurar que eventual dano não excederia o real valor devido, conforme exige o artigo 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU, além do que a pretensão ressarcitória e a pretensão punitiva em relação ao eventual dano foram alcançadas pela prescrição quinquenal e pela prescrição intercorrente, nos termos da Resolução-TCU 344/2022;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o arts. 143, inciso III, e 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com o parecer do titular da Unidade Técnica, em:

considerar atendidas as determinações contidas nos itens 9.1.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.3 e 9.2.4, bem como a recomendação contida no item 9.4 do Acórdão 1978/2013-TCU-Plenário;

considerar parcialmente cumprida a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 1978/2013-TCU-Plenário, deixando, porém, de adotar medidas adicionais em vista da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme Resolução-TCU 344/2022;

encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Infraero;

arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-025.019/2013-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.



1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).

1.5. Representação legal: Aline Alonso Arja de Almeida, Weslon Batista Prado e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 121/2023 - 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, 143, inciso III, e 250, inciso II, do Regimento Interno, 9º, I, da Resolução TCU 315/2020 e itens 32.5.4, 32.5.2 e 32.5.3 do documento “Padrões de Monitoramento”, anexo à Portaria-Segecex 27/2009, quanto ao processo a seguir relacionado, que trata do monitoramento das medidas proferidas por meio do Acórdão 2078/2018-TCU-Plenário, em: considerar parcialmente cumprido o subitem 9.1.1, atendido o subitem 9.1.2.2 e em implementação o item 9.2; ordenar a adoção das medidas abaixo; dispensar a continuidade do monitoramento; e determinar o arquivamento destes autos, dando ciência do teor desta deliberação à Universidade Federal do Paraná, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-034.473/2018-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Responsável: Universidade Federal do Paraná (75.095.679/0001-49).

1.2. Interessado: Secretaria de Controle Externo No Paraná (00.414.697/0013-51).

1.3. Entidade: Universidade Federal do Paraná.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que os fatos relatados pela equipe de auditoria do TCU no relatório à peça 1 destes autos evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão de riscos de 1ª Linha (de defesa) da Universidade e, especialmente, de promoção da adequada segregação e rotatividade (rodízio) de funções em atividades administrativas (Acórdãos 747/2013 e 38/2013-TCU-Plenário, art. 11 da IN MP-CGU 1/2016 e arts. 5º e 7º, § 1º da Lei 14.133/2021).

ACÓRDÃO Nº 122/2023 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, tendo em vista estes autos de representação em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 28/2022 sob a responsabilidade de Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para prestação de serviço continuado de manutenção, preventiva e corretiva e com o fornecimento de material, nos Data Centers Principal (RJ) e Secundário (SP) do IBGE, recém construídos para atender às normas de segurança e de alta disponibilidade vigentes”,

Considerando os pareceres uniformes produzidos nos autos, de autoria da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 43 e 44);

Considerando que não se constataram irregularidades nos procedimentos administrativos examinados e que a representante não trouxe aos autos, nem afirmou possuir, os elementos complementares (documentos ou informações disponíveis à época da apresentação de documentos de habilitação) aptos a dirimir quaisquer dúvidas quanto ao teor do atestado de capacidade técnica



operacional ou demais elementos apresentados, com objetivo de comprovar que, de fato, prestou serviços compatíveis aos exigidos para habilitação técnica descritos nos itens editalícios que culminaram com a sua inabilitação no certame;

Considerando que os pontos descumpridos pela representante, qual sejam, as quantidades mínimas de execução anterior de encargo semelhante ao objeto licitado mostraram-se bem examinados, não suscitando maiores dúvidas no que se refere ao não atendimento dos quantitativos exigidos no instrumento convocatório, tendo sido oportunizado à licitante, por número de vezes razoavelmente superior ao normal, oportunidade de demonstrar sua capacitação, o que não ocorreu;

Considerado, inclusive, a avaliação de atestado com data extemporânea, a saber, 1º/12/2022, posterior à abertura da licitação, ocorrida em 23/11/2022, com a exaustão de possível comprovação fática da matéria examinada; e

Considerando que não procede a afirmação da representante de não adoção, pela equipe responsável pelo julgamento, de diligência, porquanto os autos aludem evidência de que a pregoeira não economizou esforços para sanear as inconformidades observadas na documentação encaminhada pela licitante, ora representante,

ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 237, parágrafo único, e 250 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la improcedente e determinar o arquivamento, dando ciência ao representante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-030.585/2022-8 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- 1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: Hugo Hagemann (33744/OAB-SC), representando Virtual Infraestrutura e Energia Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 123/2023 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que cuidam de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) em desfavor de Cleodson Aparecido de Sousa, ex- prefeito de Monte Santo do Tocantins – TO (gestão: 2009-2012), diante da reprovação da prestação de contas dos recursos repassados por meio do Convênio Siconv 717.239/2009, cujo objeto consistia na aquisição de equipamentos e material de consumo para a estruturação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD) e na capacitação dos conselheiros de Monte Santo do Tocantins e Rio dos Bois.

Considerando que, por intermédio do Acórdão nº 2275/2016-TCU-Plenário, o Tribunal julgou irregulares as contas do responsável, condenou-o em débito, imputou-lhe multa proporcional ao dano e decretou a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração federal pelo período de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992;

Considerando que o Acórdão nº 468/2019-TCU-Plenário conheceu do recurso de reconsideração interposto pelo responsável e, no mérito, negou-lhe provimento;

Considerando que, dessa decisão, o responsável interpôs Embargos de Declaração (peça 84);

Considerando que, após a edição da Resolução-TCU 344/2022, na qual o Tribunal regulamentou a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória nos processos de controle externo em tramitação nesta Corte, este relator encaminhou os autos à Secretaria de Recursos para exame do instituto em face do novo normativo (peça 95);



Considerando os pareceres da Secretaria de Recursos (peças 96/98) e o Parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 99), afirmando a ocorrência da prescrição intercorrente.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, em reconhecer de ofício a ocorrência da prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória quanto ao objeto das presentes contas, tornando insubsistentes os Acórdãos 2.275/2016-TCU-Plenário e 468/2019-TCU-Plenário, e ordenando o arquivamento do feito.

1. Processo TC-000.323/2016-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Responsável: Cleodson Aparecido de Sousa (015.174.968-02).
 - 1.2. Recorrente: Cleodson Aparecido de Sousa (015.174.968-02).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Monte Santo do Tocantins - TO.
 - 1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
 - 1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes
 - 1.7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur).
 - 1.8. Representação legal: Renan Albernaz de Souza (5365/OAB-TO), Peter Rodrigues Fernandes (55526/OAB-DF) e outros, representando Cleodson Aparecido de Sousa.
 - 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 124/2023 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de Tomada de Contas Especial que, nesse momento processual, cuidam de exame de admissibilidade de recursos de reconsideração e petições interpostos contra o Acórdão n.º 1.404/2014-TCU-Plenário, por intermédio do qual o Tribunal condenou diversos responsáveis por dano ao erário decorrente do pagamento de cerca de R\$ 3,75 milhões à Mondrian Editora e Comunicação Ltda. a título de aquisição de livros da Coleção Anjos de Branco sem a devida contraprestação por aquela firma, no âmbito de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Federal de Enfermagem.

Considerando os pareceres da Secretaria de Recursos, com exame de admissibilidade nos recursos de reconsideração de Osvaldo Luis Carvalho (peças 704/706) e Joacir da Silva (peças 676/677), com proposta de não conhecimento, por restarem intempestivos em período superior a 180 dias e pela ausência de elementos novos;

Considerando a instrução da Secretaria de Gestão de Processos, com proposta de saneamento dos autos em virtude de inconsistências em diversos atos processuais (peças 738/739);

Considerando a constatação pela Seproc de falhas de variadas ordens constatadas nas comunicações processuais, que permitem concluir que não houve o trânsito em julgado do decisum condenatório em relação aos responsáveis mencionados e tendo em vista que, para corrigir as faltas encontradas e possibilitar a cobrança das dívidas, foram reenviados ofícios de notificação dos acórdãos proferidos nos autos conforme alvitrado na peça 738 (ofícios às peças 743-748);

Considerando que, em relação às peças 568-569, expediente inominado apresentado pelo Sr. Antônio Marcos Freire Gomes, no qual solicita o sobrestamento do processo, em virtude de decisão judicial, a petição foi analisada pela Serur nas peças 668 e 677, com proposta de remessa dos autos ao relator a quo para que este acompanhe o andamento do processo judicial informado e adote as providências cabíveis, bem como avalie os efeitos da antecipação de tutela e se ela foi confirmada no mérito;

Considerando que o expediente inominado apresentado pela Sra. Rosilene Silva Resende (peça 513), no qual argui a nulidade da notificação expedida para comunicar o teor do Acórdão n.º 2.932/2019-TCU-Plenário, por ter sido enviada à pessoa errada, já foi adequadamente tratada pela área técnica do Tribunal com regularização da notificação, cabendo apenas ratificação da medida;



Considerando que a Seproc verificou que houve o falecimento dos responsáveis Agildo Jorge Pereira de Azevedo, Luiz Afonso Rocha, Maria Auxiliadora da Cruz Lima, Maria da Graça Piva e Ney da Costa Silva, e em função dessa ocorrência, propôs submeter os autos ao Exmo. Relator a quo, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, para que seja revisto, de ofício, o Acórdão n.º 1.404/2014-TCU-Plenário, conforme disposto no § 2.º do art. 3.º da Resolução-TCU n.º 178/2005, a fim de tornar insubsistente, para os responsáveis falecidos, a sanção consignada no subitem 9.6 da deliberação (aplicação de multa), em razão de seu falecimento antes do trânsito em julgado da referida deliberação, tendo em vista o caráter personalíssimo da pena, como reza o inciso XLV do art. 5.º da Constituição Federal e a jurisprudência do TCU (Acórdãos n.º 49/2000 e n.º 34/2001, do Plenário; e Acórdãos n.º 92/1999, n.º 12/2002, n.º 1.910/2004 e n.º 844/2006, da Segunda Câmara);

Considerando que, estando os autos no Gabinete da Procuradoria, foi autuada a peça 765, que trata de pedido de reconsideração interposto por representante legal da Sra. Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira e, posteriormente, as peças 771 e 772, recursos de reconsideração interpostos, respectivamente, por Ivanete Paiva Surrage e Milva de Melo Cavalcante Oliveira, pendente de exame dos requisitos de admissibilidade pela Serur para submissão a este relator;

Considerando o parecer do Ministério Público junto ao TCU, que ratifica as proposições técnicas (peça 769);

Considerando a análise do Ministério Público junto ao TCU demonstrando que não restou caracterizado no caso concreto o decurso do prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1.º, caput, da Lei n.º 9.873/1999, e no art. 2.º da Resolução n.º 344, ou do prazo intercorrente de três anos previsto no art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 9.873/1999, e no art. 8.º da Resolução n.º 344.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

a) não conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Joacir da Silva (peça 660) e pelo Sr. Osvaldo Luís Carvalho (peças 682 e 683), por restarem intempestivos em período superior a 180 dias, nos termos do art. 32, parágrafo único e inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, c/c o art. 285, caput e § 2.º, do Regimento Interno/TCU;

b) receber a peça 513 da Sra. Rosilene Silva Resende como mera petição, acolher a arguição de nulidade do Ofício n.º 3.394/2019-TCU/Selog e cientificar a requerente;

c) tornar insubsistentes, de ofício, as multas do item 9.6 do Acórdão n.º 1.404/2014-TCU-Plenário aplicadas aos Srs. Agildo Jorge Pereira de Azevedo, Luiz Afonso Rocha, Maria Auxiliadora da Cruz Lima, Maria da Graça Piva e Ney da Costa Silva, em razão do falecimento desses responsáveis antes do trânsito em julgado da referida deliberação, tendo em vista o caráter personalíssimo da pena;

d) encaminhar os autos à Serur para adoção de providências em relação aos recursos de peças 765, 771 e 772;

e) encerrada a fase recursal, remeter o processo ao gabinete do relator a quo, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, para as providências que entender cabíveis quanto aos pedidos formulados pelo responsável Antônio Marcos Freire Gomes na petição de peças 568-569.

1. Processo TC-019.164/2011-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 025.321/2015-3 (SOLICITAÇÃO); 011.074/2018-3 (SOLICITAÇÃO); 033.534/2011-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL); 002.060/2019-1 (SOLICITAÇÃO); 008.362/2018-1 (SOLICITAÇÃO); 018.116/2014-0 (SOLICITAÇÃO); 005.689/2017-1 (SOLICITAÇÃO).

1.2. Responsáveis: Agildo Jorge Pereira de Azevedo (253.351.207-97); Antonio Marcos Freire Gomes (411.580.402-53); Carmem de Almeida da Silva (644.117.708-06); Eduardo Pereira de Carvalho (738.788.557-53); Elizano Santos de Assis (149.438.675-53); Ivanete Paiva Surrage (135.912.312-15); Joacir da Silva (251.983.949-04); Luiz Afonso Rocha (924.752.308-78); Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira (272.764.223-72); Maria Auxiliadora da Cruz Lima (076.007.802-59);



Maria da Graça Piva (168.779.000-06); Milva de Melo Cavalcante Oliveira (134.201.271-20); Mondrian Editora e Comunicacao Ltda (01.715.405/0001-79); Ney da Costa Silva (331.087.307-20); Osvaldo Luis Carvalho (257.838.822-91); Sylvia Hinterholz (191.162.840-20); Sérgio Luiz Soares de Oliveira (738.609.997-53).

1.3. Recorrentes: Osvaldo Luis Carvalho (257.838.822-91) e Joacir da Silva (251.983.949-04.

1.4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Enfermagem.

1.5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

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

1.8. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog); Secretaria de Gestão de Processos (Seproc).

1.9. Representação legal: Julio Cesar do Monte (82200/OAB-RJ), Érica Lima de Paiva Muglia (13.775/OAB-DF) e outros, representando Osvaldo Luis Carvalho; Katia Vieira do Vale (11737/OAB-DF), representando Milva de Melo Cavalcante Oliveira; Marcio Marcal Fernandes de Souza (103.625/OAB-RJ), representando Ricardo Ohlweiler Sávio; Nedy de Vargas Marques (9595/OAB-RS) e Irapuan Indio da Costa (24887/OAB-RS), representando Sylvia Hinterholz; Felipe Melo Abelleira (13422/OAB-CE), representando Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira; Antonio Cesar Cavalcanti Junior (2268/OAB-RN), representando Eduardo Pereira de Carvalho; Silvio Ricardo Teles Carvalho (21.199/OAB-SC), representando Joacir da Silva; Katia Vieira do Vale (11737/OAB-DF), Kaleen Sousa Leite (7751/OAB-AM) e outros, representando Ivanete Paiva Surrage; Paula Concutelli (13.163/OAB-MA), representando Rosilene Silva Resende; Luiz Gustavo Barreira Muglia (20.412/OAB-DF), Jose Leandro Teixeira Borba (30799/OAB-DF) e outros, representando Conselho Federal de Enfermagem; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/OAB-DF), Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51.623/OAB-DF) e outros, representando Antonio Marcos Freire Gomes.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 125/2023 - TCU - Plenário

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

Considerando, dessa maneira, que o presente recurso não está fundado em nenhuma das hipóteses descritas no dispositivo supracitado;

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

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de revisão por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade e dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor desta decisão.

1. Processo TC-033.184/2017-8 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 039.836/2019-3 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Antonio Raifson Fonseca (236.280.572-72); Instituto de Desenvolvimento e Assistência Técnica da Amazônia (06.339.616/0001-78).

1.3. Recorrentes: Antonio Raifson Fonseca (236.280.572-72); Instituto de Desenvolvimento e Assistência Técnica da Amazônia (06.339.616/0001-78).

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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



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

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

1.8. Representação legal: Márcio Murilo Cavalcante de Lima (11700/OAB-PA), representando Instituto de Desenvolvimento e Assistência Técnica da Amazônia; Márcio Murilo Cavalcante de Lima (11700/OAB-PA), representando Antonio Raifson Fonseca.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 126/2023 - TCU - Plenário

Tratam os autos de processo de Acompanhamento referente à Acordo de Leniência em fase de negociação entre a Controladoria-Geral da União (CGU)/Advocacia-Geral da União (AGU) e a empresa proponente do acordo (peças 3 a 5) (“Caso 59” da CGU), ora regulado pelo Acordo de Cooperação Técnica, de 6/8/2020 (ACT/2020), firmado entre a CGU, a AGU, o Tribunal de Contas da União e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com a finalidade de definir diretrizes e ações em matéria de combate à corrupção, especialmente em relação aos acordos de leniência previstos na Lei 12.846/2013.

Considerando que CGU encaminhou em 5/10/2022 (peça 3), por meio do OFÍCIO Nº 14444/2022/SCC/CGU (peça 4, com anexo na peça 5), informações em cumprimento à Segunda Ação Operacional do ACT/2020, que prevê, no momento em que a CGU e a AGU concluem que o acordo está em condições de ser assinado, manifestação do TCU, no prazo de 90 dias, acerca da possibilidade de não instaurar ou extinguir procedimentos administrativos de sua competência para cobrança de dano em face de colaboradora, por considerar que os valores negociados atendem aos critérios de quitação de ressarcimento do dano;

Considerando que a CGU ressaltou a ausência de recursos orçamentários e de contratos administrativos envolvidos no caso (peça 4, p. 1);

Considerando que, segundo a CGU (peça 5), foram as seguintes as situações nas quais foram cometidos os ilícitos, conforme informações obtidas da empresa proponente do acordo e de “investigações realizadas pelo Ministério Público Federal”:

a) “Autuação fiscal de auditores da Receita Federal”: pagamento de propinas a Auditor da Receita Federal em março/2014 em um total de R\$ 2,5 milhões, por intermédio de escritório de advocacia, por conta de questão ligada à tributação dos valores repassados pela empresa proponente do acordo de leniência às operadoras de planos de saúde contratadas; e

b) “Doações de Campanha Eleitoral”: pagamentos a três parlamentares federais de um total de R\$ 13,2 milhões em 2014 como propinas travestidas de doações eleitorais, a fim de garantir que a legislação tributária atinente à situação da alínea “a”, acima, fosse favorável à empresa proponente, o que teria resultado na aprovação da Lei 12.995/2014.

Considerando que a CGU concluiu pelo enquadramento dos valores pagos como propina e pela ausência de identificação de dano ao Erário em ambas as situações de ilicitude acima descritas (peça 5, p. 2);

Considerando que foram endereçados no acordo a ser celebrado a quantia, em julho/2022, de R\$ 40,4 milhões a ser paga pela empresa proponente (R\$ 25,3 milhões como vantagem indevida, sendo as propinas pagas usadas como parâmetro de cálculo; mais R\$ 15,1 milhões como multa do art. 5º, inciso I, da Lei 12.846/2013) (peça 5, p.2);

Considerando que a manifestação prévia do TCU à celebração do acordo (favorável ou não), prevista na Segunda Ação Operacional do ACT/2020, está prejudicada, em virtude da ausência de fatos cuja apreciação seja de competência do TCU, segundo as informações prestadas pela CGU (itens 2 a 2.4 da instrução de peça 8);

Considerando a conclusão da SecexAdministração/Serviço de Acompanhamento de Acordos de Leniência – SAAL (peça 8) no sentido de que a manifestação prévia do TCU à celebração do acordo



(favorável ou não), prevista na Segunda Ação Operacional do ACT/2020, está prejudicada, em virtude da ausência de fatos cuja apreciação seja de competência do TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 169, inciso V, alínea “a”, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 8 e 9), em:

a) declarar a impossibilidade no caso da manifestação do TCU prevista na Segunda Ação Operacional do ACT/2020;

b) classificar a presente deliberação com o grau de sigilo “reservado”, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), c/c o art. 4º, parágrafo único, art. 8º, § 3º, inciso III, art. 9º, inciso VIII, e § 5º, inciso I, da Resolução-TCU 294, de 2018, bem como o art. 16, § 6º, da Lei 12.846/2013, com acesso somente aos servidores que irão desenvolver atividades relacionadas aos autos; e

c) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU, após ciência da deliberação à CGU.

1. Processo TC-029.221/2022-6 (ACOMPANHAMENTO)

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 Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: João Antonio Sucena Fonseca (35.302/OAB-DF) e outros, representando empresa proponente do acordo de leniência.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 127/2023 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de denúncia, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito de possível irregularidade no Ofício-Circular 2473/2022/CGREG-Senatran/DRF-Senatran, de 28/12/2022, da Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran, órgão máximo executivo do Sistema Nacional de Trânsito, e antigo Departamento Nacional de Trânsito, Denatran), o qual estaria embasando exigências, supostamente irregulares, por parte de Departamentos de Trânsito (Detrans, órgãos estaduais e o do DF), de que as empresas cumprissem requisitos de sistemas de tais órgãos, em afronta à Resolução Contran 969, de 20/6/2022, do Conselho Nacional de Trânsito (Contran).

Considerando que a matéria dos presentes autos é a mesma tratada na denúncia constante do TC 000.196/2023-1, ou seja, ambos os processos possuem exatamente as mesmas alegações e elementos, mesmo pedido e mesma causa de pedir;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 1º, inciso XXIV, na forma do art. 143, inciso V, alínea “a”, ambos do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), e de acordo com o parecer emitido nos autos da unidade técnica Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peças 28 e 29), ACORDAM, por unanimidade, em determinar o apensamento dos presentes autos ao TC 000.196/2023-1, para tramitação conjunta, nos termos do art. 36 da Resolução-TCU 259/2014, e levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014, e daquelas de origem externa em que foi solicitado o sigilo.



1. Processo TC-000.197/2023-8 (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: Ministério da Infraestrutura.
 - 1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
 - 1.7. Representação legal: Marcio Alexandre Dias da Silva (119076/OAB-RJ).
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 128/2023 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento de determinação exarada à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) por meio do subitem 9.1 do Acórdão 2.149/2016-TCU-Plenário no âmbito do TC 026.400/2015-4, que cuidou de auditoria no projeto básico que subsidiou a contratação das obras de construção de infraestrutura e instalações de missão crítica do Centro de Operações Espaciais – Principal de Brasília (COPE-P), situado na SHIS, QI 05, Área Especial 12, Bairro Lago Sul em Brasília-DF, em terreno da Organização Militar do Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA I), para atender ao projeto do Satélite Brasileiro Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC).

Considerando que o subitem 9.4 do Acórdão 2.149/2016-TCU-Plenário manteve o sigilo que recai sobre o TC 026.400/2015-4, em face de razões de segurança nacional, uma vez que aborda questões afetas a projeto de desenvolvimento de tecnologia de área de interesse estratégico;

Considerando os esclarecimentos de que não houve alteração do arquivo analisado pela equipe de auditoria, sendo reapresentada a planilha que totaliza R\$ 145.119.501,55;

Considerando que a unidade técnica verificou que a contratação ocorreu por valor 10,66% menor do que o valor estimado no projeto básico;

Considerando os esclarecimentos de que os preços unitários das planilhas que estavam defasados em mais de um ano foram corrigidos para o valor de outubro de 2016 pela variação do índice INCC-DI;

Considerando que, para se obter o preço médio de alguns itens, houve a necessidade de agrupar os custos das composições de forma que se tivesse a comparação de preço médio unitário em relação ao preço unitário do item equivalente da planilha orçamentária do projeto;

Considerando que onze, dos vinte itens mais relevantes da curva ABC, deixaram de ter seus preços comparados aos de outras fontes: 18.3.17, 22.1.1, 24.1.1, 20.8.1, 17.20.1, 22.2.1, 6.3.1, 21.1.1, 12.1.3, 6.3.6 e 3.1.21 (3º ao 8º, 10º, 12º, 13º, 18º e 20º);

Considerando que alguns itens não puderam ser encontrados por serem referentes a sistemas tecnológicos compostos por equipamentos, acessórios e softwares elaborados especificamente para a obra da Telebrás, com necessidade de segurança nacional;

Considerando que, conforme a Telebrás ressaltou em Nota Técnica, o edital se referiu à manutenção de um sistema já implantado, enquanto o preço proposto no projeto da Telebrás se referiu a um sistema a ser implementado, sendo inviável a comparação direta;

Considerando a informação prestada pela Telebras de que, em atendimento ao subitem 9.1.3 do Acórdão 2.149/2016-TCU-Plenário, efetuou a revisão dos quantitativos da planilha orçamentária com a participação da equipe de orçamento da CCISE/CISCEA do Ministério da Defesa, também membros da Comissão de Fiscalização do contrato;

Considerando que os acréscimos realizados nos aditivos são de pequeno vulto em relação ao valor total do contrato e que a motivação para determinação teve por base o risco de existirem acréscimos quantitativos decorrentes da falta dessa revisão;



Considerando que os aditivos se originaram por readequações diversas e habituais de ordem técnica, de pequena monta e sem vínculo expressivo com falhas no orçamento;

Considerando que a Telebrás informou que o Centro de Operações Espaciais Principal (COPE-P) teve sua obra finalizada em 31/3/2020, tendo sua conclusão formalizada por meio do Termo de Aceitação Definitiva (TLB-TRM-2020/01500) emitido para o consórcio contratado em 1/4/2020;

Considerando que a Telebrás concluiu que a pesquisa foi realizada com sucesso indicando que os preços apresentados na planilha orçamentária das obras estão de acordo com o mercado e outras obras do setor público; e

Considerando, finalmente, o parecer da unidade técnica (peça 41);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 243, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

a) considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.149/2016-TCU-Plenário;

b) considerar não mais aplicáveis as determinações constantes dos subitens 9.1.1 e 9.1.3 do Acórdão 2.149/2016-TCU-Plenário;

c) considerar parcialmente cumprida a determinação do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.149/2016-TCU-Plenário;

d) reiterar a determinação do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.149/2016-TCU-P, fixando o prazo de 15 dias para que a Telebrás complemente as informações para comprovação do completo cumprimento, atentando-se para a apresentação da justificativa para ausência da comparação de preços dos itens 6.3.1 e 6.3.6 da planilha orçamentária;

e) manter o sigilo das informações relacionadas à contratação das obras de construção de infraestrutura e instalações de missão crítica do Centro de Operações Espaciais – Principal de Brasília (COPE-P), a fim de atender ao determinado pelo subitem 9.4 do mencionado acórdão, considerando razões de segurança nacional, em face de abordar questões afetas a projeto de desenvolvimento de tecnologia de área de interesse estratégico, sem prejuízo de encaminhar cópia da instrução (peça 42) à Telecomunicações Brasileiras S.A.

1. Processo TC-019.946/2020-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Telecomunicações Brasileiras S.A.

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 129/2023 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em prorrogar até o dia 30/6/2023, equivalente a prorrogação por 158 dias, o prazo solicitado pelo Secretário-Executivo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, para atendimento da determinação exarada no item 9.1 do Acórdão Nº 693/2022-TCU-Plenário, de acordo com a proposta da Unidade Técnica.

1. Processo TC-031.703/2022-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Financiadora de Estudos e Projetos; Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.



- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 130/2023 - TCU - Plenário

Trata-se de análise do cumprimento de deliberações proferidas no Acórdão 861/2020-TCU-Plenário, oriundas de Auditoria (Fiscalis 143/2018) autorizada pelo Acórdão 843/2018-TCU-Plenário e realizada na empresa Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), cujo objeto da fiscalização contemplou a implantação do segundo banco de Autotransformadores (ATRs) monofásicos 230/138 kV da Subestação Teixeira de Freitas II, localizada no município de Teixeira de Freitas/BA.

Considerando que, conforme análise da seção “Exame Técnico” do relatório da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (peças 184 a 186), foram atendidos todos os itens do Acórdão TCU-Plenário 861/2020;

Considerando a necessidade de verificar se as providências em curso pela Chesf para recebimento da multa contratual e do valor relativo aos prejuízos decorrentes da escavação mecanizada dos tubulões foram devidamente concluídas, bem como de acompanhar o processo judicial para avaliar o mérito da questão envolvendo as compensações pelo prejuízo ante o atraso para energização dos equipamentos da SE Teixeira de Freitas II;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 243, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em considerar atendidos todos os itens do Acórdão TCU-Plenário 861/2020, sem prejuízo das determinações descritas no subitem 1.7 desta deliberação.

1. Processo TC-021.499/2018-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

- 1.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
- 1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica; Companhia Hidro Elétrica do São Francisco.
- 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraEle).
- 1.6. Representação legal: Alexandre Gonçalves Filho, representando Agência Nacional de Energia Elétrica; Fernando Rosendo de Araujo Filho e Claudio Murta Savluchinske, representando Companhia Hidro Elétrica do São Francisco.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução-TCU 315/2020, à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, acostando a documentação que alicerça os dados apresentados, que, em um prazo de 15 (quinze) dias:

1.7.1.1. informe qual foi o desfecho da apreciação do recurso do processo administrativo de reparação de prejuízos causados pela empresa Real Energy Ltda. (contrato CTNI-92.2015.1170.00), decorrentes da escavação mecanizada dos tubulões das bases das estruturas pré-moldadas, em oposição do previsto contratualmente, encaminhando, em especial a decisão definitiva do recurso e inclusive, o comprovante de pagamento, caso o débito já tenha sido quitado;

1.7.1.2. mantenha atualizado o Tribunal de Contas da União a respeito do pagamento da multa moratória contratual aplicada à empresa Real Energy Ltda., devido ao atraso da energização do



Transformador TR-2 e equipamentos relacionados da SE Teixeira de Freitas II (contrato CTNI-92.2015.1170.00), encaminhando, em especial se já foram pagas todas as parcelas, ou se alguma se encontra em mora, e todos as comprovações de pagamento já realizadas até o momento;

1.7.2. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução-TCU 315/2020, à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco que, em um prazo de 15 (quinze) dias após o encerramento da ação 0112287-34.2021.8.17.2001, de Indenização de Ressarcimento por Lucros Cessantes-Receita Anual Permitida, em face da empresa Real Energy Ltda., no Tribunal de Justiça de Pernambuco, 6ª Vara Cível, seção “A”; informe ao TCU o resultado de mérito desta demanda judicial, encaminhando toda a documentação probatória pertinente, em especial as sentenças e/ou Acórdãos, no prazo de 15 dias após a decisão de mérito da contenda;

1.7.3. Encaminhar cópia desta deliberação à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, acompanhada do relatório da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (peça 184);

1.7.4. Determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica que instaure o devido processo de monitoramento;

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

ACÓRDÃO Nº 131/2023 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico SRP 19/2022 sob a responsabilidade de 1o Batalhão de Engenharia de Construção – MD/CE, com valor estimado de R\$ 5.882.088,82, cujo objeto é a aquisição de insumos de sinalização de segurança.

Considerando a conclusão da unidade técnica no sentido de que, quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem a avaliação quanto ao mérito da presente representação como procedente.

Considerando a proposição da Selog no sentido da revogação da medida cautelar em vigor, com a realização de determinações e ciência, nos termos constantes da instrução técnica.

Considerando a conclusão de que, com o encaminhamento proposto não haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade uma vez que foram efetuadas contratações reputadas urgentes pela Administração, anteriores à suspensão cautelar do certame.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1o, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1o, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente, revogar a medida cautelar adotada e arquivar os autos, após a adoção das medidas constantes do subitem 1.7 deste Acórdão.

1. Processo TC-009.825/2022-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Centro de Controle Interno do Exército; D'colar Etiquetas Adesivas Ltda (67.680.223/0001-18); Fortclean Comercio de Equipamentos Ltda (36.327.075/0001-29); Meta Comercio de Ferragens e Ferramentas Eireli (27.518.373/0001-05); Rizon Industria de Maquinas Ltda (73.932.832/0001-10); Silk Brindes Comunicacao Visual, Comercio, Servicos e Telecomunicacoes Ltda (19.814.481/0001-05); Tinpavi Industria e Comercio de Tintas Eireli (17.592.525/0001-66); World Center Comércio Importação e Exportação Ltda (00.211.131/0001-18).

1.2. Órgão/Entidade: 1º Batalhão de Engenharia de Construção - MD/CE.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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



1.6. Representação legal: Rogerio Leonetti (158423/OAB-SP) e Mirela Ensinas Leonetti (166.087/OAB-SP), representando World Center Comércio Importação e Exportação Ltda; Simone Campos, representando Simone Campos & Campos Equipamentos de Segurança Eireli.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. determinar ao 1º Batalhão de Engenharia de Construção - MD/CE, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, relativos ao Pregão SRP 19/2022, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

1.7.1.1. proceda a anulação da homologação, com o consequente retorno à fase de aceitação/habilitação de propostas dos itens 11, 12, 14, 15, 16, e 19, tendo em vista a ocorrência da desclassificação de propostas por suposta inexecuibilidade, sem terem sido promovidas as necessárias diligências, de forma a permitir que as licitantes demonstrassem a exequibilidade de seus preços, em desacordo com a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 674/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar, e o art. 43, § 3º da Lei 8.666/1993, bem como os itens 8.2 e 8.3.1 do edital do certame;

1.7.1.2. proceda a anulação da homologação, com o consequente retorno à fase de aceitação/habilitação de propostas dos itens 1, 2, 12, 14, 21 e 23, tendo em vista a ocorrência de desclassificação de propostas por conta de descrição incompleta do objeto, sem terem sido promovidas as necessárias diligências, em afronta ao previsto no art. 43, § 3º da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar, bem como ao item 8.5 e seus subitens, do edital do certame;

1.7.1.3. proceda o cancelamento dos itens 3, 17, 18 e 20, tendo em vista a ocorrências das irregularidades supramencionadas, mantendo válidas as contratações efetuadas;

1.7.1.4. proceda a apuração da responsabilidade dos agentes encarregados da condução do Pregão 19/2022 pelas irregularidades supramencionadas, mormente no que tange a um eventual dano ao erário resultante da aquisição dos itens 3, 17, 18 e 20.

1.7.2. Dar ciência ao 1º Batalhão de Engenharia de Construção - MD/CE, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificadas no Pregão SRP 19/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.7.2.1.a inserção de documentos de licitações no portal Comprasnet, em formato não editável, como, por exemplo, a imagem de documentos físicos, que não permitem a pesquisa de conteúdo nos arquivos, infringe, além do princípio da transparência, a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011, bem como a jurisprudência do TCU (Acórdão 934/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas e Acórdão 2.129/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler);

1.7.3. Informar o inteiro teor desta deliberação ao 1º Batalhão de Engenharia de Construção - MD/CE, ao representante, e às empresas Meta Comercio de Ferragens de Ferramentas Eireli (CNPJ 27.518.373/0001-05), World Center Comercio Importação e Exportação Ltda (CNPJ 00.211.131/0001-18), D'Colar Etiquetas Adesivas Ltda (CNPJ 67.680.223/0001-18), Rizon Industria de Maquinas Ltda (CNPJ 67.680.223/0001-18), Fortclean Comercio De Equipamentos Eireli (CNPJ 36.327.075/0001-29), Silk Brindes Comunicação Visual, Comercio, Serviços e Telecomunicações Ltda (CNPJ 19.814.481/0001-05) e Tinpavi Industria e Comercio de Tintas Eireli (CNPJ 17.592.525/0001-66).

ACÓRDÃO Nº 132/2023 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), com pedido de medida cautelar, visando, inicialmente, à apuração de possível sobrepreço na aquisição de quatro diferentes testes rápidos para detecção da Covid-19, previstos no Pregão Eletrônico SRP 57/2020 (Licitações-e 851785) promovido pelo Município de Linhares/ES, entre outras ocorrências identificadas pelo Tribunal;



Considerando que, neste momento processual, analisa-se as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Michel Bertolo, em atendimento à audiência objeto do Ofício 48914/2022-TCU/Seprog, de 13/9/2022 (peça 242);

Considerando que a conclusão da Selog foi no sentido de, in verbis:

35. Foram identificados nestes autos os seguintes indícios de irregularidades:

a) falha na pesquisa de preços adotada pelo Município de Linhares para fins do Pregão Eletrônico SRP 57/2020 e sobrepreço apurados nos itens 1, 3 e 4 do referido certame registrados nas ARPs 40/2021 e 41/2020;

b) falha na pesquisa de preços adotada pelo Município de Linhares para fins de adesão à ARP 189/2020 do Município de Colatina-ES e sobrepreço na aquisição feita pelo mesmo ente com amparo na referida ARP;

c) conformidade dos valores pagos pelo Município de Colatina-ES nas aquisições fundadas na sua ARP 189/2020.

36. No que tange ao item “a” acima, a quinta instrução concluiu que, ante o encerramento da vigência das ARPs 40/2021 e 41/2020 sem que tivesse havido utilização desses instrumentos – quer pelo Município de Linhares-ES, quer por outro ente, via adesão –, não havia que se falar em dano, estando afastada a hipótese de aplicação de sanção, sem prejuízo, no entanto, de que fosse expedida ciência àquele ente municipal por ocasião da proposta de mérito.

37. O item “b”, primeira parte, ensejou a audiência do Sr. Saulo Rodrigues Meirelles, então Secretário de Saúde do Município do Linhares-ES, cujas razões de justificativas foram analisadas na sexta instrução deste processo, que propôs a sua aceitação.

38. Relativamente ao valor praticado na aquisição realizada pelo Município de Linhares-ES por meio da adesão à ARP 189/2020, citado no item “b”, segunda parte, do parágrafo 11 acima, a quinta instrução divergiu do entendimento manifestado nas instruções anteriores, e concluiu que não havia elementos que permitiam afirmar que a aquisição feita pelo Município de Linhares-ES estava fora dos parâmetros de mercado, uma vez que três das quatro referências de preços utilizadas não podiam ser utilizadas para fins de comparação.

39. O exame do item “c” resultou na realização de diligências ao Município de Colatina. A sexta instrução deste processo verificou que os preços das aquisições feitas em junho e julho de 2021 pelo ente municipal estavam acima tanto da média quanto da mediana do Painel de Preços, mas as demais, feitas posteriormente, ficaram abaixo dos referidos parâmetros, e, diante da volatilidade dos preços de mercado dos materiais empregados para enfrentamento da pandemia do Covid-19 ao longo dos anos de 2020 e 2021, concluiu que não há elementos que permitam afirmar que as aquisições feitas pelo Município de Colatina-ES estavam fora dos parâmetros de mercado.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, e art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 251 e 252), em conhecer da presente Representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente e em determinar a adoção das providências descritas no subitem 1.8 desta deliberação, sem prejuízo de enviar cópia deste acórdão e da instrução técnica da Selog de peça 251 ao Srs. Saulo Rodrigues Meirelles e Michel Bertolo, bem como aos seus respectivos representantes legais:

1. Processo TC-015.154/2021-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsável: Saulo Rodrigues Meirelles (881.040.287-15).

1.2. Interessados: Diagmaster Científica Ltda. (09.322.796/0001-73); Fastmed Comércio Ltda. (04.779.188/0001-79); Michel Bertolo (094.630.317-74).

1.3. Órgão/Entidade: Município de Colatina - ES; Município de Linhares - ES.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.



- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.7. Representação legal: Nádia Lorenzoni (15419/OAB-ES), representando Prefeitura Municipal de Linhares - ES; Joel Nunes de Menezes Junior (11650/OAB-ES), representando Diagmaster Cientifica Ltda.; Luiz Henrique Abaurre Bastos da Silva (20336/OAB-ES), representando Fastmed Comercio Ltda.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
- 1.8.1. acolher as razões de justificativa apresentadas por Saulo Rodrigues Meirelles (CPF 881.040.287-15) em relação ao subitem 1.7.2. do Acórdão 1.290/2022-TCU-Plenário;
- 1.8.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Michel Bertolo (CPF 094.630.317-74) em relação à audiência feita por meio do Ofício 28388/2022-TCU/Seproc, de 10/6/2022;
- 1.8.3. excluir os Srs. Saulo Rodrigues Meirelles e Michel Bertolo da presente relação processual de responsáveis;
- 1.8.4. dar ciência ao Município de Linhares-ES, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 57/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
- 1.8.4.1. falhas na pesquisa de preços para estimar os preços referenciais do Pregão Eletrônico 57/2020, considerando que esse orçamento não se pautou pelos melhores preços disponíveis no mercado na época da licitação, em desacordo com o disposto no art. 4º-E, § 1º, inciso VI, da Lei 13.979/2020, vigente à época, bem como com a jurisprudência do TCU relativa às aquisições públicas destinadas ao enfrentamento da pandemia Covid-19, a exemplo do Acórdão 7.252/2020-TCU-2ª Câmara;
- 1.8.5. dar ciência ao Município de Colatina-ES, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas em aquisições decorrentes da Ata de Registro de Preços 189/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
- 1.8.5.1. aquisições feitas em 31/5/2021 (Processos 9775/2021 e 11.565/2021), 6/7/2021 (Processo 13082/2021), 16/8/2021 (Processo 16617/2021), 25/11/2021 (Processo 24765/2021) e 3/12/2021 (Processo 25509/2021) sem realização pesquisa de preços periódica para comprovação da vantagem da ata de registro de preços, em vista do disposto no inciso XI do art. 9º do Decreto 7.892/2013 c/c o item 5.1 da ARP 189/2020 e com o art. 4º, § 4º, da Medida Provisória 1.047/2021;
- 1.8.6. dar ciência desta deliberação ao Município de Linhares-ES e ao Município de Colatina-ES;
- 1.8.7. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal.

ACÓRDÃO Nº 133/2023 - TCU – Plenário

Considerando que o Acórdão nº 2415/2022-TCU-Plenário, conheceu da denúncia e considerou prejudicada a continuidade de seu exame, em virtude do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto;

Considerando que a recorrente interpôs pedido de reexame contra o Acórdão nº 2415/2022-TCU-Plenário;

Considerando que a legitimidade do representante para ingressar com pedido de reexame encontra-se fundamentada nos arts. 146 e 282 do Regimento Interno;

Considerando que o representante não é considerado automaticamente parte processual, devendo, para obter essa condição, formular pedido de ingresso nos autos como interessado e comprovar razão legítima para intervir;



Considerando que o papel do representante, consiste em iniciar a ação fiscalizatória, competindo ao próprio Tribunal conduzir às apurações;

Considerando que a função primordial do TCU é o controle da legalidade dos atos da Administração Pública Federal, sendo indispensável que a legitimidade do particular para intervir no processo e a defesa de algum direito subjetivo próprio tenham por finalidade resguardar as leis administrativas e o interesse público;

Considerando que o interesse público foi resguardado por ocasião das ações de controle adotadas por este Tribunal;

Considerando que mero inconformismo com o entendimento adotado por esta Corte de Contas não enseja o conhecimento do recurso, ante a ausência de legitimidade e de interesse recursal;

Considerando que a representação não é o instrumento adequado para tutelar interesse individual;

Considerando que a Secretaria de Recursos propõe o não conhecimento do pedido de reexame:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso I, 33, 48 da Lei nº 8.443/1992, e arts. 146, 282, 285, 286 do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expendidas pelo relator, em não conhecer do pedido de reexame interposto, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal, e dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor desta decisão.

1. Processo TC-020.814/2022-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Recorrente: Identidade Preservada.

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Administração do Paraná.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas

1.6. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 134/2023 - TCU – Plenário

Trata-se de representação apresentada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, com pedido de medida cautelar, a respeito de reportagem veiculada no jornal “Valor Econômico”, em 2/11/2022, noticiando que o Conselho de Administração (CA) da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras aprovaria, em reunião de 3/11/2022, nova distribuição de dividendos referentes ao exercício de 2022, no montante de R\$ 50 bilhões, o que, segundo o representante, poderia acarretar “risco à sustentabilidade financeira e esvaziamento da disponibilidade em caixa da estatal”, além de infringir normas contidas na legislação aplicável (peças 1-2).

Considerando que, no despacho exarado à peça 62 dos autos, indeferi a medida cautelar pleiteada pelo representante, ante a ausência dos pressupostos da plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) e do perigo da demora (*periculum in mora*) e por ter restado configurado o perigo da demora reverso, bem como autorizei as diligências propostas pela unidade especializada, após exame inicial acerca da matéria (peças 58-60);

Considerando que, após as medidas saneadoras procedidas, o exame de mérito realizado pela Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações – SecexEnergia concluiu que as distribuições dos dividendos referentes ao segundo e ao terceiro trimestres de 2022 observaram, no geral, os requisitos previstos, em especial na Lei 6.404/1976 e nos normativos internos da Petrobras, e que um potencial descumprimento do limite imposto pelo art. 204, §1º, da referida Lei 6.404/1976 está



sendo investigado pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, no âmbito de sua competência enquanto órgão regulador;

Considerando que a SecexEnergia apontou não terem sido encontradas evidências de comprometimento da sustentabilidade financeira da Petrobras, seja na análise contábil das demonstrações financeiras já divulgadas, seja nas projeções financeiras para o curto, médio e longo prazo, bem como demonstrou que as disponibilidades de caixa da estatal se mantiveram dentro dos parâmetros estabelecidos em seu planejamento estratégico e que o investimento se encontra suportado essencialmente por suas próprias operações;

Considerando que não foi possível concluir, como alegado na exordial, que a política de remuneração aos acionistas e/ou as declarações de distribuição de dividendos do segundo e do terceiro trimestres de 2022 deixaram de ser feitas à luz do interesse público que justificou a criação daquela sociedade de economia mista, conforme estabelecido no art. 8º, inciso V, da Lei 13.303/2022;

Considerando que se encontra em curso neste Tribunal, no âmbito do TC 003.308/2022-7, auditoria sobre a gestão da dívida da Petrobras, na qual está sendo verificada, entre outros aspectos, o nível dos dividendos distribuídos pela companhia, inclusive em comparação com os pares da indústria;

Considerando a proposta de remessa de cópia desta deliberação à CVM, como sugerido no exame técnico, para que, a seu juízo, adote as providências que entender cabíveis relativamente às informações levantadas no âmbito deste processo;

Considerando a proposta de que a instrução inserta à peça 76 dos autos seja classificada como sigilosa, por transmitir parcialmente dados disponibilizados pela Petrobras e por ela classificados como confidenciais, nos termos dos arts. 6º, inciso III, 22 e 25, da Lei 12.527/2011, e de que seja autorizada diligência para que a estatal indique quais parágrafos, palavras, números, trechos e/ou ilustrações do documento devem ser considerados sigilosos e quais podem ser divulgados ao público, com a finalidade de dar a máxima transparência à atuação do TCU;

Considerando, por fim, que, estando os autos em meu gabinete, o Sr. Guilherme de Oliveira Estrela formulou pedido de ingresso como terceiro interessado no processo (peça 86), o qual, reiterando argumentos já devidamente enfrentados pela unidade especializada, não logrou demonstrar razão legítima para intervir nos presentes autos, apta a ensejar o deferimento do pedido;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea a, 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, ante as razões expostas pelo Relator e de conformidade com a proposta da unidade técnica (peças 76-77), em conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235, caput, e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferir o pedido do Sr. Guilherme de Oliveira Estrela de ingresso como terceiro interessado nos autos e encerrar o presente processo, após a realização das notificações que se fizerem necessárias, tendo em vista o art. 169, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, sem prejuízo da adoção das medidas constantes do item 1.7 abaixo.

1. Processo TC-028.632/2022-2 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Apenso: 028.674/2022-7 (DENÚNCIA)
- 1.2. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A..
- 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
- 1.6. Representação legal: Alex Azevedo Messeder (119233/OAB-RJ), Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A..
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:



- 1.7.1. classificar a instrução constante à peça 76 como sigilosa;
- 1.7.2. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução à peça 76, à Comissão de Valores Mobiliários – CVM, alertando-lhe quanto à necessidade de manutenção do sigilo das informações, para servir como subsídio à apuração interna iniciada na autarquia e para que adote eventuais providências que entender cabíveis;
- 1.7.3. autorizar a unidade técnica que diligencie à Petrobras para que a companhia indique quais parágrafos, palavras, números, trechos e/ou ilustrações da instrução constante à peça 76 devem ser considerados sigilosos e quais podem ser divulgados ao público, com a finalidade de que seja possível dar transparência a uma versão tarjada com o resultado da atuação do TCU.

ACÓRDÃO Nº 135/2023 - TCU - Plenário

Considerando se tratar de solicitação de acesso à peça 205 do TC 021.408/2019-0, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo e com Pedido de Reexame sob a minha relatoria, formulado pelo advogado do denunciante naquele processo;

Considerando que o TC 021.408/2019-0 trata de denúncia acerca da ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no processo de revisão da Resolução 2.389/2012 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que resultou na edição da Resolução 34/2019, posteriormente revogada pela Resolução 72/2022;

Considerando que o Plenário do TCU, por meio do Acórdão 1.448/2022, considerou parcialmente procedentes as denúncias veiculadas no TC 021.408/2019-0 e indeferiu o pedido de ingresso como interessado ou como amicus curiae do denunciante dos processos apensados (TC 012.249/2019-0 e TC 015.453/2020-0), sem prejuízo de lhe franquear vista e cópia dos autos, à exceção das peças sigilosas;

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 no sentido de que “as partes poderão pedir vista ou cópia de peça do processo, mediante solicitação dirigida ao relator, segundo os procedimentos previstos neste capítulo” (grifei);

Considerando o posicionamento da unidade técnica no sentido de indeferir o pedido de acesso formulado nos presentes autos, tendo em vista a peça requerida se encontrar com chancela de sigilo de origem externa, para preservação da identidade de denunciante;

Considerando, enfim, que o solicitante é representante legal do denunciante no âmbito do TC 021.408/2019-0, de maneira que deve ser preservada a sua identidade, em conformidade com o art. 55, caput, da Lei 8.443/1992;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União 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, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em indeferir a solicitação de acesso à peça 205 do TC 021.408/2019-0 requerida pelo solicitante, sem prejuízo da adoção das providências fixadas pelo item 1.6 deste Acórdão:

1. Processo TC-028.602/2022-6 (SOLICITAÇÃO)



- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
- 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
- 1.6. Providências:
 - 1.6.1. atribuir a chancela de sigilo, como reservado, sobre o presente Acórdão e sobre o parecer da unidade técnica, buscando assegurar, especialmente, o sigilo da autoria na denúncia;
 - 1.6.2. promover o apensamento do presente processo ao TC 021.408/2019-0, mantendo a salvaguarda do sigilo sobre as peças processuais gravadas com essa chancela; e
 - 1.6.3. enviar cópia do presente Acórdão ao solicitante.

ACÓRDÃO Nº 136/2023 - TCU - Plenário

Tratam os autos de requerimento acostado às peças 3/4, no qual os procuradores de colaboradora em processo de negociação de acordo de leniência em curso na CGU, requer: i) acesso aos autos do procedimento – Processo TC 029.221/2022-6 (peça 3); e ii) “a juntada do anexo instrumento de mandato, para fins de habilitação no presente expediente, bem como solicitar, se possível, o agendamento de despacho com Exmo. Min. Relator para tratativas sobre o objeto do expediente administrativo, referente à negociação do Acordo de Leniência da Peticionária com a Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União” (objeto do Processo TC 029.221/2022-6) (peça 4, p. 1).

Considerando que a solicitante não é parte ou interessada no processo por ela relacionado (TC 029.221/2022-6), motivo pelo qual o pleito em tela deve ser analisado como solicitação de acesso a informações para esclarecimento de interesse particular, nos termos do que estabelecem os arts. 59, inciso V, e 94 da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que a requerente é a própria empresa colaboradora no processo de negociação do acordo de leniência em curso na CGU, resta caracterizada razão legítima para a habilitação da mesma como interessada nos autos do processo TC 029.221/2022-6 (registro que alguns parágrafos da instrução da unidade técnica informam número errado do processo, ou seja, consta TC 014.132/2022-2 onde deveria constar TC 029.221/2022-6);

Considerando que a requerente satisfaz as condições de habilitação como interessada, à luz dos arts. 146 do Regimento Interno do TCU, e 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36, de 30/8/1995, com a redação dada pela Resolução-TCU 213 de 6/8/2008;

Considerando que o processo objeto do requerimento de acesso (TC 029.221/2022-6) tem caráter sigiloso, conforme preconizado no §6º do art. 16 da Lei 12.846/2012, c/c o art. 12-A e 13, §4º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando a proibição imposta pelo art. 16, §6º, da Lei 12.846/2013, que, em suma, estabelece que a proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, de forma que as relações processuais, na fase que antecede a celebração do acordo ficarão adstritas apenas ao Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo da Administração Pública Federal, e ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, como órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal;

Considerando que o acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo, sujeitando-se às penalidades previstas na lei no caso de divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal, consoante o previsto nos arts. 25, §§ 1º e 2º, e 32, inciso IV, da Lei 12.527/2011;

Considerando que, à princípio, não existe impedimento ao deferimento de solicitação de audiência com o Ministro Relator, sendo necessário o contato telefônico com o próprio Gabinete para sua programação;



Considerando, por fim, que os pronunciamentos convergentes lançados às peças 5 e 6 pela Secretaria de Controle Externo de Administração do Estado (SecexAdministração) foram no sentido de: i) conhecer a presente solicitação; ii) deferir o pedido de habilitação como terceiro interessado nos autos do processo TC 029.221/2022-6, concedendo acesso aos autos do referido processo à solicitante; iii) alertar à requerente de que, nos termos dos arts. 25, §§ 1º e 2º, e 32, inciso IV, da Lei 12.527/2011, o acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo, sujeitando-se às penalidades prevista na lei no caso de divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; e iv) encaminhar à solicitante cópia da decisão que vier a ser proferida;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, e 146 do Regimento Interno do TCU, art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com a redação dada pela Resolução-TCU 213 de 6/8/2008, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 5 e 6), em:

- a) conhecer da presente solicitação;
- b) deferir o pedido de habilitação como terceiro interessado nos autos do processo TC 029.221/2022-6 e, consequentemente, conceder à solicitante o acesso aos autos do referido processo;
- c) alertar à requerente de que, consoante o previsto nos 25, §§1º e 2º, e 32, inciso IV, da Lei 12.527/2011, o acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo, sujeitando-se às penalidades prevista na lei no caso de divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; e
- d) encaminhar à solicitante cópia da presente deliberação.

1. Processo TC-031.286/2022-4 (SOLICITAÇÃO)

- 1.1. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
- 1.4. Representação legal: não há.
- 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 137/2023 - TCU - Plenário

Trata-se de recurso de revisão interposto pela Prefeitura Municipal de Lagoa/PB em face do Acórdão 7.635/2021-TCU-2ª Câmara (peça 41), por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares as suas contas, imputando-lhe débito.

Considerando que o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992, quais sejam, erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida, e superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

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

Considerando, in casu, que os documentos trazidos aos autos não possuem o condão de produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, uma vez que representam fatos já conhecidos e analisados, dos quais decorreram a irregularidade imputada ao recorrente;

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



Considerando que a ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos do Tribunal de Contas da União é regulamentada pela Resolução-TCU 344/2022;

Considerando que, nos termos do art. 4º, inciso III, do referido normativo, a contagem do prazo prescricional se iniciou em 27/5/2003, data da prestação de contas ao órgão concedente;

Considerando que houve paralisação por mais de três anos na fase interna da TCE, entre 1º/10/2004 e 31/7/2009 (itens 2 e 3 da instrução de peça 94), restando, assim, configurada a prescrição intercorrente;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso III, 143, inciso IV, alínea “b”, e § 3º, 277, inciso IV, e 288 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 344/2022, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) não conhecer do recurso de revisão interposto pela Prefeitura Municipal de Lagoa/PB, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU;

b) de ofício, tornar sem efeito o Acórdão 7.365/2021-TCU-2ª Câmara e arquivar o processo, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular, ante a ocorrência da prescrição da pretensão reparatória do TCU;

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

1. Processo TC-031.690/2016-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Francisco da Costa Vieira (025.574.954-68); Prefeitura Municipal de Lagoa - PB (09.151.796/0001-58).

1.2. Recorrente: Prefeitura Municipal de Lagoa/PB (09.151.796/0001-58).

1.3. Órgão: Prefeitura Municipal de Lagoa/PB.

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz

1.7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

1.8. Representação legal: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233).

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 138/2023 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 143, inciso III, e 234 a 236 do Regimento Interno do TCU, ACORDAM, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

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

b) encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica e das peças 3 a 9 do processo, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), para que adote as providências que entender necessárias;

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

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

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

1. Processo TC-019.531/2022-2 (DENÚNCIA)

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



- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
- 1.3. Órgão: Prefeitura Municipal de Mata de São João – BA.
- 1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 139/2023 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, em relação ao monitoramento do Acórdão 2.768/2018-TCU-Plenário, com os ajustes do Acórdão 978/2019-TCU-Plenário, 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 cumpridas as determinações contidas no subitem 9.1.4 e no item 9.2;
- b) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e à Controladoria-Geral da União; e
- c) apensar o presente processo ao TC 019.735/2017-0, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno.

1. Processo TC-018.938/2020-5 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Responsável: Floriano Peixoto Vieira Neto (180.902.306-87).
- 1.2. Interessada: Secretaria de Governo da Presidência da República.
- 1.3. Órgão/Entidade: Controladoria-Geral da União; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.
- 1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 140/2023 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, em relação ao monitoramento do Acórdão 2.427/2022-TCU-Plenário, 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 cumprida a determinação constante do item 1.6;
- b) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Secretaria Nacional de Segurança Pública; e
- c) apensar o presente processo ao TC 016.010/2022-1, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno.

1. Processo TC-028.799/2022-4 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão: Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- 1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 141/2023 - 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. 17, § 1º, 143, inciso III, 235 e 237, incisos III e VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer da presente representação e da representação formulada no âmbito do TC 020.510/2022-5, por preencherem os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-las improcedentes;

b) indeferir os pedidos de concessão de medida cautelar formulados pelos representantes, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para sua adoção;

c) deixar de expedir recomendações à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (que sucedeu, nos termos do Decreto 11.345, de 1/1/2023, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia), e ao Serviço Federal de Processamento de Dados, nos termos constantes dos itens 121.3 e 121.4 da instrução de peça 52;

d) ratificar a chancela de sigilo estratégico, comercial e industrial aposta pelos gestores às peças 28 a 39, conforme as motivações expostas e com base no art. 22 da Lei 12.527/2011 e no art. 86, § 4º, da Lei 13.303/2016, e às peças 17 e 21, por conterem instruções de acesso às informações precitadas, sem prejuízo de também atribuir a chancela de sigilo às peças 19, 20, 23 e 24, considerando que o teor dos documentos contempla informações sobre protocolos e arquiteturas de rede que, caso expostas, poderiam representar riscos à segurança dos sistemas em questão;

e) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Serviço Federal de Processamento de Dados, à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, e às autoridades representantes, inclusive os subscritores da peça 1 do TC 020.510/2022-5; e

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

1. Processo TC-019.801/2022-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 020.510/2022-5 (REPRESENTAÇÃO).

1.2. Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados.

1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 142/2023 - 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. 17, § 1º, 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 parcialmente procedente;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para sua concessão;



c) dar ciência à Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte falha, identificada no Pregão Eletrônico 82/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

c.1) aceitar a majoração de preços unitários após a fase de lances em um pregão contraria a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 1.872/2018-TCU-Plenário e 8.060/2020-TCU-2ª Câmara;

d) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Câmara dos Deputados, à empresa Teletex Computadores e Sistemas Ltda. e à representante;

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

1. Processo TC-021.204/2022-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Secretaria de Controle Interno/Câmara dos Deputados; Teletex Computadores e Sistemas Ltda (79.345.583/0011-14).

1.2. Órgão: Câmara dos Deputados.

1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 143/2023 - 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. 17, § 1º, 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) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos (SCTIE/MS), ao Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco Governador Miguel Arraes S/A (Lafepe), ao Núcleo de Pesquisa em Alimentos e Medicamentos (Nuplam) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e à representante; e

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

1. Processo TC-021.871/2021-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Ministério da Saúde.

1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

1.5. Representação legal: Aldem Johnston Barbosa Araújo (OAB/PE 21.656) e outros.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 144/2023 - TCU - Plenário

Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Maria Jocelia Souza Muritiba, Elias Fernando Lucas, Sheyla Maria Marques da Silva e Noel Rodrigues Lima contra o Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas conheceu da representação, considerou-a procedente e fez determinação à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia – SGP, na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Administração de Pessoal – Siape (peça 17).



Considerando que a determinação constante do item 9.2 do acórdão recorrido teve como fundamento as disposições contidas no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como o que prescreve o art. 45 da Lei 8.443/1992;

Considerando que o Tribunal de Contas da União exerceu a chamada jurisdição objetiva, ou seja, a relação processual estabeleceu-se apenas entre a Corte de Contas e o Ministério da Economia, tendo-se limitado o órgão de controle externo, no exercício de sua missão constitucional, a expedir ao órgão ministerial comando de natureza mandamental, sem efeito desconstitutivo;

Considerando que, se a natureza da decisão do Tribunal não é, em si mesma, desconstitutiva, não há que reconhecer, aos ora recorrentes, sucumbência no presente processo;

Considerando que, se não há sucumbência, não há interesse em intervir e, consequentemente, não há legitimidade recursal;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 48 da Lei 8443/1992, c/c os arts. 143, inciso IV, alínea “b”, e § 3º, e 282 do Regimento Interno do TCU, em:

a) não conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Maria Jocelia Souza Muritiba, Elias Fernando Lucas, Sheyla Maria Marques da Silva e Noel Rodrigues Lima, ante a ausência de legitimidade recursal; e

b) dar ciência da presente deliberação aos recorrentes e aos órgãos/entidades interessados.

1. Processo TC-030.187/2018-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 004.921/2016-0 (REPRESENTAÇÃO); 016.050/2022-3 (SOLICITAÇÃO DE CERTIDÃO); 011.767/2022-7 (SOLICITAÇÃO DE CERTIDÃO); 013.124/2022-6 (SOLICITAÇÃO DE CERTIDÃO); 013.122/2022-3 (SOLICITAÇÃO DE CERTIDÃO); 040.624/2020-0 (MONITORAMENTO); 014.174/2022-7 (SOLICITAÇÃO DE CERTIDÃO)

1.2. Recorrentes: Maria Jocelia Souza Muritiba (117.574.345-34); Elias Fernando Lucas (465.939.007-10); Sheyla Maria Marques da Silva (329.156.245-34); Noel Rodrigues Lima (068.236.291-34).

1.3. Interessados: Aroldo Souza Andrade (116.021.475-15); Carlos Alberto Lopes (123.421.304-49); Domingos Nascimento Silva (350.763.565-87); Jose Vieira Leal Filho (176.200.155-15); Marcelino Ferreira de Azevedo Filho (143.081.262-15); Milton Evangelista Dourado (247.962.711-04); Rubens Pereira Garcia (055.352.392-91).

1.4. Órgão/Entidade: Advocacia-geral da União; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinta).

1.5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.7. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.

1.8. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

1.9. Representação legal: Jose Carlos Ribeiro dos Santos (OAB/BA 19.557).

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 145/2023 - TCU - Plenário

Trata-se de petição (peças 220-223 e 238) em que o requerente argumenta a ocorrência da prescrição punitiva quinquenal em relação à declaração de idoneidade proferida por meio do Acórdão 804/2017-TCU-Plenário.

Considerando que a ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos do Tribunal de Contas da União é regulamentada pela Resolução-TCU 344/2022;

Considerando que, nos termos do art. 4º, inciso III, do referido normativo, a contagem do prazo prescricional se iniciou em 19/6/2006, data da protocolização da primeira representação;



Considerando que a prescrição foi interrompida por diversas causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução, conforme relacionado na instrução de peça 272;

Considerando, por fim, a não ocorrência da prescrição, pois não houve extrapolação nem do prazo quinquenal previsto no art. 2º da citada resolução, nem do prazo trienal, da prescrição intercorrente;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) recepcionar o expediente como mera petição, nos termos do parágrafo único do artigo 48 da Resolução-TCU 259/2014; e

b) indeferir o pedido de reconhecimento da prescrição punitiva da declaração de idoneidade da empresa Ceema Construções e Meio Ambiente Ltda. estabelecida no item 9.3 do Acórdão 804/2017-TCU-Plenário, de acordo com os parâmetros estabelecidos na Resolução-TCU 344/2022.

1. Processo TC-035.118/2011-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Ceema Construções e Meio Ambiente Ltda (00.610.079/0001-72); Ebisa Engenharia Brasileira, Indústria e Saneamento Ltda (15.137.680/0001-67); Jotage Engenharia Comércio e Incorporações Ltda (14.828.958/0001-80).

1.2. Recorrente: Ceema Construções e Meio Ambiente Ltda (00.610.079/0001-72).

1.3. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado da Bahia.

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.4.1. Ministro que declarou impedimento nos autos: Aroldo Cedraz.

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

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

1.7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

1.8. Representação legal: João Felipe Cunha Pereira (OAB/DF 43.283) e outros.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 146/2023 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, incisos III e V, alínea a, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 36, 37 e 40, inciso I, da Resolução/TCU 259/2014, e, considerando o cumprimento da determinação constante do subitem 9.3 do Acórdão 1.849/2011 – Plenário, em juntar cópia das peças 197-203 do presente processo ao TC-042.557/2021-6 (Tomada de Contas Especial) e em apensar estes autos, em definitivo, ao feito acima mencionado, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-032.007/2011-6 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.2. Responsáveis: Alya Construtora S/A. (33.412.792/0001-60); Iesa Oleo&Gas S/A (07.248.576/0001-11); José Carlos Cosenza (222.066.200-49); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Marco Antonio Barros (702.729.217-34); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Queiroz Galvão S/A. (02.538.798/0001-55); Renato de Souza Duque (510.515.167-49).

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

1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4.1. Ministros que se declararam impedidos nos autos: Augusto Nardes e Aroldo Cedraz.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOpe).



1.7. Representação legal: Hélio Siqueira Júnior (62929/OAB-RJ), Leonardo Chevrant de Miranda e Silva (103506/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S/A.; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27.865/OAB-PR), Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16.950/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; José Roberto Manesco (61471/OAB-SP), Lucas Cherem de Camargo Rodrigues (182496/OAB-SP) e outros, representando Alya Construtora S/A; Márcio Monteiro Reis (93.815/OAB-RJ), Camila Medim Abreu Franca (262.585/OAB-SP) e outros, representando José Carlos Cosenza; Márcio Monteiro Reis (93.815/OAB-RJ), Camila Medim Abreu Franca (262.585/OAB-SP) e outros, representando Marco Antonio Barros; José Roberto Manesco (61.471/OAB-SP), Lucas Cherem de Camargo Rodrigues (182.496/OAB-SP) e outros, representando Queiroz Galvão S/A.; Fernanda Ferreira Cortes (160.980/OAB-RJ), representando Iesa Oleo&Gas S/A.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 147/2023 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, em expedir quitação ao Sr. George Lauro Ribeiro de Brito, ante o recolhimento da multa que lhe foi aplicada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-013.623/2016-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Apensos: TC-033.633/2016-9 (Monitoramento); TC-033.636/2016-8 (Monitoramento); TC-036.654/2019-1 (Cobrança Executiva); TC-033.634/2016-5 (Monitoramento); TC-036.683/2019-1 (Cobrança Executiva); TC-032.751/2017-6 (Consulta); TC-001.212/2017-6 (Solicitação)

1.2. Responsáveis: Adão Francisco de Oliveira (624.464.011-04); Flavilene Maria Bueno Coelho (568.603.660-87); George Lauro Ribeiro de Brito (570.076.751-15); Paulo Henrique Ferreira Massuia (054.243.758-98).

1.3. Órgão/Entidade: Secretaria de Educação, Juventude e Esportes do Estado do Tocantins.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

1.7. Representação legal: Joao Felix Goncalves Barbosa (8879/OAB-TO) e Thiago Perez Rodrigues da Silva (4257/OAB-TO), representando Paulo Henrique Ferreira Massuia.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Quitação relativa ao subitem 9.4, do Acórdão 629/2018, proferido pelo Plenário, em Sessão de 21/03/2018, conforme Ata 9/2018.

Data de origem da multa: 21/3/2018 Valor original da multa: R\$ 10.000,00

Datas dos recolhimentos: Valores recolhidos:

01/07/2019	R\$ 277,78
05/08/2019	R\$ 279,17
02/09/2019	R\$ 280,56
02/10/2019	R\$ 281,97
05/11/2019	R\$ 283,38
04/12/2019	R\$ 284,80
03/01/2020	R\$ 299,04
03/02/2020	R\$ 314,00
30/03/2020	R\$ 315,57
30/04/2020	R\$ 317,50



01/06/2020	R\$ 300,56
29/06/2020	R\$ 301,16
31/07/2020	R\$ 301,76
31/08/2020	R\$ 279,17
30/09/2020	R\$ 302,60
03/11/2020	R\$ 303,20
30/11/2020	R\$ 303,81
05/01/2021	R\$ 304,42
26/02/2021	R\$ 305,94
31/03/2021	R\$ 307,47
26/04/2021	R\$ 323,13
25/05/2021	R\$ 324,13
23/06/2021	R\$ 327,00
27/07/2021	R\$ 330,00
24/08/2021	R\$ 333,00
15/09/2021	R\$ 336,00
18/10/2021	R\$ 340,00
16/11/2021	R\$ 345,00
08/12/2021	R\$ 345,00
03/01/2022	R\$ 345,00
10/02/2022	R\$ 350,00
22/03/2022	R\$ 353,00
11/04/2022	R\$ 359,00
05/05/2022	R\$ 359,00
06/06/2022	R\$ 365,00
04/07/2022	R\$ 366,68

ACÓRDÃO Nº 148/2023 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, 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, c/c o art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente e encaminhar cópia desta deliberação à Caixa Econômica Federal e ao representante, sem prejuízo de dar ciência à Caixa Econômica Federal das seguintes falhas e fazer a seguinte comunicação, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-028.831/2022-5 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Representante: Griaule Ltda. (05.248.770/0001-7).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal – CN Contratações – Cecot/BR.
 - 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: André de Sá Braga (11657/OAB-DF), representando Griaule Biometrics Ltda.
 - 1.7. Ciência/Comunicação:
 - 1.7.1. dar ciência à Caixa Econômica Federal – CN Contratações – Cecot/BR sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 199/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:



1.7.1.1. falhas textuais no edital, a exemplo dos seus itens 6.4.1, 7.12 e 6.5.5.2, que preveem, respectivamente, o envio pelas licitantes de planilha de composição de preços e o exame pela Caixa da aceitabilidade dos preços global e unitários propostos, não tendo-se exigido efetivamente planilha de custos das licitantes e sendo o preço global o critério de aceitabilidade e de julgamento das propostas, contrariando os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, previstos no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;

1.7.2. comunicar ao Conselho Federal de Contabilidade sobre diferentes valores informados de capital social da sociedade empresária T4ISB Tecnologia e Participações Ltda. (31.122.819/0001-55) constantes de diferentes documentos jurídicos e contábeis, como na 3ª Alteração e Consolidação do Contrato Social, de 8/10/2020 (capital social de R\$ 937.756,00 – peça 4), no Balanço Patrimonial de 2021, no sistema Sped (R\$ 1.000,00 – peça 26) e na Análise Contábil da Capacidade Financeira de Licitante – ACF (R\$ 1.000,00 – peça 20), para providências que julgar cabíveis.

ENCERRAMENTO

Às 15 horas e 5 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)

DENISE LOIANE CUNHA FONSECA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 8 de fevereiro de 2023.

(Assinado eletronicamente)

Ministro BRUNO DANTAS
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 3, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2023
(Sessão Ordinária do Plenário)

QUESTÃO DE ORDEM 1/2023

QUESTÃO DE ORDEM Nº 1/2023

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Submeto à apreciação do Plenário a presente Questão de Ordem em virtude de recente decisão judicial exarada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes.

Em 27/12/2022, ao apreciar a **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7236 MC/DF**, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, o Ministro Alexandre de Moraes, relator do feito, suspendeu, cautelarmente, diversos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) – incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021 –, entre eles o **§ 3º do art. 17-B**, o qual impõe o dever de os Tribunais de Contas se manifestarem sobre o valor do dano a ser ressarcido por ocasião da celebração de acordo de não persecução civil.



A suspensão desse dispositivo produz efeitos imediatos em processos autuados no TCU, bem como naqueles que venham a ser aqui autuados para tratar de tal matéria.

Desse modo, com base nos princípios da racionalização administrativa e economia processual, proponho a adoção dos seguintes procedimentos enquanto perdurarem os efeitos cautelares no âmbito da citada Ação:

- a) para os processos abertos e em curso neste Tribunal, determinar, desde já, o seu sobrestamento, devendo a unidade responsável pela instrução inserir nos autos cópia da decisão do STF e desta questão de ordem;
- b) para os pleitos que porventura sejam protocolizados no Tribunal, autorizar a continuidade de sua autuação como “Solicitação de apuração de dano para fins de celebração de acordo de não persecução civil” e sorteio de relator, nos termos da Resolução-TCU 346/2022; bem como autorizar seu imediato sobrestamento, a ser feito pela unidade responsável pela instrução, mediante inserção de cópia da decisão do STF e desta questão de ordem;
- c) nos referidos casos de sobrestamento, dar conhecimento desse fato ao juízo que determinou a atuação do TCU para apuração do dano; e
- d) determinar à Conjur que acompanhe o desenrolar da ADI 7236 e, tão logo haja decisão de mérito no processo do STF, informe a Segecex do ocorrido para fins de prosseguimento na apreciação dos autos então sobrestados.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de fevereiro de 2023.

Ministro BRUNO DANTAS
Presidente

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Manifesto, em nome do TCU, profundo pesar pelo falecimento da senhora Ilka Junho Anastasia, mãe do Ministro Antonio Anastasia, ocorrido na última segunda-feira, na cidade de Belo Horizonte.

Mineira de São Gonçalo do Sapucaí, deixou três filhos, três netos e duas bisnetas, dedicou sua vida ao magistério e foi grande exemplo de diligência, humildade, amor e dedicação.

Ao registrar solidariedade para com os familiares e amigos, proponho que o texto desta Comunicação seja encaminhado à família, na pessoa do Ministro Antonio Anastasia.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de fevereiro de 2023.

Ministro BRUNO DANTAS
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,



Senhora Procuradora-Geral,

Em cumprimento ao disposto no art. 4º da Resolução-TCU nº 211, de 2008, informo a Vossas Excelências que este Tribunal, com vistas ao aperfeiçoamento do sistema de controle e da Administração Pública, celebrou, no período de julho a dezembro do ano passado, 27 instrumentos de cooperação, conforme relacionado no anexo do texto desta Comunicação.

Registro que informações detalhadas acerca das referidas parcerias estão disponíveis no Portal do TCU.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de fevereiro de 2023.

Ministro BRUNO DANTAS
Presidente

ANEXO DA COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO DE 1º DE FEVEREIRO DE 2023

(Instrumentos de cooperação celebrados pelo TCU no período de julho a dezembro de 2022)

INSTITUIÇÃO PARTÍCIPE	OBJETO DA COOPERAÇÃO
1. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - Adesão	Aderir à Rede de Cooperação Legislativo Sustentável, que abrange órgãos do Poder Legislativo, com o objetivo de promover o intercâmbio de práticas e desenvolvimento de ações voltadas à Gestão Sustentável do Legislativo em âmbito Nacional, trocando experiências, informações, pesquisas, tecnologias e ações de sustentabilidade, entre outras ações dispostas no Acordo de Cooperação Técnica que instituiu a mencionada Rede.
2. Governo do Estado de Santa Catarina e Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul - Adesão	Aderir à Rede Colaborativa de Capacitação em Compras Públicas, denominada Rede Capacita Compras, de natureza colaborativa, entre parceiros no âmbito dos diversos entes e poderes da administração pública, bem como entidades privadas e do terceiro setor, com a finalidade de articular e fomentar a produção, a organização de conteúdo e a disseminação de conhecimento relacionados à temática de compras públicas.
3. Escola de Serviço Público do Espírito Santo - Adesão	Aderir à Rede Colaborativa de Capacitação em Compras Públicas, denominada Rede Capacita Compras, de natureza colaborativa, entre parceiros no âmbito dos diversos entes e poderes da administração pública, bem como entidades privadas e do terceiro setor, com a finalidade de articular e fomentar a produção, a organização de conteúdo e a disseminação de conhecimento relacionados à temática de compras públicas.
4. Prefeitura do Município de São Paulo - Adesão	Aderir à Rede Colaborativa de Capacitação em Compras Públicas, denominada Rede Capacita Compras, de natureza colaborativa, entre parceiros

	no âmbito dos diversos entes e poderes da administração pública, bem como entidades privadas e do terceiro setor, com a finalidade de articular e fomentar a produção, a organização de conteúdo e a disseminação de conhecimento relacionados à temática de compras públicas.
5. ONG Programando o Futuro	Estabelecer cooperação técnica entre o Tribunal de Contas da União e a Programando o Futuro, respeitadas as competências e as atribuições próprias de cada partícipe, visando: 1.1. a implantação de, no mínimo, um posto de coleta de resíduos eletroeletrônicos no Tribunal de Contas da União; 1.2. a conjugação de esforços e recursos da Programando o Futuro e do Tribunal de Contas da União, na busca de soluções para a coleta, tratamento e destinação correta de resíduos eletroeletrônicos, inclusive pilhas e baterias, com vistas à preservação do meio ambiente e ao cumprimento da legislação ambiental; 1.3. a sensibilização da comunidade interna sobre a importância da destinação correta deste tipo de material; 1.4. a promoção do intercâmbio de experiências, informações, pesquisas, tecnologias e soluções de sustentabilidade ambiental; 1.5. a realização de ações integradas de interesse recíproco entre as partes signatárias; e 1.6. a difusão de boas práticas de educação ambiental realizadas pelos órgãos partícipes, observada a política de comunicação de cada órgão, visando a correta destinação do lixo eletrônico.
6. Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência aos Servidores do Maranhão; Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - Adesão	Aderir à Rede Colaborativa de Capacitação em Compras Públicas, denominada Rede Capacita Compras, de natureza colaborativa, entre parceiros no âmbito dos diversos entes e poderes da administração pública, bem como entidades privadas e do terceiro setor, com a finalidade de articular e fomentar a produção, a organização de conteúdo e a disseminação de conhecimento relacionados à temática de compras públicas.
7. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Estabelecer cooperação técnica entre o TCU e o FNDE para o intercâmbio de experiências, informações e tecnologias, visando à capacitação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos, ao desenvolvimento institucional e da gestão pública, mediante a implementação de ações conjuntas ou de apoio mútuo e de atividades complementares de interesse comum.
8. Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)	Disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos, informações e bases de dados entre

	os partícipes, ficando o TCU responsável por viabilizar ao CSJT o acesso remoto ao Laboratório de Informações de Controle (LabContas) para obtenção de informações que possam ser utilizadas em atividades de competência do CSJT; da mesma forma, o CSJT fornecerá ao TCU, mediante negociação entre as partes e aceite mútuo, ferramentas tecnológicas, extrações periódicas e acesso a bases de informações estruturadas contendo dados de interesse do Tribunal.
9. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) - Aditivo	Disciplinar o intercâmbio de conhecimentos, informações e bases de dados entre os partícipes, e em especial a disponibilização pela PGFN ao TCU de acesso aos dados do Sistema Integrado da Dívida Ativa (SIDA) e, por outro lado, a disponibilização pelo TCU à PGFN de acesso ao Laboratório de Informações de Controle (LabContas). <u>Objeto do aditivo:</u> Prorrogar a vigência do Acordo de Cooperação por 60 (sessenta) meses.
10. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)	Estabelecer a colaboração mútua entre os Tribunais de Contas do Brasil, o Conaci e a Atricon, visando a promoção de ações voltadas à ampliação da transparência das informações produzidas e/ou custodiadas pelo Poder Público, em especial por meio do Programa Nacional de Transparência Pública.
11. Advocacia-Geral da União	Disciplinar o intercâmbio de informações, tecnologias de acesso remoto e bases de dados entre os partícipes.
12. Conselho da Justiça Federal	Disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos, informações e bases de dados entre os Partícipes, nos seguintes termos: I - Os Partícipes compartilharão dados relativos a processos de precatórios federais, por meio de extrações periódicas de bases estruturadas de informações e/ou ferramentas tecnológicas, excluídos os dados relativos ao levantamento/saque dos depósitos, cancelamentos (Lei 13.463/2017) e bloqueios judiciais; II - A disponibilização de que trata o presente acordo inclui tão somente os dados dos processos de precatórios e requisições de pequeno valor fornecidos pelos tribunais regionais federais, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, agregados e processados pelo Conselho da Justiça Federal.
13. Caixa Econômica Federal (CEF) - Aditivo	Estabelecer cooperação técnica entre o TCU e a CEF, para promover o intercâmbio de informações e a cooperação técnico-científica para a capacitação

	de recursos humanos e promoção cultural. <u>Objeto do aditivo:</u> Prorrogar a vigência do Acordo de Cooperação por 12 (doze) meses a contar de 11 de novembro de 2022.
14. Iniciativa para o Desenvolvimento da Intosai (IDI) - Memorando de Entendimento	Fortalecer a voz global da Intosai, trabalhando em conjunto e consultando-se mutuamente sobre questões relacionadas ao fortalecimento das ISCs sob a condução da Intosai e seus órgãos regionais.
15. Instituição Superior de Controle do Cazaquistão - Memorando de Entendimento	Fornecer, fortalecer, promover e desenvolver uma estrutura de cooperação e interação eficiente entre as Partes na área de auditoria do setor público, com base nos princípios de igualdade e benefício mútuo, em conformidade com suas respectivas leis, regras, políticas nacionais e seus regulamentos.
16. Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB) - Memorando de Entendimento	Fornecer, fortalecer, promover e desenvolver uma estrutura de cooperação e interação eficiente entre as Partes na área de auditoria do setor público, com base nos princípios de igualdade e benefício mútuo, em conformidade com suas respectivas leis, regras, políticas nacionais e seus regulamentos.
17. Conselho de Auditoria da República da Indonésia - Memorando de Entendimento	Fornecer, fortalecer, promover e desenvolver uma estrutura de cooperação e interação eficiente entre as Partes na área de auditoria do setor público, com base nos princípios de igualdade e benefício mútuo, em conformidade com suas respectivas leis, regras, políticas nacionais e seus regulamentos.
18. Corte Superior de Auditoria da República Islâmica do Irã - Memorando de Entendimento	Fornecer, fortalecer, promover e desenvolver uma estrutura de cooperação e interação eficiente entre as Partes na área de auditoria do setor público, com base nos princípios de igualdade e benefício mútuo, em conformidade com suas respectivas leis, regras, políticas nacionais e seus regulamentos.
19. Escritório do Controlador Federal e Ouvidor de Israel - Memorando de Entendimento	Fornecer, fortalecer, promover e desenvolver uma estrutura de cooperação e interação eficiente entre as Partes na área de auditoria do setor público, com base nos princípios de igualdade e benefício mútuo, em conformidade com suas respectivas leis nacionais e regulamentos.
20. Corte de Contas do Marrocos - Memorando de Entendimento	Fornecer, fortalecer, promover e desenvolver uma estrutura de cooperação e interação eficiente entre as Partes na área de auditoria do setor público, com base nos princípios de igualdade e benefício mútuo, em conformidade com suas respectivas leis, regras, políticas nacionais e seus regulamentos.
21. Ministério da Economia - Aditivo	Promover a cooperação técnica e o intercâmbio de informações, experiências e tecnologias para contribuir com a Estratégia Digital do TCU e a Estratégia de Governo Digital da Administração

	Pública Federal. <u>Objeto do aditivo:</u> Prorrogar a vigência do Acordo de Cooperação por 36 (trinta e seis) meses.
22. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	Realizar ações que promovam a preparação de pessoas de forma adequada a sua inserção no mercado de trabalho, na área de gastronomia, viabilizando a implantação e operacionalização do modelo de projeto Empresa Pedagógica de Gastronomia, com disponibilização de serviço de lanchonete e restaurante nos ambientes gastronômicos do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) e Escola Superior do Tribunal de Contas da União.
23. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Paraná e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte - Adesão	Aderir à Rede de Cooperação Legislativo Sustentável, que abrange órgãos do Poder Legislativo com o objetivo de promover o intercâmbio de práticas e desenvolvimento de ações voltadas à Gestão Sustentável do Legislativo em âmbito Nacional, trocando experiências, informações, pesquisas, tecnologias e ações de sustentabilidade, entre outras ações dispostas no Acordo de Cooperação Técnica que instituiu a mencionada Rede.
24. Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SaeB) e Escola de Governança Pública do Estado do Pará (EGPA) - Adesão	Aderir à Rede Colaborativa de Capacitação em Compras Públicas, denominada Rede Capacita Compras, de natureza colaborativa, entre parceiros no âmbito dos diversos entes e poderes da administração pública, bem como entidades privadas e do terceiro setor, com a finalidade de articular e fomentar a produção, a organização de conteúdo e a disseminação de conhecimento relacionados à temática de compras públicas.
25. Instituto Tellus	Estabelecer cooperação técnica entre os partícipes, para a troca de experiências, conhecimentos e tecnologias, visando ao desenvolvimento e implantação de plataforma sem fins lucrativos, para intercâmbio e sistematização de informações sobre compras públicas de inovação, mediante a implementação de ações conjuntas ou de apoio mútuo e de atividades complementares de interesse comum, a fim de apoiar gestores públicos e outros atores que atuem nessas formas de contratação.
26. Escola Nacional de Administração Pública (Enap) - Adesão	Aderir à Rede Colaborativa de Capacitação em Compras Públicas, denominada Rede Capacita Compras, de natureza colaborativa, entre parceiros no âmbito dos diversos entes e poderes da administração pública, bem como entidades privadas e do terceiro setor, com a finalidade de articular e fomentar a produção, a organização de conteúdo e a



	disseminação de conhecimento relacionados à temática de compras públicas.
27. Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal de Justiça - Aditivo	Estabelecer cooperação técnica no âmbito da acessibilidade e da inclusão social da pessoa com deficiência. <u>Objeto do aditivo:</u> Prorrogar a vigência do Acordo de Cooperação por 60 (sessenta) meses.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Em cumprimento à medida cautelar proferida pelo ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.043, assinei despacho, no último dia 26, declarando a suspensão dos efeitos da Decisão Normativa-TCU nº 201/2022, que aprovou os coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios para o exercício de 2023.

Com a suspensão da aludida Decisão Normativa e de acordo com os esclarecimentos prestados por Sua Excelência, devem ser aplicados, no exercício de 2023, os mesmos coeficientes de distribuição do FPM definidos pela Decisão Normativa-TCU nº 196/2021.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de fevereiro de 2023.

Ministro BRUNO DANTAS
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Vital do Rêgo.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Trago ao conhecimento de Vossas Excelências o andamento da auditoria já iniciada que tem por objetivo avaliar as causas da vulnerabilidade dos povos indígenas, em especial do povo Yanomami, e aproveito o ensejo para agradecer a confiança a mim depositada para relatar esse importante trabalho que certamente propiciará que esta Casa apresente à sociedade brasileira um diagnóstico robusto acerca do problema e um conjunto de soluções sustentáveis e permanentes.

Na última quinta-feira, equipes técnicas do TCU e da Controladoria-Geral da União se reuniram para definição da metodologia a ser utilizada no trabalho conjunto dos dois órgãos de controle.



De nossa parte, foi constituída equipe de auditoria composta por cinco auditores, sendo dois auditores da AudSaúde, um auditor da AudAgroambiental e dois auditores do Núcleo de Análise de Dados, todos da Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento).

A equipe já expediu as primeiras solicitações de auditoria que visam ao acesso integral a sistemas, bem como a informações sobre as Unidades Básicas de Saúde dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (Dsei).

Como sabemos, existem indícios de que a expansão da extração de minerais no território Yanomami e Ye'kuana tem proporcionado aumento dos casos de malária, doenças de veiculação hídrica e doenças respiratórias e, conseqüentemente, no aumento da taxa de mortalidade indígena naquela região. Há, contudo, outras possíveis causas que comprometem a proteção da saúde desses povos e contribuem efetivamente para o aumento das mortes, que serão devidamente evidenciadas pela auditoria, cujo resultado em breve terei de trazer para deliberação deste Colegiado.

Por fim, informo que no dia 8 próximo farei uma viagem ao território Yanomami com o intuito de avaliar de perto a situação e colher subsídios para a fiscalização do TCU. Hoje, quarta-feira, recebi em meu gabinete o Ministro dos Direitos Humanos, Dr. Silvio Almeida, oportunidade em que compartilhamos informações acerca das ações conjunturais a serem tomadas para combater esta grave crise humanitária.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de fevereiro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO

ANEXO II DA ATA Nº 3, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2023
(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 103 a 117, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 010.609/2022-9.

Natureza: Representação.

Órgão: Ministério da Saúde.

Interessada: Companhia de Comunicação e Publicidade Ltda. (CC&P).

Representação legal: Rafael Schaefer Comparin (Advogado da União), Márcio Chaves de Castro (Procurador Federal), Amanda Helena da Silva (OAB/DF 59.514) e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DE LICITAÇÃO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE. REVISÃO DE OFÍCIO DE MEDIDA CAUTELAR. PERIGO DA DEMORA REVERSO. REFERENDO PELO PLENÁRIO. AGRAVO INTERPOSTO PELA REPRESENTANTE. ILEGITIMIDADE. NÃO CONHECIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO



Adoto como parte do relatório o despacho prolatado em 16/12/2022 (peça 153), que fundamentou a revisão da medida cautelar concedida em 23/6/2022 (peça 23):

Trata-se de representação sobre supostas irregularidades ocorridas em concorrência conduzida no âmbito do Ministério da Saúde, destinada à contratação de serviços de publicidade a serem prestados por intermédio de agências de propaganda, para execução externa e distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse.

Considerando a concessão de medida cautelar por meio do despacho de peça 23, referendada pelo Acórdão 1.505/2022-TCU-Plenário, com seus termos parcialmente alterados pelo Acórdão 1.769/2022-TCU-Plenário, para autorizar o Ministério da Saúde a dar continuidade à Concorrência 1/2021, porém, abstendo-se de adjudicar o seu objeto até que o Tribunal decidisse sobre o mérito das questões suscitadas no processo;

Considerando que o processo atualmente se encontra em fase de oitiva, com o encaminhamento de justificativas por parte do Ministério da Saúde, sem análise, ainda, da unidade técnica;

Considerando a informação da unidade técnica no sentido de que o contrato regente para serviços publicitários se encerra no dia 23/1/2023, sem possibilidade de mais prorrogação;

Considerando o registro do Ministério da Saúde no sentido do iminente prejuízo às ações publicitárias já previstas para o primeiro semestre de 2023, a exemplo, da ausência de mobilização e comunicação tempestiva da sociedade acerca das campanhas já programadas pelo Ministério da Saúde, bem assim de suas tempestivas implementações;

Considerando que, em situações similares, o TCU tem adotado o posicionamento de resguardar o interesse público;

Considerando a análise feita pela Selog (peças 151/152) quanto aos requisitos da cautelar, que concluiu ser oportuna a revogação da medida então concedida, sem prejuízo de posterior exame de mérito da presente representação;

Considerando, portanto, que, na presente situação, evidencia-se o perigo da demora reverso, tendo em vista o iminente encerramento do contrato vigente, sem possibilidade de prorrogação, e os possíveis graves prejuízos decorrentes da descontinuidade dos serviços de utilidade pública durante o primeiro semestre de 2023, mormente em relação às ações de publicidades voltadas ao incentivo da vacinação da população brasileira, especialmente em um cenário de aumento do número de casos de Covid19;

Considerando, por fim, o disposto no parágrafo 5º do art. 276 do RITCU;

Determino:

(i) a revogação, com fulcro no art. 276, § 5º, do RITCU, da cautelar concedida por meio do despacho à peça 23;

(ii) à Selog que dê prosseguimento às apurações sobre as irregularidades representadas, manifestando-se, inclusive, sobre a pertinência de eventual prorrogação contratual, caso seja firmado o contrato decorrente da concorrência em análise.

(iii) seja informado o Ministério da Saúde e o representante do presente despacho.

2. Após a revogação monocrática da medida cautelar, a Companhia de Comunicação e Publicidade Ltda. (CC&P), empresa representante, fez juntar agravo (peça 160), por meio do qual busca adversar a revogação da medida cautelar ora trazida ao Plenário para fins de referendo, com a pretensão de ver restabelecida a proibição da assinatura do contrato decorrente da Concorrência 1/2021 do Ministério da Saúde.

3. Na sequência, a empresa Nova SB peticionou à peça 164 para, em suma, defender a manutenção da revogação da medida cautelar em apreço.

É o relatório.

VOTO

Submeto ao referendo deste Plenário, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, a revisão da medida cautelar concedida em 23/6/2022 (peça 23), referendada pelo Acórdão 1.505/2022-TCU-Plenário, com seus termos parcialmente alterados pelo Acórdão 1.769/2022-TCU-Plenário, que autorizou o Ministério da Saúde tão somente dar continuidade à Concorrência 1/2021,



destinada à contratação de serviços de publicidade, abstendo-se de adjudicar o seu objeto até que o Tribunal decidisse sobre o mérito das questões suscitadas no processo.

2. Os fundamentos da decisão retificadora, apoiados integralmente nas razões apresentadas pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog (peças 151/152), foram devidamente transcritos no relatório que integra o presente acórdão, o que dispensa reprisá-los no presente voto.

3. Em acréscimo, deixo de conhecer, por ausência de legitimidade, do agravo interposto pela empresa representante, Companhia de Comunicação e Publicidade Ltda. (CC&P), peça 160, por meio do qual busca adversar a revogação da medida cautelar ora trazida ao Plenário para fins de referendo, com a pretensão de ver restabelecida a proibição da assinatura do contrato decorrente da Concorrência 1/2021 do Ministério da Saúde.

4. Mesmo que restassem superados os requisitos de admissibilidade do agravo, ficou comprovada a existência do perigo da demora reverso, nos termos detalhados pela unidade técnica (peça 151, p. 16-17), o que conduziu à necessidade de revogação da cautelar adotada inicialmente, sem prejuízo da continuidade das apurações sobre as irregularidades representadas.

Do exposto, voto para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 103/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.609/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Companhia de Comunicação e Publicidade Ltda. (CC&P).
4. Órgão: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações.
8. Representação legal: Romulo Martins Nagib (OAB/DF 19.015), Edvaldo Costa Barreto Júnior (OAB/DF 29.190), Rafael Schaefer Comparin (Advogado da União), Márcio Chaves de Castro (Procurador Federal), Amanda Helena da Silva (OAB/DF 59.514) e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2021, promovida pelo Ministério da Saúde;

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

9.1. referendar, com fulcro no art. 276, § 1º, do RITCU, a revisão da medida cautelar concedida em 23/6/2022, por meio do despacho à peça 23, referendada pelo Acórdão 1.505/2022-TCU-Plenário, com seus termos parcialmente alterados pelo Acórdão 1.769/2022-TCU-Plenário;

9.2. não conhecer do agravo interposto pela representante à peça 160, por não adimplir os requisitos de admissibilidade;

9.3. restituir o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para continuidade da análise de mérito;

9.4. notificar o Ministério da Saúde e a Companhia de Comunicação e Publicidade Ltda. (CC&P) da presente decisão.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0103-03/23-P.



13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 010.740/2022-8.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE (CFFC) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO SOBRE AQUISIÇÃO DE VACINA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. ASSUNTO TRATADO NO TC 015.125/2021-1. ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES SOLICITADAS. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada pelo Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, 1º vice-presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, por meio do qual requer informações sobre o acordo de compra, pelo Ministério da Saúde, de 60 milhões de vacinas de alto custo do laboratório chinês CanSino chamada “Convidecia”, representada pela empresa Belcher Farmacêutica do Brasil (Requerimento 57/2022, de 31/5/2022, de autoria Deputado Leo de Brito).

2. No âmbito da então Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde), foi elaborada a instrução à peça 9, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes, cujo encaminhamento foi encampado pelo dirigente da unidade (peças 10):

(...)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1. Os arts. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008, 38, inciso II, da LOTCU e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade aos presidentes de comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada a solicitação, para solicitar informação de fiscalização ao Tribunal de Contas da União.

2. No caso específico, trata-se de solicitação de informação sobre assunto tratado em processos em andamento no TCU e foi encaminhada pelo 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Aureo Ribeiro.

3. Assim, satisfeitos os requisitos legais, cabe propor o conhecimento da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

4. Em sua justificação, o solicitante diz que, em 27 de junho de 2021, a Revista *Forum* anunciou a compra de 60 milhões de vacinas de alto custo do laboratório chinês CanSino chamada “Convidecia”, por 17 dólares a dose, totalizando o valor de R\$ 5,2 bilhões por 60 milhões de doses da vacina, valor esse que seria o mais alto de todas as vacinas compradas pelo governo incluindo a Covaxin, de 15 dólares a dose.

5. Segundo a matéria, a Belcher Farmacêutica, empresa que representa a vacina do laboratório chinês CanSino, entrou com pedido de uso emergencial junto à Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) no dia 19 de maio de 2021 e cujo processo de análise ainda estaria em andamento tem sua sede em Maringá. O

solicitante assevera que a cidade de Maringá, no Paraná, é a cidade em que Ricardo Barros tem sua base eleitoral e onde foi prefeito. Realça que referido parlamentar foi acusado pelos irmãos Miranda de ter sido citado por Bolsonaro como o dono do esquema de compra da vacina Covaxin que está sendo investigado pela CPI da Covid.

6. Ressaltou que o paranaense Emanuel Catori é o diretor presidente da Belcher Farmacêutica do Brasil, de Maringá, o qual, juntamente com os empresários bolsonaristas Luciano Hang, das lojas Havan, e Carlos Wizard, liderou um movimento para que empresas privadas conseguissem permissão para comprar e distribuir imunizantes, criando o “camarote das vacinas”.

7. Ponderou que, ainda que se defendesse que a vacina chinesa Convidencia do laboratório CanSino tem custo de 17 dólares por ser de dose única, isso não se justificaria, pois a vacina Janssen também é de dose única e custa 10 dólares, ou seja, aquela sairia pelo valor de quase duas vacinas da Janssen.

8. Por todo o exposto, asseverou que a solicitação em apreço se baseia na necessidade de o colegiado parlamentar da CFFC levantar o máximo de informações por meio de auditorias que serão ou já tenham sido realizadas por este Tribunal e que possam colaborar com a fiscalização e controle exercidos pela Câmara dos Deputados.

Análise

9. A aquisição de vacinas constou do sexto relatório de acompanhamento com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde (MS) para o combate à crise gerada pela Covid-19 e os atos referentes à execução de despesas públicas, de forma amostral, pelo Ministério e órgãos e entidades a ele vinculados, sob os aspectos da legalidade legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade (TC 015.125/2021-1, Fiscalis 105/2021, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo).

10. Em relação à vacina CanSino, conforme itens 5.1.4, 5.1.5 e 5.1.6 do relatório produzido (peça 195 do TC 015.125/2021-1), foi feita avaliação da elaboração das matrizes de alocação de risco para aquisição de vacinas, justificativa para a dispensa de estimativa de preços, e análise-custo-benefício da contratação com negociação de preços e coleta de preços internacionais, respectivamente. Ao final, foram propostas medidas pela equipe de auditoria, acatadas pelo Plenário do Tribunal (Acórdão 2878/2021-TCU-Plenário). Na tabela 9 do relatório consta a informação da vacina CanSino:

(...)

11. A partir da consulta aos papéis de trabalho da equipe de auditoria, tem-se as seguintes informações relacionadas à aquisição da vacina CanSino, que ao final não restou concretizada.

Processos SEI 25.000.079747/2021-54 e 25351.914587/2021-10

Objeto: Oferta de 60 milhões de doses da Vacina Ad5-nCov (Convidencia), por parte da empresa Belcher Farmacêutica do Brasil (CNPJ 14.146.456/0001-79), representante do laboratório chinês CanSino Biologics Inc.

Data de referência da análise: 12/7/2021

4. Condições ofertadas:

Por meio de do Ofício 004/2021, encaminhado em 27/5/2021, a empresa Belcher Farmacêutica do Brasil (CNPJ 14.146.456/0001-79), representante do laboratório chinês CanSino Biologics Inc., apresentou ao Ministério da Saúde (MS) as seguintes condições de oferta de imunizantes para o enfrentamento à Covid-19 (documentos SEI 0020799053 e SEI 0020799089):

a) Imunizante: Vacina Ad5-nCov (Convidencia), desenvolvida pelo laboratório chinês CanSino Biologics Inc.

b) Quantidade: 60 milhões de doses;

c) Preço oferecido: US\$ 17,00 (forma de pagamento a ser discutida);

d) Cronograma: terceiro e quarto semestres de 2021.

12. Na análise do planejamento da contratação feita, a resposta aos quesitos formulados foi “não se aplica”, em virtude de que **não houve prosseguimento da contratação**.

13. Destaca-se que, à época, não houve análise de risco da contratação pela CGU, embora a Controladoria tenha tido acesso aos autos em 1º/7/2021.

14. Conforme informações dos processos no sistema SEI do MS, anota-se que, em 4/6/2021, a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) chegou a assinar, como exigência prévia da fabricante para o início das negociações, carta de intenções para a aquisição dos imunizantes ofertados, mas ressaltou que a carta de intenção é “um ponto de partida para futuras negociações e não vincula este Órgão na compra dessas vacinas, uma vez que a aquisição dependerá das condições a serem apresentadas na negociação” (documento SEI 0020917064).



15. Posteriormente, em 18/6/2021, a Anvisa encaminhou o Ofício 27/2021 para o MS informando que recebeu notificação da empresa CanSino Biologics Inc. dando conta de que a empresa Belcher Farmacêutica do Brasil Ltda. não possuía mais autorização para representá-la (documento SEI 0021190072). Na sequência, o Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis da SVS (DEIDT) emitiu despacho, datado de 29/6/2021, informando a necessidade de cancelamento da Carta de Intenções elaborada, encaminhando o processo para as providências cabíveis (documento SEI 0021362038). Referidos expedientes estão juntados à peça 8 destes autos.

16. Outrossim, informa-se que a contratação então pretendida foi objeto de apuração pela CPI Pandemia, do Senado Federal, ao que os parlamentares aduziram que “(...) São, portanto, fortes os indícios de prática de advocacia administrativa por parte de Ricardo Barros, notadamente considerando seu poder de influência no Ministério da Saúde”, ex-ministro da Saúde (relatório disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/72c805d3-888b-4228-8682-260175471243>, p. 405-414).

17. Assim, referida CPI indiciou o parlamentar Ricardo Barros pelo crime de advocacia administrativa, determinando o encaminhamento das provas colhidas às autoridades competentes, a fim de que as apurações sejam aprofundadas, com a tomada das providências investigativas cabíveis.

18. No entanto, a Procuradoria-Geral da República (PGR) não verificou indícios mínimos que justificassem o prosseguimento da investigação criminal e a Ministra Rosa Weber, do STF, acolheu pedido da PGR e determinou o arquivamento de investigação contra Ricardo Barros, consoante notícia disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=489104&ori=1>, acesso em 29/12/2022.

CONCLUSÃO

19. Do exame realizado na seção anterior, concluiu-se que a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN) preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008, portanto, propõe-se que a SCN deva ser conhecida por este Tribunal.

20. Quanto ao pedido de envio de informações, relatório e inteiro teor sobre o fato de acordo de compra pelo Ministério da Saúde de 60 milhões de vacinas de alto custo do laboratório chinês CanSino chamada “Convidecia”, por 17 dólares a dose, totalizando 5,2 bilhões de reais, representada pela empresa Belcher Farmacêutica do Brasil, propõe-se seja informado à CFFC/CD que a pretendida contratação não chegou a ser concretizada, conforme elementos acima reportados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com as seguintes propostas:

a) conhecer da Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada via Ofício 110/2022/CFFC-P, de 9/6/2022, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do RITCU, e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

b) informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, embora a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) tenha chegado a assinar, como exigência prévia da fabricante para o início das negociações, carta de intenções – que, segundo a SVS era “um ponto de partida para futuras negociações e não vincula este Órgão na compra dessas vacinas, uma vez que a aquisição dependerá das condições a serem apresentadas na negociação” - para a aquisição do imunizante Convidecia”, não houve prosseguimento da contratação, conforme documentos constantes dos Processos SEI 25.000.079747/2021-54 e 25351.914587/2021-10 do MS, destacando-se especialmente o Ofício 27/2021, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) direcionado ao Ministério da Saúde, informando que recebeu notificação da empresa CanSino Biologics Inc. dando conta de que a empresa Belcher Farmacêutica do Brasil Ltda. não mais possuía autorização para representá-la;

c) considerar integralmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional (SCN), nos termos dos artigos 14, inciso IV, e art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

É o relatório.



VOTO

Em exame, solicitação encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, por meio da qual requer informações sobre o acordo de compra, pelo Ministério da Saúde, de vacinas de alto custo do laboratório chinês CanSino, chamada “Convidecia”, representada pela empresa Belcher Farmacêutica do Brasil (Requerimento 57/2022, de 31/5/2022, de autoria Deputado Leo de Brito).

2. Preenchidos os requisitos de admissibilidade para a espécie, a presente solicitação deve ser conhecida.

3. A respeito da vacina da CanSino, a SecexSaúde informou que foi tratada no âmbito do TC 015.125/2021-1 (Acórdão 2.878/2021-TCU-Plenário), referente a relatório de acompanhamento que teve o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde (MS) para o combate à crise gerada pela Covid-19 e os atos referentes à execução de despesas públicas.

4. Foram examinados, à época, os Processos SEI 25.000.079747/2021-54 e 25351.914587/2021-10, cujos objetos eram a oferta de 60 milhões de doses da Vacina Ad5-nCov (Convidecia), por parte da empresa Belcher Farmacêutica do Brasil, representante do laboratório chinês CanSino Biologics Inc.

5. Informou o órgão instrutivo que foi constatado que, apesar de ter sido assinada, inicialmente, carta de intenções para a aquisição dos imunizantes ofertados, ao final, não houve prosseguimento da contratação.

6. Desta forma, a unidade técnica propôs que seja informado à solicitante sobre os fatos apurados por este Tribunal no processo supra referido.

7. Acolho o encaminhamento sugerido, por suficiente ao atendimento integral da presente solicitação.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 104/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.740/2022-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) 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: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, por meio da qual requer informações sobre o acordo de compra, pelo Ministério da Saúde, de vacinas de alto custo do laboratório chinês CanSino, chamada “Convidecia”, representada pela empresa Belcher Farmacêutica do Brasil (Requerimento 57/2022, de 31/5/2022, de autoria Deputado Leo de Brito).

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 232, inciso III, do RITCU;



9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados que, embora a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) tenha chegado a assinar carta de intenções para a aquisição do imunizante Convidecia, não houve prosseguimento da contratação, conforme documentos constantes dos Processos SEI 25.000.079747/2021-54 e 25351.914587/2021-10 do MS, destacando-se especialmente o Ofício 27/2021, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) direcionado ao Ministério da Saúde, informando que recebeu notificação da empresa CanSino Biologics Inc. dando conta de que a empresa Belcher Farmacêutica do Brasil Ltda. não mais possuía autorização para representá-la;

9.3. considerar, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, integralmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional (SCN); e

9.4. encaminhar à solicitante cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0104-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 011.462/2022-1 [Aposos: TC 020.620/2022-5, TC 011.512/2022-9, TC 021.330/2022-0]

Natureza: Denúncia.

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional

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

Representação legal: Lucas Nazif Rasul (OAB/DF 59.960), Bruno Rodrigues Pena (OAB/DF 25.984), Alfredo Fernando Zart (OAB/RS 61.846); Julio de Souza Comparini (OAB/SP 297.284).

SUMÁRIO: DENÚNCIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO CAUTELAR. OITIVA. APRECIÇÃO DO PLENÁRIO DAS MEDIDAS CAUTELARES ADOTADAS.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório o despacho prolatado em 21/12/2022, que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação (peças 143):

Trata-se de denúncia com pedido de cautelar a respeito de possíveis irregularidades no Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Eletrônico 1/2022, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), cujo objeto é a prestação de serviços de engenharia consultiva de gerenciamento para todas as atividades intrínsecas ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) e de engenharia consultiva de supervisão das obras e demais serviços em execução e a serem executados no eixo norte, trecho I e trecho II, e no eixo leste, trecho V.

2. O valor global estimado foi de R\$ 144,50 milhões e o consórcio provisoriamente vencedor da licitação apresentou proposta no valor de R\$ 126,9 milhões (peça 21, p. 1-2). O certame foi concluído e o resultado publicado (peça 124, p. 9).

3. A inicial desta denúncia relatou as seguintes possíveis falhas (peça 1):

a) sobreposição dos serviços de gerenciamento no Ramal do Apodi, supostamente já contratados, com os serviços de mesma natureza que se pretende contratar no RDC 1/2022;



- b) ausência de parcelamento do objeto sem fundamentação técnica; e
 - c) restrição indevida da participação de projetistas.
4. A partir disso, o denunciante solicitou a suspensão cautelar da licitação, cuja sessão pública estava agendada para 28/6/2022, e, no mérito, a procedência da denúncia, a fim de que fosse promovida a retificação do edital quanto às supostas irregularidades nele contidas.
5. Inicialmente, o Exmo. Ministro Bruno Dantas, então relator dos autos, por meio de despacho de 22/7/2022 (peça 27), determinou a oitiva prévia do MDR quanto à: i) ausência de parcelamento do objeto sem fundamentação técnica que justificasse tal escolha; ii) possível existência de contratos de supervisão e de gerenciamento do Pisf, ainda em vigor ou já rescindidos ou expirados, contemplando os serviços previstos no RDC Eletrônico 1/2022.
6. Após a análise da oitiva acima indicada, foi realizada em 19/8/2022 nova oitiva do MDR quanto aos seguintes aspectos (peça 57):
- “12.1.1. aparente sobreposição entre os objetos dos RDC Eletrônico 2/2021 e 1/2022 quanto às atividades de gerenciamento do Ramal do Apodi (Trecho IV) do Pisf, em afronta aos princípios do planejamento, economicidade e eficiência, insculpidos no arts. 37 e 70 da Constituição Federal, c/c o art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967;
- 12.1.2. ausência de parcelamento do objeto, na medida em que restam ausentes, nos autos do processo-MDR 59000.009794/2021-52, evidências que corroborem sua vantajosidade para a Administração, bem como a demonstração da ausência de prejuízo à competitividade no certame, em afronta ao art. 4º, inciso VI, da Lei 12.462/2011, bem como à jurisprudência desta Corte (Súmula-TCU 247/2004; Acórdãos 2.529/2021, 1.238/2016, 1.540/2014, 2.006/2012, 525/2012, todos do Plenário, de relatoria, respectivamente, dos Ministros Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Walton Alencar e Weder de Oliveira);”
7. Ato contínuo, em 12/9/2022, após ter sido afastada a irregularidade concernente ao não parcelamento do objeto e, por outro lado, incluída no exame possível quebra de sigilo e identificação prévia dos licitantes, foi determinada a oitiva prévia do jurisdicionado quanto a essa nova ilegalidade, bem como a de mérito em relação à sobreposição de objetos contratados (peça 78).
8. A unidade instrutora analisou as respostas à oitiva prévia relativa à suposta quebra de sigilo das propostas (peça 94). A unidade e o Ministro Bruno Dantas concluíram pela ausência dos elementos necessários à adoção de medida acautelatória.
9. Paralelamente já havia sido autuada outra representação versando sobre o RDC 1/2022 (TC 020.620/2022-5), processo no qual foi realizada i) oitiva prévia do MDR em relação aos indícios de habilitação irregular do Consórcio Engeconsult-Nova Engevix-Quanta e ii) o consecutivo apensamento daqueles autos a esta denúncia.
10. Ainda, em 5/10/2022, foi autuada outra representação (TC 021.330/2022-0) narrando irregularidades já abrangidas nestes autos - questões relacionadas à eventual sobreposição do objeto contratual, assim como possível irregularidade na habilitação de licitante. Por tratar da mesma matéria, os autos também foram apensados a esta denúncia.
11. Em derradeira apreciação, avaliou-se as manifestações do MDR acerca das seguintes irregularidades, tratadas inicialmente nos respectivos processos:
- a) TC 011.462/2022-1-DEN: sobreposição entre os objetos dos RDC Eletrônico 2/2021 e 1/2022 quanto às atividades de gerenciamento do Ramal do Apodi (Trecho IV) do Pisf;
 - b) TC 020.620/2022-5-REPR: habilitação de consórcio em inobservância a itens do edital da licitação que estabelecem situações de impedimento por potencial conflito de interesses;
 - c) TC 021.330/2022-0-REPR: desclassificação indevida do Consórcio Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. no RDC 1/2022, bem como a classificação indevida do Consórcio Engeconsult-Nova Engevix-Quanta no mesmo certame; sobreposição entre os objetos dos RDCs Eletrônicos 2/2021 (Ramal do Apodi) e 1/2022.
12. A respeito da sobreposição entre os objetos dos RDC Eletrônicos 2/2021 (Ramal do Apodi) e 1/2022 (alínea “a” e parte final da “c” supra), a unidade instrutora concluiu pela insuficiência das manifestações do MDR para evidenciar a inexistência de previsão em duplicidade dos serviços de gerenciamento do Ramal do Apodi.
13. Com relação à habilitação do Consórcio Engeconsult-Nova Engevix-Quanta (alínea “b” supra), a unidade instrutora concluiu que a empresa Engevix não poderia ter participado do RDC Eletrônico 1/2022, uma

vez que atuara na elaboração de projetos e estudos no âmbito do Contrato 21/2020, os quais poderão ser objeto de ações de controle dentro do gerenciamento ou da supervisão a ser contratada pelo RDC 1/2022.

14. Por fim, a unidade verificou perigo da demora diante da iminência do encerramento da fase de recursos, considerando que o consórcio preliminarmente selecionado para a prestação dos serviços era integrado pela empresa Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A, a qual não poderia ter participado da licitação.

15. Ainda, considerou afastado o perigo da demora reverso, na medida em que a adoção de medida cautelar não traria prejuízo às obras que estão em andamento.

16. Nesse sentido, propôs a adoção imediata de medida cautelar no sentido de suspender o certame em seu estágio atual, oitiva prévia e diligências acessórias.

17. O Ministro Bruno Dantas divergiu da proposta de adoção da medida cautelar.

18. Com relação à possível sobreposição dos objetos do RDC Eletrônico 2/2021 e 1/2022 quanto às atividades de gerenciamento do Ramal do Apodi (Trecho IV) do Pisf, o relator considerou que, embora as especificações pudessem ter sido mais claras, elas não induziriam necessariamente a uma sobreposição de atividades. Por outro lado, o ilustre relator cogitou, no mérito, determinar ao MDR a celebração de aditivo ao contrato decorrente do RDC 1/2022, para afastar o risco de sobreposição.

19. O Ministro discordou também da vedação à participação da empresa Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. no RDC 1/2022, por estar executando o Contrato 21/2020. Em síntese, o relator entendeu que as atividades prestadas no âmbito do Contrato 21/2020 não fariam com que a empresa Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. incidisse na vedação prevista no item 4.7 do edital, porque aludido contrato contemplaria apenas a realização de estudos e projetos para a instalação de estrutura de determinação de vazão, não constituindo, portanto, atividades de gerenciamento do Pisf, o que ensejaria a vedação.

20. Contra essa decisão, o Consórcio Concremat-Engecorps-Techne interpôs agravo, pleiteando a interrupção cautelar da licitação. De acordo com a peça recursal, a possibilidade de supressão parcial do contrato, aventada pelo relator ao mitigar a irregularidade concernente à sobreposição de objeto, não considerou que a partir da aludida sobreposição é que sobreveio o seu impedimento de participar na licitação (peça 132):

“28. Ato contínuo, conforme exposto no tópico III desta petição, o d. Min. Bruno Dantas consignou a necessidade de celebração de aditivo com a empresa que vier a ser contratada no RDC nº 01/2022 “excluindo os serviços já contemplados no RDC 2/2021”.

29. Ocorre que essa exclusão altera, significativamente, as condições de participação no RDC nº 01/2022. Dito de outro modo, ao se retirar os serviços em eventual duplicidade do escopo do RDC nº 01/2022, não subsistem razões para a vedação de participação do Consórcio CET, conforme será detalhadamente exposto na sequência, o que enseja a anulação da decisão do MDR que o eliminou do certame.

30. Ora, embora as questões abordadas na presente Representação sejam complexas, demandando um significativo exame de documentos e de questões técnicas, a conclusão da **recomendação de determinação do Min. Bruno Dantas parece ter uma consequência de simples compreensão: com a retirada dos serviços executados no Ramal do Apodi, no âmbito do Contrato nº 69/2021, decorrente do RDC nº 02/2021, não mais conterà no escopo do RDC nº 01/2022 a execução dos serviços de gerenciamento do citado Ramal. Dessa forma, a justificativa do MDR para impedir o Consórcio CET de participar do certame ora questionado – embora incorreta desde a origem – não mais subsistirá.”**

21. Além disso, a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE e o Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO opuseram embargos à decisão em razão de o despacho, ao mesmo tempo, não reconhecer a sobreposição de escopo da contratação e vislumbrar determinação para exclusão de objetos coincidentes (peça 120).

22. Ademais, recentemente o Consórcio Ecoplan-Skill (92.930.643/0001-52) pediu ingresso aos autos como interessado e denunciou como fatos graves relacionados à contratação: i) a violação de sigilo das propostas técnicas por parte dos Consórcios Engeconsult-Nova Engevix-Quanta e Senha-Intertechne; e ii) a aposição de sigilo às peças do processo licitatório (peça 124).

23. Passo a examinar as manifestações apresentadas em face do despacho decisório que, entre outros, indeferiu o pedido de cautelar para suspender a licitação (peça 104).

24. Cumpre destacar que esta análise possui caráter perfunctório, natural da urgência requerida pelo rito cautelar.

25. O Consórcio Concremat-Engecorps-Techne foi impedido de participar do RDC 01/2022 por ter executado o Contrato 69/2021, cujo objeto contempla: “*Serviços especializados de engenharia consultiva na implantação do Ramal do Apodi – Trecho IV do Projeto de Integração do rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste ENGEORPS Setentrional – PISF*”.

26. A possível sobreposição alegada na denúncia refere-se ao Ramal do Apodi. As análises até aqui realizadas não afastam por completo o risco de sobreposição. Até por isso o Ministro Bruno Dantas consignou em sua decisão a possibilidade de determinação de mérito ao MDR no sentido de suprimir o contrato decorrente da licitação em apreço, a fim de excluir serviços relacionados ao Ramal do Apodi que possam incidir em sobreposição de escopo.

27. Dessa forma, considero razoável o argumento contido no agravo. A supressão aventada exclui o Ramal do Apodi do escopo, exatamente a atividade abrangida pelo Contrato 69/2021, causadora do impedimento ao Consórcio Concremat-Engecorps-Techne.

28. Considero equivocado o órgão contratante ampliar excessivamente o escopo contratado em suas especificações iniciais, expandindo o espectro de vedações à participação de empresas; para eventualmente depois reduzi-lo ao efetivamente necessário. Tal prática é contrária aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e notadamente ao da ampla competitividade. Vale mencionar, nesse sentido, que a proposta do Consórcio Concremat-Engecorps-Techne é R\$ 4 milhões inferior à da empresa provisoriamente vencedora da licitação.

29. Ademais, chamo atenção para a violação de sigilo das propostas técnicas por parte dos Consórcios Engeconsult-Nova Engevix-Quanta e Senha-Intertechne ante o envio por e-mail das propostas técnicas em período no qual as empresas não poderiam ser identificadas.

30. É verdade que tal matéria já foi discutida em etapa anterior. Porém não considerou documento de extrema relevância – apenas agora trazido aos autos. Trata-se do Parecer Jurídico 00556/2022/CONJUR-MDR/CGU/AGU (peça 127). As conclusões da análise jurídica foram claras em defender a desclassificação das propostas por quebra de sigilo.

“a) À luz das formalidades dos procedimentos licitatórios, **vislumbra-se a não conformidade com o Edital do RDC nº 01/2022 (SEI 3741941) o envio por e-mail da proposta técnica antes da quebra do sigilo do sistema Comprasnet;**

b) À luz de uma análise jurídico-formal, do ponto de vista da segurança jurídica, **a desclassificação das licitantes envolvidas na questão seria a medida que traria menos riscos** jurídicos para a administração pública e para o gestor público no tocante a questionamentos judiciais e perante os órgãos de controle acerca do assunto;

c) A manutenção da classificação das licitantes envolvidas na questão, por conta própria e risco do gestor público, **depende de uma análise mais aprofundada da área técnica da administração pública, como já explicado;**”

31. A contrário do sugerido pela assessoria jurídica, em atitude temerária, o MDR insistiu na continuidade do certame, mesmo diante de toda a materialidade (cerca de R\$ 126 milhões) e da relevância social do objeto, circunstâncias que exigiriam especial cautela dos gestores envolvidos.

32. Em minha visão tais fatos confirmam a plausibilidade jurídica a fundamentar a cautelar. Considerando que a licitação já foi homologada e que é iminente a assinatura do contrato com a vencedora do certame, o risco de ineficácia da decisão de mérito é flagrante.

33. Quanto ao perigo da demora reverso, acompanho a unidade instrutora pela sua inexistência (peça 89):

“*Em relação ao perigo da demora reverso, restou afastado, na medida em que a adoção de medida cautelar não traria prejuízos significativos ao processo de contratação. Ademais, eventual cautelar não prejudicaria as obras que estão em andamento, tendo em vista que (i) há outros contratos de supervisão/gerenciamento vigentes para o Pisf; (ii) o ramal do Salgado acabou de ter sua licitação anulada e o seu edital foi republicado em 16/8/2022; (iii) a duplicação do Pisf encontra-se ainda em fase preparatória; e (iv) é certo que o ramal do Apodi já tem contrato de supervisão vigente.*”

34. Nesse sentido, a fim de evitar dano irreversível ao interesse público, reputo necessária a adoção de medida cautelar no sentido de suspender o certame até a deliberação de mérito por parte deste Tribunal.

35. Ao mesmo tempo, admito e dou provimento ao agravo interposto pelo Consórcio Concremat-Engecorps-Techne. Em consequência resta prejudicado o pleito recursal oferecido pela Associação Brasileira de



Consultores de Engenharia – ABCE e Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO, ante a perda de objeto.

36. Quanto ao alegado sigilo dos atos decisórios, em que pese as acusações, minha assessoria efetuou consultas ao site do MDR (http://sisel.mdr.gov.br/consulta_edital.php, acesso em 19/12/2022) e não identificou qualquer limitação de informações, à exceção do resultado final, que ainda não foi publicado. Entretanto, considero que por ora não observa irregularidade a suscitar atuação direta deste Tribunal, até porque a falha pode ser sanada brevemente, mediante atualização da página do MDR na internet.

37. Face ao exposto, decido:

37.1. Com base no art. 289, §1º, do Regimento Interno do TCU, conhecer o agravo interposto pelo Consórcio Concremat-Engecorps-Techne, e dar-lhe provimento;

37.2. Com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, adotar medida cautelar, a fim de determinar que o Ministério do Desenvolvimento Regional suspenda, na fase em que se encontra, a continuidade da licitação pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Eletrônico 1/2022 da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) e se abstenha de assinar contratos dele decorrentes, até a deliberação definitiva deste Tribunal;

37.3. Com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do Ministério do Desenvolvimento Regional para que, no prazo de quinze dias, pronuncie-se em relação aos pressupostos abaixo explicitados, bem como aos demais, que embasam a cautelar deferida, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do processo licitatório e de eventuais atos dele decorrentes:

37.3.1. sobreposição de objetos dos RDC Eletrônico 2/2021 e 1/2022 quanto às atividades de gerenciamento do Ramal do Apodi (Trecho IV) do Pisf, com repercussão na vedação à participação de empresas prestadoras de serviços do Contrato 69/2021, em cumprimento à regra contida no item 4.7 do Edital do RDC 1/2022, em afronta aos princípios da economicidade, previsto no *caput* do art. 70 da Constituição Federal de 1988, bem como do planejamento, insculpido no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967;

37.3.2. não desclassificação dos Consórcios Engeconsult-Nova Engevix-Quanta e Senha-Intertechne face à quebra de sigilo de suas propostas decorrente do envio das propostas técnicas por e-mail, contrariando o Parecer Jurídico 00556/2022/CONJUR-MDR/CGU/AGU, item 76, “a”, “b” e “c”;

37.4. Considerar prejudicada, por perda de objeto, a peça nominada “embargos” oposta pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE e Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO;

37.5. Comunicar essa decisão ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao denunciante do TC 011.462/2022-1 e aos representantes dos TCs 020.620/2022-5 e 021.330/2022-0;

37.6. Com fundamento no art. 236 do RITCU, manter a chancela de sigiloso que recai sobre as peças 1, 2, 3 e 77 destes autos.

2. Posteriormente, em 23/12/2022, ante à notícia de que o contrato com a vencedora do certame, empresa Engeconsult Consultores Técnicos Ltda., já havia sido assinado, foi concedida nova medida cautelar nos seguintes termos (peça 153):

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades no Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Eletrônico 1/2022, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), para prestação de serviços de engenharia consultiva de gerenciamento para todas as atividades intrínsecas ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) e de engenharia consultiva de supervisão das obras e demais serviços em execução e a serem executados no eixo norte, trecho I e trecho II, e no eixo leste, trecho V.

Considerando que foi concedida medida cautelar, em 21/12/2022, por meio do despacho de peça 143, a fim de determinar que o Ministério do Desenvolvimento Regional suspendesse, na fase em que se encontrava, a continuidade da licitação pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Eletrônico 1/2022 da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) e se abstinhasse de assinar contratos dele decorrentes, até a deliberação definitiva deste Tribunal;

Considerando a notícia de que o contrato com a vencedora do referido certame, empresa Engeconsult Consultores Técnicos Ltda., já havia sido assinado e tem vigência até 7/4/2025 (peça 151);

Considerando os indícios de graves irregularidades que fundamentaram a concessão da medida acautelatória: (a) sobreposição de objetos dos RDC Eletrônico 2/2021 e 1/2022 quanto às atividades de



gerenciamento do Ramal do Apodi, com repercussão na vedação à participação de empresas prestadoras de serviços do Contrato 69/2021, em afronta aos princípios da economicidade (desclassificação de empresa que apresentou proposta com valor de R\$ 4 milhões inferior à da vencedora da licitação); e (b) violação de sigilo das propostas técnicas por parte dos Consórcios Engeconsult-Nova Engevix-Quanta e Senha-Intertechne), sem que tenha havido a desclassificação dessas empresas do certame;

Considerando a materialidade (cerca de R\$ 126 milhões) e a relevância social do objeto a ser contratado, circunstâncias que exigem especial cautela dos gestores envolvidos;

Considerando, assim, a necessidade de se evitar dano irreversível ao interesse público;

Determino, em adendo ao despacho acautelatório já proferido em 21/12/2022 (peça 143) que, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, o Ministério do Desenvolvimento Regional suspenda a execução do Contrato 40/2022, firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica e a empresa Engeconsult Consultores Técnicos Ltda., até a deliberação definitiva deste Tribunal.

Informe-se a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do presente despacho, como também o denunciante e os representantes dos TCs 020.620/2022-5 e 021.330/2022-0, processos apensados a estes autos.

É o relatório.

VOTO

Submeto ao referendo deste Plenário, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, as medidas cautelares por mim expedidas em 21 e 23/12/2022 (peças 143 e 153).

2. Os fundamentos das decisões acautelatórias foram devidamente transcritos no Relatório que integra o presente Acórdão, o que dispensa reprisá-los no presente Voto.

Do exposto, voto para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 105/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.462/2022-1.

1.1. Apensos: 020.620/2022-5; 011.512/2022-9; 021.330/2022-0.

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

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

4. Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

8. Representação legal: Lucas Nazif Rasul (OAB/DF 59.960), Bruno Rodrigues Pena (OAB/DF 25.984), Alfredo Fernando Zart (OAB/RS 61.846); Julio de Souza Comparini (OAB/SP 297.284).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia relativa a possíveis irregularidades no Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Eletrônico 1/2022, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR);

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

9.1. referendar as medidas cautelares concedidas em 21 e 23/12/2022, por meio da decisão às peças 143 e 153; e

9.2. restituir o processo à AudUrbana para continuidade da instrução processual.



10. Ata nº 3/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0105-03/23-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 012.775/2020-7.

Natureza: Aposentadoria.

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE.

Interessado: Pedro Andrade Ribeiro (116.524.705-49).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. ATRIBUIÇÃO DE QUINTOS INCORPORADOS DECORRENTES DE FUNÇÕES COMISSIONADAS EXERCIDAS POSTERIORMENTE À EDIÇÃO DA LEI 9.624/1998. REGISTRO AUTOMÁTICO PELO DECURSO DO PRAZO QUINQUENAL. REVISÃO DE OFÍCIO DO REGISTRO TÁCITO DECLARADO PELO ACÓRDÃO 1.089/2022-TCU-2ª CÂMARA, PARA CONSIDERAR ILEGAL A CONCESSÃO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os devidos ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal (peça 31), com a qual se manifestou de acordo o corpo gerencial daquela unidade técnica especializada (peça 32), a seguir transcrita:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de ato inicial de concessão de aposentadoria de Pedro Andrade Ribeiro (116.524.705-49), ex-servidor do Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE.
2. O ato foi submetido, para fim de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal. O cadastramento e a disponibilização ao TCU ocorreram por intermédio do Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões, na forma dos arts. 2º, caput e incisos I a VI, e 4º, caput, da Instrução Normativa - TCU 78/2018.

HISTÓRICO

3. O ato em questão foi instruído por esta Unidade Técnica nos termos de peça 5, com proposta de ilegalidade, em razão do recebimento de parcelas de quintos decorrentes do exercício de funções comissionadas exercidas após 8/4/1998, sem que tal pagamento seja feito sob a forma de parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes ou reestruturações de carreira supervenientes, consoante modulação prevista em decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 638.115/CE.
4. Ato contínuo, o Ministro Relator determinou a restituição do ato à Sefip, uma vez que o ato foi disponibilizado ao TCU em 08/01/2016 e, portanto, deveria ser observado o disposto no subitem 9.2.3 do Acórdão 122/2021 – Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).
5. Nos termos de peça 14, promoveu-se a oitiva do interessado. O comprovante de recebimento do expediente está acostado à peça 16. No entanto, o ex-servidor optou por não se manifestar nos autos.
6. Destarte, esta Unidade Técnica efetuou nova instrução (peça 20).
7. Consoante o Acórdão 1089/2022 – TCU – 2ª Câmara, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 23), o Tribunal reconheceu o registro tácito da concessão de aposentadoria ao



Sr. Pedro Andrade Ribeiro, em consonância com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário 636.553 (Tese 445) e restituiu os autos à Sefip, para que observasse o disposto no subitem 9.2.3 do Acórdão 122/2021-Plenário.

8. Assim, providenciou-se nova oitiva do ex-servidor, conforme peça 26. O comprovante de recebimento está anexado à peça 27. No entanto, o ex-servidor, mais uma vez, não enviou manifestação.

EXAME TÉCNICO

9. O servidor Pedro Andrade Ribeiro (CPF: 116.524.705-49) se aposentou voluntariamente em 15/7/2015, com proventos integrais, aos 58 anos de idade, com amparo no art. 3º da Emenda Constitucional 47/2005, contando o tempo de contribuição de 38 anos, 9 meses e 26 dias, e cumprindo todos os requisitos necessários para se aposentar na forma deferida pela Unidade Jurisdicionada.

10. Consta do ato de concessão em exame, bem como do atual contracheque do servidor (peça 29), o pagamento da vantagem de quintos/décimos, transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI consoante artigo 62-A da Lei 8.112/1990.

11. Sobre o assunto, esclareça-se que a possibilidade de incorporação da vantagem denominada “quintos” foi instituída com a Lei 6.732/1979.

12. Segundo o art. 2º dessa lei, o servidor no exercício de cargo em comissão ou função de confiança poderia incorporar, a partir do sexto ano, 1/5 (um quinto) das vantagens correspondentes, a cada ano completo de exercício, até o limite de 5/5 (cinco quintos); isto é, até completar o décimo ano.

13. Objetivava-se evitar o decesso remuneratório do servidor ocupante de cargo ou função de confiança que viesse a ser dispensado em momento futuro e que não fosse passar imediatamente à inatividade.

14. Cabe reportar que, até dezembro de 1979, os servidores em atividade que tivessem preenchido os requisitos temporais do artigo 180 da Lei 1.711/1952 só poderiam contar com tal benefício quando se aposentassem.

15. Assim, caso deixassem um cargo de confiança e permanecessem em atividade, regressavam à situação de origem apenas com a remuneração do cargo efetivo.

16. Com o advento da Lei 8.112/1990, mediante o disposto no § 2º do art. 62, foi dado novo tratamento a esse tema. A incorporação passou a se dar na proporção de 1/5 (um quinto) a cada ano de exercício da função, até o limite de cinco anos, sem a exigência do período de carência de cinco anos.

17. Os critérios para incorporação dessa vantagem foram definidos mais claramente com a publicação da Lei 8.911/1994, que assim dispôs:

“Art. 3. Para efeito do disposto no § 2º do art. 62 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor investido em função de direção, chefia e assessoramento, ou cargo em comissão, previsto nesta Lei, incorporará à sua remuneração a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação do cargo ou função para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos.

§ 1º Entende-se como gratificação a ser incorporada à remuneração do servidor a parcela referente à representação e a gratificação de atividade pelo desempenho de função, quando se tratar de cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento dos Grupos: Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Cargo de Direção - CD.

§ 2º Quando se tratar de gratificação correspondente às funções de direção, chefia e assessoramento do Grupo - FG e GR, a parcela a ser incorporada incidirá sobre o total desta remuneração.

§ 3º Quando mais de um cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento houver sido exercidos no período de doze meses, a parcela a ser incorporada terá como base de cálculo a exercida por maior tempo.

§ 4º Ocorrendo o exercício de cargo em comissão ou de função de direção, chefia ou assessoramento de nível mais elevado, por período de doze meses, após a incorporação dos cinco quintos, poderá haver a atualização progressiva das parcelas já incorporadas, observado o disposto no parágrafo anterior”.

18. Entretanto, essa vantagem foi extinta e restabelecida por diversas vezes, como demonstra o breve histórico apresentado nos parágrafos seguintes.

19. A Medida Provisória - MP 831/1995 extinguiu a vantagem dos quintos, tendo sido reeditada exaustivamente até a MP 1.160/1995, que a restabeleceu, porém sob a forma de décimos.

20. Em 10/11/1997, foi editada a MP 1.595-14, que – convertida na Lei 9.527/1997 – extinguiu novamente a incorporação e a transformou em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI).



21. Em 8/4/1998, a MP 1.160/1995 foi convertida na Lei 9.624/1998. Essa lei não revogou a Lei 9.527/1997, apenas limitou temporalmente a incorporação da referida vantagem entre 19/1/1995 até a data da sua publicação, do tempo residual de exercício de funções comissionadas não empregado até 10/11/1997.

22. No entanto, essa vantagem sempre esteve cercada de controvérsia. Ainda em 4/9/2001, foi editada a MP 2.225-45/2001, que acresceu à Lei 8.112/1990 o artigo 62-A, transformando os quintos/décimos em VPNI, com a seguinte redação:

“Art. 62-A. Fica transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei no 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 3º da Lei no 9.624, de 2 de abril de 1998. Parágrafo único. A VPNI de que trata o caput deste artigo somente estará sujeita às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos federais”.

23. Com o advento dessa Medida Provisória, surgiram entendimentos divergentes. Por um lado, achava-se que seria devida a incorporação de parcelas da vantagem até 8/4/1998 (data de publicação da Lei 9.624/1998). Por outro, entendia-se que a MP 2.225-45/2001 havia estendido o direito à incorporação da vantagem até a data de sua publicação.

24. No âmbito deste Tribunal, foi editado o Acórdão 2.248/2005 – TCU – Plenário (Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha) que fixou os seguintes critérios para incorporação de quintos e décimos:

9.2. alterar a redação do subitem 9.2 do Acórdão 931/2003 – Plenário para: “firmar entendimento de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com fundamento no artigo 3º da MP 2.225-45/2001, observando-se os critérios contidos na redação original dos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94, no período compreendido entre 09/04/98 e 04/09/2001, data da edição da referida medida provisória, sendo a partir de então todas as parcelas incorporadas, inclusive a prevista no artigo 3º da Lei 9.624/98, transformadas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, admitindo-se, ainda, o cômputo do tempo residual porventura existente em 10/11/1997, desde que não empregado em qualquer incorporação, para concessão da primeira ou de mais uma parcela de quintos na data específica em que for completado o interstício de doze meses, ficando, também, essa derradeira incorporação transformada em VPNI, nos termos do subitem 8.1.2 da Decisão 925/1999 – Plenário”.

25. Contrariando jurisprudência deste Tribunal, em 18/3/2015, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar o Recurso Extraordinário (RE) 638.115/Ceará (Ministro-Relator Gilmar Mendes), que teve repercussão geral, fixou a seguinte tese: “Ofende o princípio da legalidade a decisão que concede a incorporação de quintos pelo exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, ante a carência de fundamento legal”.

26. Todavia, ao tomar essa decisão, o STF modulou os seus efeitos para dispensar a devolução dos valores recebidos indevidamente de boa-fé até a data do julgamento, cessada a ultraatividade de incorporações em qualquer hipótese.

27. Em razão dessa decisão do STF, o supramencionado Acórdão TCU 2.248/2005 – Plenário teve sua inconstitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança 25.763/DF.

28. Assim, depois da decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 638.115/CE, este Tribunal adequou sua jurisprudência e adotou a tese defendida na Decisão 925/1999-Plenário (Ministro-Relator Walton Alencar) e Acórdãos 731/2003-Plenário e 732/2003-Plenário (ambos de Relatoria do Ministro Guilherme Palmeira), de que a incorporação ou atualização da vantagem de quintos, transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI pelo art. 62-A da Lei 8.112/1990, somente era devida até o dia 8/4/1998, conforme previsto no art. 3º da Lei 9.624/1998.

29. Ademais, nos termos do Acórdão 5.455/2018 - 2ª Câmara (Ministro-Relator José Mucio Monteiro), eventual tempo residual existente em 10/11/1997, não empregado para a concessão de quintos, pode ser utilizado para incorporação de apenas um décimo, nos termos do art. 5º da Lei 9.624/1998, com termo final, a qualquer tempo, na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, de acordo com a sistemática definida na redação original do art. 3º da Lei 8.911/1994, com posterior transformação em VPNI.

30. Em recente julgamento, no supramencionado RE 638.115/CE, cujo resultado final foi proclamado em 18/12/2019, o STF deu provimento a Embargos de Declaração, onde foi proferida a seguinte decisão:

“Inicialmente, o Tribunal, por maioria, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Ministro Dias Toffoli (Presidente), deliberou que, para a modulação dos efeitos de decisão em julgamento de recursos extraordinários



repetitivos, com repercussão geral, nos quais não tenha havido declaração de inconstitucionalidade de ato normativo, é suficiente o quórum de maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, vencido o Ministro Marco Aurélio, que diverge quanto à formulação da questão de ordem e quanto ao seu mérito. Votaram na questão de ordem os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Na sequência, o Ministro Dias Toffoli (Presidente) proclamou o resultado do julgamento deste recurso, ocorrido na sessão virtual de 11.10.2019 a 17.10.2019: "O Tribunal, por maioria, acolheu parcialmente os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado, vencida a Ministra Rosa Weber, que rejeitava os embargos. No ponto relativo ao recebimento dos quintos em virtude de decisões administrativas, o Tribunal, em razão de voto médio, rejeitou os embargos e, reconhecendo a ilegitimidade do pagamento dos quintos, modulou os efeitos da decisão de modo que aqueles que continuam recebendo até a presente data em razão de decisão administrativa tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Os Ministros Ricardo Lewandowski e Celso de Mello proviam os embargos de declaração e modulavam os efeitos da decisão em maior extensão. Ficaram vencidos, nesse ponto, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Por fim, o Tribunal, por maioria, também modulou os efeitos da decisão de mérito do recurso, de modo a garantir que aqueles que continuam recebendo os quintos até a presente data por força de decisão judicial sem trânsito em julgado tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Tudo nos termos do voto do Relator. Afirmaram suspeição os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso". Ausente, justificadamente, nesta assentada, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 18.12.2019".

31. Em razão disso, mesmo afrontando a tese da repercussão geral, o STF permitiu a continuidade do pagamento dos quintos incorporados no período de 8/4/1998 a 4/9/2001. Todavia, no que diz respeito às parcelas amparadas com base em decisão judicial não transitada em julgado ou decisão administrativa, deverá ser promovida sua absorção por quaisquer reajustes futuros.

32. Como já exposto anteriormente, no caso concreto aqui examinado, a discriminação do exercício de funções comissionadas constante do formulário de concessão evidencia que o servidor incorporou 4/5 de FC-2 e 1/5 de FC-4. Contudo, observa-se que o servidor incorporou quintos de FC-2 em decorrência do exercício de função comissionada em períodos posteriores a 08/04/1998. Desse modo, não há como prosperar o ato de concessão em exame, haja vista que o pagamento de quintos não está sendo feito sob a forma de parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes ou reestruturações de carreira supervenientes, observada a data limite de 4/9/2001 (peça 2).

33. Assim, considerando que o pagamento da parcela de quintos está lastreado em decisão administrativa, e considerando que a Corte Suprema ao modular os efeitos da decisão proferida no RE 638.115/CE permitiu a continuidade desses pagamentos até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos, as parcelas de quintos percebidas pelo servidor que decorram do exercício de funções comissionadas exercidas no período compreendido entre 8/4/1998 a 4/9/2001 devem ser convertidas em parcela compensatória, que deverá ser absorvida por quaisquer reajustes ou reestruturações de carreira supervenientes.

34. Em vista de tudo que foi acima exposto, faz-se necessária a revisão de ofício do registro tácito do ato inicial de concessão de aposentadoria do servidor Pedro Andrade Ribeiro (CPF: 116.524.705-49), de modo que o aludido ato inicial de concessão da aposentadoria seja considerado ilegal, para fim de registro.

35. Desse modo, o processo deve ser encaminhado à Secretaria da 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 suscitada 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."

36. Registre-se ainda que a análise deste processo observou os preceitos da Resolução TCU 315/2020.

CONCLUSÃO



37. Desse modo, propõe-se, mediante revisão de ofício do registro tácito do ato de concessão de aposentadoria constante deste feito, considerar ilegal, negando-lhe registro, o ato inicial de concessão da aposentadoria do servidor Pedro Andrade Ribeiro (CPF: 116.524.705-49), haja vista o pagamento da vantagem de quintos decorrente de função comissionada exercida após 8/4/1998, sem que tal pagamento seja feito sob a forma de parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes ou reestruturações de carreira supervenientes, consoante modulação prevista em decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 638.115/CE.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. 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, e tendo em vista o entendimento assentado no Acórdão 122/2021- TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, propõe-se:

37.1 o encaminhamento do processo à Secretaria das Sessões para sorteio de novo relator;

37.2 rever de ofício o registro tácito do ato de concessão de aposentadoria constante deste feito, e considerar ilegal, negando-lhe registro, o ato inicial de concessão da aposentadoria do servidor Pedro Andrade Ribeiro (CPF: 116.524.705-49), haja vista o pagamento da vantagem de quintos decorrente de função comissionada exercida após 8/4/1998, sem que tal pagamento seja feito sob a forma de parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes ou reestruturações de carreira supervenientes, consoante modulação prevista em decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 638.115/CE;

37.2.1 dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas, presumida a boa-fé, consoante o disposto no Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

37.2.2 determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE que, nos termos do art. 262, caput, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020:

a) promova, no prazo de 30 (trinta) dias, o destaque da(s) parcela(s) de quintos incorporada(s) com amparo em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 a 4/9/2001 e transforme-a(s) em 'Parcela Compensatória' a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo STF no RE 638.115/CE;

b) comunique ao interessado acerca do teor deste Acórdão, encaminhando ao Tribunal o comprovante de que o interessado tomou ciência do inteiro teor desta deliberação.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se de acordo com a proposição da unidade técnica (peça 34).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de revisão de ofício do registro tácito declarado pelo Acórdão 1.089/2022-TCU-2ª Câmara. Na Sessão da 2ª Câmara de 15/3/2022, este Tribunal fez consignar, na base de dados do sistema e-Pessoal, a anotação de registro tácito do ato de concessão de aposentadoria emitido em favor de Pedro Andrade Ribeiro (ato inicial), determinando a adoção das medidas pertinentes com vistas à imediata revisão de ofício, em função da inclusão, nos proventos do inativo, de “quintos” decorrentes do exercício de funções comissionadas em período posterior ao advento da Lei 9.624/1998.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), preliminarmente à análise de mérito, realizou a oitiva do interessado, nos termos do que preconiza o art. 260, § 2º, do RITCU (peça 10). Nesse sentido, vale mencionar que o inativo, mesmo após ter sido regularmente notificado (peça 16), escolheu não responder à oitiva realizada.

3. Em conclusão, a unidade técnica propõe revisar de ofício o registro tácito em epígrafe, para considerar ilegal o ato de concessão de aposentadoria (inicial) emitido em favor de Pedro Andrade Ribeiro (Sisac 20805586-04-2015-000004-3).

4. O Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU), no parecer de peça 34, ratificou o encaminhamento proposto pela unidade técnica.

II



5. Registro minha concordância integral com a proposta formulada pela unidade técnica, aquiescida pela manifestação do MPTCU, razão pela qual acolho os pareceres precedentes por seus próprios fundamentos, valendo-me, para tanto, da técnica da motivação *per relationem*, nos termos do art. 2º, § 3º, do Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir.

6. De início, vale mencionar que a possibilidade de revisão de ofício prevista no art. 260, § 2º, do RITCU, restou confirmada a partir do julgamento dos embargos de declaração opostos nos autos do RE 636.553, proferido na Sessão Virtual do Supremo Tribunal Federal (STF) realizada de 27/11/2020 a 4/12/2020. Na ocasião, o relator, Min. Gilmar Mendes, assim se manifestou:

(...)

Com essa fundamentação, o Supremo Tribunal Federal definiu que a fixação do prazo de cinco anos se afigura razoável para que as cortes de contas procedam à análise da legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual estes serão considerados definitivamente registrados.

Trata-se de prazo ininterrupto, a ser computado a partir da chegada do processo à respectiva corte de contas – ou, como definido pelo Ministro Roberto Barroso durante o julgamento, um verdadeiro período de “cinco anos *tout court*”.

Passado esse prazo sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. **Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999.** (destaque acrescido)

7. Além disso, vale dizer que, no referido Recurso Extraordinário, o STF manteve a jurisprudência daquela Corte, entendendo que o ato de aposentadoria tem natureza complexa. Senão vejamos:

(...)

Nessa perspectiva, destaco que, como bem lembrado pelo Ministro Edson Fachin em seu voto, desde 1957, o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que o ato de concessão de aposentadoria teria natureza de ato complexo, segundo o qual seria necessária a conjugação da vontade do órgão de origem e do TCU para que fosse perfectibilizado. Por esse motivo, após a edição da Lei 9.784/1999, firmou-se o entendimento de que seu art. 54 não poderia ser aplicado durante o período entre a publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem e a apreciação da sua legalidade pelo TCU, haja vista ainda inexistir ato acabado. Quanto a esse ponto, a decisão ora embargada não alterou a jurisprudência há muito firmada, segundo a qual a concessão de aposentadoria ou pensão constitui ato administrativo complexo.

8. Por essa razão, considerando a competência estabelecida a este Tribunal pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal, os atos de registro de pessoal somente passam a estar plenamente formados, válidos e eficazes quando recebem o registro pela Corte de Contas. Sob essa perspectiva, impõe-se reconhecer que referidos atos possuem, na origem, natureza precária, razão pela qual, até que haja o efetivo julgamento e o consequente registro pela Corte de Contas, tais atos não gozam de definitividade, já que sem o registro não se aperfeiçoam. Por tal razão, não há mácula aos princípios da segurança jurídica, não se aplicando, *in casu*, a decadência do art. 54 da Lei 9.784/1999.

9. No que diz respeito à parcela de quintos incorporada pelo interessado em razão de funções comissionadas exercidas após 8/4/1998, não há reparos a fazer nas conclusões formuladas pela AudPessoal. É que, conforme se observa no formulário de peça 3, o referido inativo incorporou quintos de FC-02 pelo exercício dessa função no período compreendido entre 8/4/1998 e 4/9/2001.

10. Em casos como esse, ressalto que o STF, no julgamento do RE 638.115/CE, a despeito de considerar inconstitucionais as incorporações de quintos referentes ao exercício de funções após 8/4/1998, modulou a decisão de forma a permitir que, no caso de concessões administrativas, tais parcelas não sejam imediatamente suprimidas dos vencimentos e proventos dos interessados. Nessa situação, a modulação de efeitos conferida pela Suprema Corte permitiu a conversão dos quintos incorporados após 8/4/1998 em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes e reestruturações futuras.

11. No entanto, como não há nos autos informações sobre a forma pela qual a parcela incorporada pelo interessado foi implementada, se administrativamente, ou se por decisão judicial transitada em julgado, cabe determinação ao Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE para que, caso a referida incorporação não tenha amparo em decisão judicial transitada em julgado, proceda



ao destaque da parcela excedente de “quintos” incorporados pelo inativo, relativa ao exercício de funções comissionadas no período compreendido entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-a em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 638.115.

12. Por fim, entendo desnecessário determinar a emissão de novo ato no caso em epígrafe. É que o necessário destaque da parcela de quintos incorporados pelo exercício de funções comissionadas no período compreendido entre 8/4/1998 e 4/9/2001 não tornará a concessão regular, razão pela qual a emissão de novo ato se torna inócua.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado

ACÓRDÃO Nº 106/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.775/2020-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Revisão de Ofício (Aposentadoria).
3. Interessado: Pedro Andrade Ribeiro (116.524.705-49).
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, na presente fase, de revisão de ofício do registro tácito declarado por meio do Acórdão 1.089/2022-TCU-2ª Câmara;

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 e nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 260, § 2º, do Regimento Interno, em:

9.1. rever de ofício o registro tácito declarado pelo Acórdão 1.089/2022-TCU-2ª Câmara, para considerar ilegal o ato de concessão de aposentadoria emitido em favor de Pedro Andrade Ribeiro (Sisac 20805586-04-2015-000004-3), cancelando o respectivo registro;

9.1.1. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos até a data da ciência, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE, do presente acórdão, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

9.2. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:

9.2.1. promova, nos proventos do ex-servidor, o destaque da parcela de quintos incorporada com amparo em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-a em “Parcela Compensatória” a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo STF no RE 638.115/CE, caso a respectiva incorporação não tenha se fundamentado em decisão judicial transitada em julgado;

9.2.2. comunique ao interessado o teor desta decisão, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após as respectivas notificações, caso o recurso não seja provido;

9.2.3. no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o interessado está ciente da presente deliberação.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.



11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0106-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 031.627/2022-6.

Natureza: Representação (referendo de cautelar).

Interessada: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE RELATIVOS À PERDA DE VACINAS. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO CAUTELAR. OITIVA. APRECIÇÃO DO PLENÁRIO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho prolatado em 28/12/2022, que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação (peça 10):

Trata-se de representação formulada por equipe de auditoria, com fulcro no art. 237, inciso V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), em razão de possíveis irregularidades acerca de perda de vacinas contra Covid-19, por expiração de validade, armazenadas nos estoques dos entes subnacionais.

Considerando que o cruzamento de dados entre as doses de vacinas distribuídas pelo Ministério da Saúde aos Estados e as doses aplicadas no público elegível, registradas nos Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações (SIPNI), consideradas as datas de validade dos imunizantes, revelou perdas de vacinas contra Covid-19 nos estoques dos municípios, até setembro de 2022, de cerca de 54.276.447 doses, perfazendo dano potencial de mais de R\$ 2 bilhões;

Considerando a constatação de que, nos depósitos do Ministério da Saúde em Guarulhos/SP, havia, em 3/11/2022, 660.506 doses de vacinas vencidas, portanto, não distribuídas aos entes subnacionais;

Considerando, ainda, a possibilidade de ter ocorrido perda de mais 128 milhões doses de vacinas contra a Covid-19, caso tais vacinas não tenham sido utilizadas antes da expiração de sua validade, que ocorreria entre 6/10 e 31/12/2022;

Considerando que, conforme apontou a unidade técnica, a aquisição de vacinas é um instrumento da política de saúde pública para combater a pandemia da Covid-19, sendo despendido mais de R\$ 33 bilhões de recursos públicos para sua aquisição e disponibilização para população, o que impõe à administração pública o poder-dever de controlar o objeto para evitar desperdícios e otimizar o processo de vacinação;

Considerando que o Ministério da Saúde, como órgão central da política de saúde do país, em virtude da aquisição significativa de imunizantes contra a Covid-19, deve realizar controle acerca dos elevados estoques dos entes subnacionais, especialmente quando os indicadores de vacinação no SIPNI, a fim de adotar medidas para mitigar, tempestivamente, a eventual perda dos imunizantes por expiração do prazo de validade, face aos princípios gerais estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição da República de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência);

Considerando, da mesma forma, que os Estados, Distrito Federal e municípios, ao receberem os imunizantes, devem exercer os controles adequados para disponibilização das vacinas à população (registros nos sistemas, logística interna, armazenamento nas temperaturas indicadas, datas de validade) para prestar serviço adequado de saúde e impedir ou mitigar perdas de insumos, medicamentos e equipamentos;



Considerando que evitar perdas e desperdícios é dever da administração pública, especialmente considerando-se a relevância dos imunizantes no combate da Covid-19 e no volume dos recursos e quantitativos envolvidos;

Considerando a urgência em se impedir a repetição de cenário de 2022 em 2023;

Considerando, desse modo, a presença dos pressupostos para concessão de medida cautelar, consubstanciados na ausência de controle pelo Ministério da Saúde acerca dos imunizantes distribuídos para os entes subnacionais, especialmente a ausência de solicitação da posição de estoque ou da situação dos prazos de validade desses imunizantes (*fumus boni iuris*) e a possibilidade iminente de ocorrência de maiores perdas de vacina contra Covid-19 de posse dos entes subnacionais no ano de 2023 (*periculum in mora*);

Conheço, com fulcro nos arts. 235, caput, e 237, inciso V, do Regimento Interno do TCU, da presente representação e determino:

i) cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Saúde que, tendo em vista o consignado no art. 16, inciso XVII, da Lei 8.080/1990, estabeleça procedimento, no prazo de 30 (trinta) dias, para informar/levantar os volumes de vacinas contra Covid-19 existentes no seu próprio estoque/depósito e os de posse dos entes subnacionais com prazo expirado de validade e a expirar (em 2023), adotando, para esses últimos, procedimentos para impedir ou mitigar as perdas, dando conhecimento a este Tribunal das medidas adotadas em igual prazo;

ii) oitiva do Ministério da Saúde, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, para, no prazo de até 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre os fatos apontados nesta representação;

iii) realização de diligência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente planilha de imunizantes atualizadas, referentes aos anos de 2022 e 2023, com os seguintes dados de vacinas contra a Covid-19 distribuídas ou a distribuir aos entes subnacionais, categorizando os dados por “UF de destino”, “Município de destino”, “Fabricante”, “Quantidade de doses”, “Número do lote” e “Data de validade”, em formato .xlsx ou .xls; e

(iv) a remessa de cópia deste despacho e da instrução da SecexSaúde ao Ministério da Saúde, a fim de subsidiar as respostas às medidas ora adotadas.

É o relatório.

VOTO

Submeto ao referendo deste Plenário, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, a medida cautelar por mim expedida em 28/12/2022 (peça 10).

2. Os fundamentos das decisões acautelatórias foram devidamente transcritos no Relatório que integra o presente Acórdão, o que dispensa reprisá-los no presente Voto.

Do exposto, voto para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 107/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.627/2022-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
4. Órgão: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por equipe de auditoria, com fulcro no art. 237, inciso V, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), em razão de possíveis



irregularidades acerca de perda de vacinas contra Covid-19, por expiração de validade, armazenadas nos estoques dos entes subnacionais;

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

9.1. referendar a medida cautelar concedida em 28/12/2022, por meio da decisão à peça 10;

9.2. restituir o processo à AudSaúde para adoção das medidas pertinentes.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0107-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 031.796/2022-2.

Apenso: TC 000.015/2023-7.

Natureza: Agravo (Representação).

Interessado: Ministério da Saúde.

Representação legal: Márcio Chaves de Castro (Procurador Federal CGCEX/CONJUR/MS).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR EMPRESA. CONCESSÃO DE CAUTELAR. REFERENDO DA CAUTELAR. AGRAVO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM O AFASTAMENTO DA MEDIDA ASSECURATÓRIA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório o despacho prolatado em 4/1/2023, que fundamentou a concessão da medida cautelar constante à peça 25:

Trata-se de representação formulada pela empresa Virchow Biotech Private Limites, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Edital de Pregão Eletrônico 126/2022 – SRP, para aquisição de 568.154 frascos de Imunoglobulina Humana 5g injetável, sob responsabilidade do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (Dlog/MS).

Considerando que no referido pregão foi vedada a participação de empresas estrangeiras sem registro do produto no Brasil (Anvisa), sem justificativas;

Considerando que a participação de empresas estrangeiras sem registro na Anvisa, com base na Resolução RDC 203/2017, que estabelece os critérios e os procedimentos para a importação, em caráter de excepcionalidade, de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, tem sido aceita pelo ministério;

Considerando que o edital faz referência à Resolução Cmed 7/2022, que dispõe sobre a liberação dos critérios de estabelecimento ou de ajuste de preços de medicamentos com risco de desabastecimento no mercado brasileiro;

Considerando que o uso desse embasamento, em conjunto com a restrição de participação de empresas estrangeiras sem registro na Anvisa, permitirá que o preço do medicamento tenha possibilidade de ser superior ao de referência;



Considerando, em cognição sumária, que, apesar de a liberação de preço da imunoglobulina pode ter a intenção de aumentar a oferta no mercado e regularizar o estoque do MS, não se justifica que a licitação exclua empresas estrangeiras as quais, sabidamente, têm fornecido o medicamento a preços menores que empresas nacionais;

Considerando que, diante do histórico de dificuldades de aquisição do referido medicamento pelo Ministério da Saúde, deve haver motivação contundente para a exclusão da participação de empresas estrangeiras sem registro do produto no Brasil;

Considerando, assim, provável infração a princípios constitucionais da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e de economicidade, além de grave risco de lesão ao erário e/ou de que o Ministério da Saúde não consiga disponibilizar o medicamento em quantidade necessária à demanda do SUS;

Considerando a presença dos pressupostos para concessão de medida cautelar, consubstanciados na possível restrição à competitividade e economicidade do certame (*fumus boni iuris*) e na iminência da abertura do referido pregão na data de 5/1/2023 (*periculum in mora*);

Considerando, por fim, que o TC 000.015/2023-7, referente à representação da empresa Nanjing Phamacare CO Ltd versa sobre a mesma matéria tratada nestes autos;

Conheço, com fulcro nos arts. 235, caput, e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, das representações objetos dos TCs 031.627/2022-6 e 000.015/2023-7 e determino:

i) cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Saúde que suspenda a abertura do Pregão Eletrônico 126/2022-SRP até a manifestação definitiva deste Tribunal sobre o mérito das representações;

ii) oitiva do Ministério da Saúde, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, para, no prazo de até 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre os fatos apontados nas representações, em especial quanto aos seguintes tópicos:

a) motivação, acompanhada de documentação comprobatória, para o fato de excluir a participação de empresas estrangeiras sem registro do produto imunoglobulina humana no Brasil, diante do histórico de dificuldade de aquisição do fármaco e em atitude oposta ao que vinha sendo praticado pelo Ministério da Saúde;

b) o orçamento estimado da contratação e se este se encontra em consonância com os preços então praticados pelo Ministério;

c) informações sobre eventual contrato vigente para o fornecimento do fármaco, prazo de validade dele e previsão de suficiência de abastecimento com base no estoque atual e em eventuais entregas previstas;

d) possibilidade de prorrogação do eventual contrato vigente; e

e) esclarecer sobre risco de desabastecimento, apresentando a documentação comprobatória dos esclarecimentos apresentados;

iii) apensar o TC 000.015/2023-7 aos presentes autos;

iv) comunicar às representantes sobre a presente decisão; e

v) encaminhar cópia deste despacho e da instrução da SecexSaúde e da peça 1 dos autos ao Ministério da Saúde, a fim de subsidiar as respostas às medidas ora adotadas.

2. Posteriormente, o Ministério da Saúde agravou o referido despacho, alegando que o teor do instrumento convocatório foi estruturado em observância das balizas normativas de regência do tema, as quais determinam, em suma, que a regra geral do processo de aquisição de medicamentos no país requer o seu devido registro na Anvisa por parte das empresas. Assim, solicitou a retificação do despacho agravado para viabilizar a manutenção dos critérios de qualificação técnica para habilitação previstos no edital e a continuidade do pregão eletrônico, pelas razões que se seguem (peça 36):

VI – Dos fundamentos para reforma da decisão

a. Observância, pelo MS, da base legal e da regulação normativa de regência da aquisição de medicamentos no Brasil.

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a qual dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, ao dispor acerca da assistência terapêutica e da incorporação de tecnologia em saúde, é taxativa ao vedar, como regra, a distribuição de medicamento sem registro na ANVISA. Transcreve-se, por esclarecedor, o texto do citado dispositivo legal:

Art. 19-T. São vedados, em todas as esferas de gestão do SUS: (Incluído pela Lei nº 12.401, de 2011)



I - o pagamento, o ressarcimento ou o reembolso de medicamento, produto e procedimento clínico ou cirúrgico experimental, ou de uso não autorizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; (Incluído pela Lei nº 12.401, de 2011)

II - a dispensação, o pagamento, o ressarcimento ou o reembolso de medicamento e produto, nacional ou importado, sem registro na Anvisa. (Incluído pela Lei nº 12.401, de 2011) Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo: (Incluído pela Lei nº 14.313, de 2022)

I - medicamento e produto em que a indicação de uso seja distinta daquela aprovada no registro na Anvisa, desde que seu uso tenha sido recomendado pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), demonstradas as evidências científicas sobre a eficácia, a acurácia, a efetividade e a segurança, e esteja padronizado em protocolo estabelecido pelo Ministério da Saúde; (Incluído pela Lei nº 14.313, de 2022)

II - medicamento e produto recomendados pela Conitec e adquiridos por intermédio de organismos multilaterais internacionais, para uso em programas de saúde pública do Ministério da Saúde e suas entidades vinculadas, nos termos do § 5º do art. 8º da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. (Incluído pela Lei nº 14.313, de 2022) (Destacamos)

Contudo, a legislação federal já houvera disposto, ainda na década de 1970, que, nenhum medicamento, droga, insumo farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos afins poderia ser industrializado, exposto à venda ou entregue ao consumo antes de registrado no Ministério da Saúde. Nesta quadra, válido é o registro do art. 12 da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, vejamos:

Art. 12 - Nenhum dos produtos de que trata esta Lei, inclusive os importados, poderá ser industrializado, exposto à venda ou entregue ao consumo antes de registrado no Ministério da Saúde.

§ 1º - A Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA - definirá por ato próprio o prazo para renovação do registro dos produtos de que trata esta Lei, não superior a 10 (dez) anos, considerando a natureza do produto e o risco sanitário envolvido na sua utilização. (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015) (...)

A Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, ao criar a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) definiu suas competências, notadamente no âmbito normativo-regulamentar do controle e registro dos medicamentos de uso humano, assim estabelecendo, vejamos:

Art. 2º Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária:

I - definir a política nacional de vigilância sanitária;

II - definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

III - normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;

(...)

Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo:

(...)

VII - autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação dos produtos mencionados no art. 8º desta Lei e de comercialização de medicamentos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)

VIII - anuir com a importação e exportação dos produtos mencionados no art. 8º desta Lei; IX - conceder registros de produtos, segundo as normas de sua área de atuação;

(...)

Art. 8º Incumbe à Agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

§ 1º Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

I - medicamentos de uso humano, suas substâncias ativas e demais insumos, processos e tecnologias; (...)

No regular exercício do poder normativo-regulamentar a ANVISA editou a Resolução 203, de 26 de dezembro de 2017, a qual dispôs acerca dos critérios e procedimentos para importação, “em caráter de excepcionalidade”, de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa. Assim procedendo elencou, em seu art. 3º, as hipóteses excepcionais que autorizam a importação de tais produtos, nos seguintes termos:

Art. 3º Poderão ser autorizados para importação, em caráter de excepcionalidade, os produtos sujeitos à vigilância sanitária cujo fármaco e/ou tecnologia se enquadrem em, pelo menos, uma das seguintes situações:

I - indisponibilidade no mercado nacional, bem como de suas alternativas terapêuticas ou produtos usados para a mesma finalidade devidamente registrados, quando existirem;

II - emergência de saúde pública de importância nacional, nos termos do Decreto nº 7.616, de 2011, ou de importância internacional (ESP II), conforme o Regulamento Sanitário Internacional;

III - imunobiológicos integrantes do Programa Nacional de Imunização, adquiridos por meio do Fundo Rotatório para Aquisições de Imunobiológicos da Organização Pan-americana da Saúde (Opas)/Organização Mundial de Saúde (OMS); ou

IV - doações oriundas de organismos internacionais multilaterais ou agências oficiais de cooperação estrangeira.

§ 1º Para fins desta Resolução, a indisponibilidade no mercado nacional é caracterizada pela incapacidade, temporária ou definitiva, de atendimento à demanda do Sistema Único de Saúde por detentores de registro devidamente regularizados no país.

§ 2º As aquisições de produtos sujeitos à vigilância sanitária para atendimento às situações do inciso II deste artigo poderão ser autorizadas mesmo quando não realizadas por intermédio de organismos multilaterais internacionais. (Destacamos e grifamos)

À luz das diretrizes estabelecidas pelo rol normativa elencados alhures, a Coordenação-Geral do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CGCEAF) esclareceu, nos termos da Nota Técnica nº 11/2023- CGCEAF/DAF/SCTIE/MS, que elaborou o edital do Pregão Eletrônico 126/2022-SRP lastreada no princípio da legalidade, compatibilizando as balizas legais e normativo-regulamentares com o bom quadro fático atual, segundo o qual não é possível afirmar haver indisponibilidade no mercado nacional e, portanto, considerando a regra geral a qual estabelece que a aquisição de medicamentos no país deve ser pactuada com empresas que possuam o registro do insumo na ANVISA

Esclareceu a CGCEAF que processo licitatório pretérito, tal qual o pregão Eletrônico nº 24/2021, no qual foi permitida a participação de empresas estrangeiras sem registro na ANVISA com lastro na aludida RDC ANVISA nº 203/2017, se desenvolveu em contexto fático diverso do atual, uma vez que no primeiro semestre de 2021 restou caracterizada a dificuldade para a obtenção de imunoglobulina humana, notadamente em razão dos efeitos da pandemia mundial ocasionada pelo Covid-19, com decréscimos nas taxas de doação e fornecimento de sangue, afetando, consequentemente, a produção de imunoglobulina humana.

A mudança do quadro fático excepcional pode ser exemplificada pela edição e ulterior prorrogação, até 30 de junho de 2022, da Resolução ANVISA RDC nº 563, de 15 de setembro de 2021, a qual dispôs, de forma extraordinária e temporária, acerca dos requisitos para a importação e uso de imunoglobulina humana, em virtude da emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2. O artigo 2º da mencionada norma houvera autorizado a importação, em caráter excepcional e temporário, de imunoglobulina humana sem registro sanitário no Brasil pelo Ministério da Saúde. Vejamos o texto do aludido artigo:

Art. 2º Poderá ser autorizada a importação excepcional e temporária de imunoglobulina humana que não possua registro sanitário no Brasil pelo Ministério da Saúde, secretarias estaduais e municipais de saúde e por unidades de saúde, desde que atendidos os requisitos estabelecidos por esta Resolução.

§ 1º Os produtos importados nos termos desta Resolução estão dispensados de regularização sanitária pela Anvisa ou, no caso dos regularizados, podem ser importados mediante autorização da Declaração do Detentor do Registro (DDR), nos termos da Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 81, de 5 de novembro de 2008.

§ 2º O produto previsto no caput pode ser importado, desde que atenda aos critérios desta Resolução e que o importador garanta a sua procedência, qualidade, segurança e eficácia.

Contudo, relatou a CGCEAF/MS que a mencionada resolução foi prorrogada por, duas vezes, pela agência sanitária e vigorou até meados do ano de 2022, mesmo após o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). Esclareceu a Coordenação-Geral do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica que a prorrogação foi efetivada para conter o desabastecimento e, neste contexto, serviu-se das explanações do diretor da Anvisa Alex Campos que houvera se manifestado acerca do tema nos seguintes termos, in verbis:

“(…)

Segundo o diretor da Anvisa Alex Campos, relator do processo, a importação de medicamentos sem registro, embora não seja uma situação desejável, é o recurso do qual a Agência, como parte do Sistema Único de Saúde (SUS) e observando o interesse público, pode lançar mão para reduzir o risco de desabastecimento de produtos essenciais ao país. O diretor reforçou que “cabe a esta Agência regulamentar o tema de forma a garantir a devida segurança sanitária dos produtos importados, por meio da previsão de critérios de qualidade e estratégias de mitigação do risco”.

Ademais, a CGCEAF esclareceu que a ANVISA houvera decidido por não mais prorrogar a RDC nº 563/2021, fato que leva a referida área técnica à conclusão de que a própria agência reguladora entendeu superado o quadro fático excepcional e que, portanto, a manutenção da flexibilização das medidas de importação de imunoglobulina humana não se fazia, por hora, necessária, diante da não caracterização de um quadro de indisponibilidade no mercado nacional do insumo devidamente registrado. Cumpre, neste cenário, trazer à colação excerto do Nota Técnica nº 11/2023- CGCEAF/DAF/SCTIE/MS:

“(…)

5.1.1.10. É fato que o último PE 24/2021, cuja sessão foi realizada em 22/03/2021 para a aquisição de 575.385 unidades de Frasco-ampola de Imunoglobulina Humana 5g permitiu a participação de empresas estrangeiras sem registro na ANVISA com base na RDC 203/2017. Contudo, é preciso evitar uma análise anacrônica para não correremos o risco de avaliar uma situação do passado apenas com o olhar do presente.

5.1.1.11. No primeiro semestre de 2021 a situação era, realmente, de inigulável dificuldade para a obtenção de imunoglobulina humana, especialmente diante da pandemia mundial ocasionada pelo Covid-19, pois houve notória diminuição de doações/fornecimento de sangue, afetando sobremaneira a produção e oferta de imunoglobulina no mercado nacional diante da escassez de plasma sanguíneo.

5.1.1.12. Diante desse cenário de grande e comprovada escassez, lançou-se o PE 24/2021, no qual foi permitida a participação de empresas estrangeiras e redução de cotação parcial de 20% para 10%, com fundamento na RDC 203/2017, diante da situação excepcional caracterizada.

5.1.1.13. Já em relação ao PE 126/2022, tal indisponibilidade no mercado nacional ainda não se caracterizou. As empresas VIRCHOW e NANJING, para defender a necessidade de aplicação da RDC 203/2017, trazem em suas representações que este cenário de escassez, que se apresentava no início de 2021, ainda não se alterou. Vejamos abaixo:

REPRESENTAÇÃO DA VIRSHOW (P. 5): E este cenário não se alterou. A indústria nacional ainda não tem condições de suprir a demanda por este produto. Para além da insuficiência de produção do fármaco pelas indústrias nacionais, desde 2020, a produção mundial, que foi drasticamente afetada pelo advento da pandemia de Covid-19, ainda não voltou aos patamares pré-pandemia, diga-se.

REPRESENTAÇÃO DA NANJING (P. 19): É imperioso que se reconheça que o mercado nacional ainda não tem condições de satisfazer a demanda da rede SUS pela imunoglobulina humana 5g, injetável. A possibilidade de participação de empresas estrangeiras, mesmo sem registro do medicamento na Anvisa, permite uma expressiva economia para os cofres públicos, sendo essencial destacar que a aquisição de medicamentos acima do Preço Máximo de Vendas ao Governo (PMVG) configura irregularidade.

5.1.1.14. Contudo, a administração pública não pode pautar suas decisões, de modo a aplicar um regramento excepcional como a RDC 203/2017, com base em uma presunção de indisponibilidade. Como previsto no próprio §1º, art. 3º, da RDC 203/2017, a indisponibilidade no mercado nacional caracteriza-se pela incapacidade, temporária ou definitiva, de atendimento à demanda do Sistema Único de Saúde por detentores de registro devidamente regularizados no país. Ou seja, para o estrito cumprimento da lei, é necessário que tal indisponibilidade esteja efetivamente caracterizada, não havendo espaço para uma presunção discricionária por parte da área técnica.

Importante é o registro de que esta Eg. Corte de Contas Federal assenta, em sua cartilha de Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos, notadamente ao discorrer acerca da definição dos "critérios de habilitação técnica específicos para os medicamentos", que nenhum produto, inclusive o importado, pode ser industrializado, exposto à venda ou entregue ao consumo antes de registrado na Anvisa, ratificando, portanto, a regra geral pontuada alhures.

Nesta quadra, nos limites da moldura normativa acima referenciada, a Coordenação-Geral do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica do MS esclareceu que considerando o arrefecimento da pandemia do Covid-19; considerando também a não prorrogação da RDC nº 563/2021 e o contexto fático que lastreou a edição da Resolução CMED nº 07/2022, não seria possível, no momento atual, a aplicação excepcional da RDC nº 203/2017. Tal quadro justificou, portanto, a opção técnica no sentido da publicação do Edital do PE nº 126/2022 considerando a regra geral, qual seja: o estabelecimento do critério da participação de empresas que possuam registro do insumo na ANVISA.

Contudo, é importante destacar que o Ministério da Saúde realçou não estar afastada a possibilidade de aplicação da RDC nº 203/2017 em eventuais pregões futuros para o abastecimento do referido fármaco, desde que "devidamente caracterizadas" as hipóteses excepcionais nela previstas.

b. Dos critérios técnicos em licitações de hemoderivados necessários para preservar a segurança, eficácia, qualidade, segurança no fornecimento/disponibilidade e suporte científico

O despacho decisório ora objurgado pontua que a restrição de participação de empresas estrangeiras sem registro na Anvisa permitirá que o preço do medicamento tenha possibilidade de ser superior ao de referência. Deduz, em cognição sumária, que, não obstante a liberação de preço da imunoglobulina tenha o escopo de aumentar a oferta no mercado e regularizar o estoque do MS, não seria justificável a exclusão das empresas sem registro dos insumos as quais, em razão de contratações pretéritas, têm fornecido o medicamento a preços menores que empresas nacionais. Nesta quadra, suscitou “provável infração a princípios constitucionais da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e de economicidade, além de grave risco de lesão ao erário e/ou de que o Ministério da Saúde não consiga disponibilizar o medicamento em quantidade necessária à demanda do SUS”.

Contudo, a Coordenação-Geral do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CGCEAF) esclareceu a importância, notadamente quando da aquisição de insulina humana, da adoção de cautelas voltadas para a redução de riscos, para a considerar, adicionalmente, o critério qualitativo, os efeitos sobre a população e dentre outros. Nesta perspectiva, a própria CGCEAF referenciou precedente desta Eg. Corte, nos termos do Acórdão n. 766/2010, no qual este Tribunal de Contas sustentou que o critério de uma aquisição de hemoderivados não pode ser pautado meramente no preço, pois a importância, o impacto na vida de milhares de pacientes e outras peculiaridades desses medicamentos impõe sejam considerados aspectos afetos à qualidade, à segurança, à eficácia clínica, dentre outros.

Neste cenário, o Ministério da Saúde, fez expresso registro ao seguinte excerto de julgamento desta Corte de Contas, vejamos:

"(...) Critérios de julgamento das propostas

Nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde para compra de fatores de coagulação, o único critério utilizado para julgamento das propostas é o menor preço. Contudo, em virtude das diferenças existentes entre os produtos dos fornecedores e da importância desses medicamentos para a qualidade de vida e segurança dos usuários, mostra-se recomendável que seja utilizado o tipo de licitação "técnica e preço".

(...)

Para que o MS possa comprar os medicamentos de diferentes fornecedores a preços diferentes, é preciso que o julgamento das propostas se dê também em termos de critérios técnicos, o que proporcionaria uma competição mais justa, já que para produtos de maior qualidade seria pago um valor maior e se evitaria que os produtos de qualidade inferior tivessem seus preços elevados até um valor próximo aos demais.

Segundo a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993:

Art. 46. Os tipos de licitação, melhor técnica " ou „técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

§ 3º Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.

O fornecimento de fatores de coagulação se enquadra na exceção do § 3º. Trata-se de um fornecimento de bens de grande vulto: o Brasil é um dos maiores consumidores de fator de coagulação do mundo e seu consumo de dá completamente pela compra junto aos fabricantes internacionais. O produto é dependente de tecnologia sofisticada: é complexo o processo de fracionamento do plasma, tanto que o país está implantando a fábrica da Hemobrás com a compra de tecnologia junto a uma empresa francesa. Esta tecnologia também é de domínio restrito: como foi demonstrado no Capítulo 4, trata-se de um mercado mundial oligopolizado com indícios de formação de cartel.

Contudo, esta auditoria não é capaz de analisar se as diferenças entre os medicamentos apresentam „repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis“. Não há como esta Corte de Contas apontar se os medicamentos disponíveis resultarão em diferenças significativas nos efeitos sobre a população. Cabe à CGSH realizar esta análise, com vistas a identificar se o tipo de licitação "técnica e preço" é aplicável ao caso.

Na licitação por "técnica e preço", segundo a Lei 8.666, art. 46, § 2º, inciso II, 'a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório'. Primeiro é feita a avaliação e classificação das propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado. Também será feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos. Então, classifica-se os proponentes de acordo com a média ponderada entre a técnica e o preço.

Nos demais países, a grande maioria deles se utiliza de licitações semelhantes a do tipo "técnica e preço". Segundo a FMH (2006):

As propostas podem ser classificadas com base no preço mais baixo ou com base na proposta economicamente mais vantajosa (MEAT). A proposta mais vantajosa economicamente, que equilibra diversos critérios, é o método mais usual para a compra de fatores de coagulação. Já as licitações com base em preço mais baixo raramente são usadas.

Quando é utilizada a MEAT, as propostas são julgadas com base em critérios pré-estabelecidos. Para concentrados de fator de coagulação os critérios geralmente incluirão aspectos como segurança, qualidade, eficácia clínica, fornecimento, suporte técnico e médico, e preço 13.

A Irlanda, que apresenta um consumo de mais de 5 UI por habitante, um dos maiores consumos de FVIII per capita conforme Gráfico 1, utiliza uma licitação semelhante a este modelo (Apêndice C). São definidas pontuações para vários critérios estabelecidos. Estes critérios estão divididos em cinco categorias: segurança, eficácia, qualidade, segurança no fornecimento/disponibilidade e suporte científico, além do preço. (Grifos nossos).

Destarte, o próprio TCU houvera concluído que a aquisição pública de hemoderivados, deve considerar critérios de segurança, eficácia, qualidade, tudo isso, aliado ao critério preço e devidamente observados os valores de referência, à luz dos parâmetros definidos no certame. Tais recomendações se coadunam com a regra geral, observada pelo MS, quanto ao estabelecimento, no âmbito dos critérios de qualificação técnica para habilitação, da necessidade de registro do produto na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

c. Da necessária atribuição de efeito suspensivo em razão do risco de dano reverso decorrente da suspensão do Pregão Eletrônico nº 126/2022.

De acordo com o art. 289, §4º do RITCU, "a critério do Presidente do Tribunal, do presidente de câmara ou do relator, conforme o caso, poderá ser conferido efeito suspensivo ao agravo". Nesta quadra, para concessão de efeito suspensivo ao presente recurso, passa-se a demonstrar o fundamento relevante para reforma da decisão agravada e risco de dano irreparável em caso de manutenção da medida cautelar.

A Coordenação-Geral do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica do MS sustenta, no bojo da Nota Técnica nº 11/2023-CGCEAF/DAF/SCTIE/MS que a manutenção da decisão que suspendeu, por tempo indeterminado, o Pregão Eletrônico nº 126/2022, "se traduz em efetivo risco de desabastecimento de imunoglobulina da Rede SUS, caracterizando verdadeiro periculum in mora inverso".

Sustenta a CGCEAF que o Ministério da Saúde tem envidado seus esforços para que o processo aquisitivo em debate transcorra de forma regular e segundo as balizas delineadas pelas leis e demais normas acima referenciadas em cotejo com os regramentos aplicáveis às licitações, tudo segundo a moldura constitucional incidente. Explana a referida Coordenação-Geral que "todo esse esforço se justifica para que todo o processo aquisitivo ocorra em tempo hábil e de forma tempestiva, de modo que a contratação e a respectiva entrega do medicamento possa abastecer a rede SUS de forma satisfatória".

Cabe transcrever trecho de memória, apresentada pela CGCEAF, que relatou a preocupação da área técnica em relação aos percalços enfrentados pelo MS na aquisição destes insumos, notadamente em razão de desdobramentos resultantes de outras Representações apresentadas a esta Eg. Corte, citemos:

"6.5. Imperioso recordar que o último PE 24/2021 também foi submetido à apreciação do TCU por meio de Representação da VIRSHOW (TC 034.823/2021-2), de relatoria do Ministro Bruno Dantas, culminando igualmente na suspensão do certame diante de supostas alegações de irregularidades no pregão (Acórdão 2.438/2021 - 06/10/2021). A suspensão do pregão trouxe inegável risco de desabastecimento à rede, tendo o

Ministério da Saúde interposto recurso em face do Acórdão, bem com submetido o caso ao Supremo Tribunal Federal, que concedeu liminar suspendendo os efeitos da cautelar adotada pela TCU, autorizando o Ministério da Saúde a contratar os insumos pelo prazo de 60 dias. Posteriormente, expirados os efeitos da liminar concedida pelo STF, o próprio relator Bruno Dantas atribuiu efeito suspensivo ao recurso do Ministério para suspender a medida cautelar.

6.6. Por fim, no último dia 13/12/2022, o Ministro Bruno Dantas validou a aquisição praticada pelo Ministério da Saúde por meio do PE 24/2021, revogando a cautelar anteriormente concedida e tornando prejudicado o recurso interposto pelo Ministério da Saúde.

6.7. Todo esse contexto se faz necessário para que se tenha clareza de que a suspensão do PE 126/2022, igualmente como ocorreu com o PE 24/2021, possui alta potencialidade de produzir grave lesão à ordem pública, prejudicando o regular abastecimento do medicamento pretendido com o processo licitatório.”

Uma vez abordadas as razões de direito e de fato que lastrearam a atuação do Ministério da Saúde, cumpre ratificar a informação no sentido de que a elaboração do Pregão Eletrônico nº 126/2022 foi pautada pela observância do princípio da legalidade, em sua acepção ampla, uma vez que não apenas foram observadas as balizas definidas pela legislação federal, como, também, os parâmetros normativo-regulamentares, já referenciados alhures. Neste cenário, as áreas técnicas não identificaram, à luz do atual quadro fático, base para moldar o edital segundo a hipótese de exceção de forma a viabilizar a aquisição de medicamentos sem o devido registro na ANVISA.

Para além dos parâmetros de ordem técnico-jurídica que modelaram o instrumento convocatório, cumpre enfatizar o registro da CGCEAF quanto à potencialidade da determinação de suspensão do pregão “produzir grave lesão à ordem pública, prejudicando o regular abastecimento do medicamento pretendido com o processo licitatório.”

Destarte, os fundamentos relevantes para a reforma da decisão estão expostos acima, com destaque para a necessidade de resguardar o regular abastecimento do medicamento e viabilizar a continuidade da execução da política pública, entregando os insumos necessários à realização dos tratamentos que demandam insulina humana.

Por esses motivos, conclui-se que estão presentes os requisitos para atribuição de efeito suspensivo ao agravo da União, de modo a suspender os efeitos do despacho decisório que deferiu pedido de concessão de medida cautelar determinando ao Ministério de Saúde que suspenda a abertura do Pregão Eletrônico 126/2022-SRP.

É o relatório.

VOTO

Em exame, agravo interposto pelo Ministério da Saúde em face do despacho à peça 25, por meio do qual foi concedida medida cautelar para suspender a abertura do Pregão Eletrônico 126/2022-SRP, cujo objeto é a aquisição de 568.154 frascos de Imunoglobulina Humana 5g injetável, até manifestação definitiva deste Tribunal (peça 25).

2. Foi questionada, na representação, a vedação feita no edital à participação de empresas estrangeiras sem registro do produto no Brasil (Anvisa). Por ocasião da concessão da cautelar, considerei, em resumo, provável infração a princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e de economicidade, além de grave risco de lesão ao erário e/ou de que o Ministério da Saúde não consiga disponibilizar o medicamento em quantidade necessária à demanda do SUS.

3. Isso, essencialmente, devido ao histórico de dificuldades de aquisição do referido medicamento pelo Ministério da Saúde e ao fato de que empresas estrangeiras têm fornecido o medicamento a preços menores que empresas nacionais.

4. A agravante alega, nesta oportunidade, que tal disposição editalícia decorreu das regras normativas vigentes que estabelecem que a aquisição de medicamentos no país deve ser feita por empresas que possuam registro na Anvisa (art. 12 da Lei 6360/1976, inciso II do art. 19-T da Lei 8080/1990, inciso VII, art. 7º da Lei 9.782/1999).

5. Além disso, aduz que o contrato atualmente em vigor, decorrente do Pregão Eletrônico 24/2021, foi firmado com empresa estrangeira cujo produto não possui registro da Anvisa, em caráter excepcional, com fulcro na Resolução Anvisa 203/2017, haja vista o contexto da época que foi caracterizado pelos efeitos da pandemia mundial ocasionada pela Covid-19, com decréscimos nas taxas de doação e fornecimento de sangue, afetando, consequentemente, a produção de imunoglobulina humana, e pela incapacidade do mercado interno de suprir as necessidades do SUS.

6. Registra, inclusive, que de tal quadro fático excepcional ocasionou, posteriormente, a edição da Resolução da Anvisa 563/2021, que autorizou a importação, pelo Ministério da Saúde e em caráter excepcional e temporário, de imunoglobulina humana sem registro sanitário no Brasil. Frisou, porém, que esse normativo vigorou apenas até agosto/2022, não podendo, assim, fundamentar o novo pregão.

7. Segundo entendeu, o fato de a Anvisa não ter prorrogado o referido normativo indicava que a própria agência reguladora tinha considerado superado o quadro fático excepcional e que, portanto, “a manutenção da flexibilização das medidas de importação de imunoglobulina humana não se fazia, por hora, necessária, diante da não caracterização de um quadro de indisponibilidade no mercado nacional do insumo devidamente registrado”.

8. Assim, ressaltou a agravante que, como no momento da realização do pregão em discussão não era possível constatar a indisponibilidade do medicamento no mercado nacional, pautou-se pela regra geral mencionada no parágrafo quarto supra, não podendo se valer nem da Resolução Anvisa 203/2017, tampouco da Resolução da Anvisa 563/2021.

9. Por fim, a agravante alega que a manutenção da cautelar, por tempo indeterminado, se traduz em efetivo risco de desabastecimento de imunoglobulina no SUS, caracterizando **periculum in mora inverso**.

10. Desta forma, solicita a suspensão da medida cautelar e a continuidade do pregão.

II

11. Preenchidos os requisitos de admissibilidade, o agravo interposto deve ser conhecido, nos termos do art. 289 do RITCU.

12. No mérito, julgo que não mereça provimento, pelos motivos que declino.

13. Com efeito, o agravo em exame não trouxe aos autos informações que pudessem afastar os indícios de irregularidade apontados e que formaram minha convicção quanto à necessidade da cautelar ora reanalisada.

14. Ao contrário, como houve a abertura do pregão, posteriormente suspenso devido à cautelar concedida, foi possível verificar alguns fatos. Por exemplo, todos os preços ofertados (R\$ 1.552,08, R\$ 1.912,00, R\$ 2.100,00 e R\$ 2.425,00) ficaram acima do preço de referência (R\$ 1.274,17). Além disso, somadas as quantidades ofertadas por cada licitante (438.550), o quantitativo ficou abaixo daquele desejado pelo Ministério da Saúde para cobrir a demanda do SUS (568.154 frascos).

15. Tal conjuntura evidencia um ponto importante que é a incapacidade do mercado interno em abastecer o SUS em sua demanda pelo produto, situação que antes não era possível de ser vislumbrada, de acordo com a agravante.

16. Ainda, da análise dos preços ofertados, vê-se que há grande diferença entre as propostas dos licitantes. Ademais, a empresa que ofertou o menor preço (R\$ 1.552,08) somente pode entregar 57 mil frascos; a de segundo melhor preço, apenas 150 mil; a de terceiro melhor preço, 125 mil; e a quarta, 106.550. Desta forma, ao final do pregão, haverá de ocorrer negociações necessariamente com todas as empresas a fim de atender apenas parcialmente a demanda do Ministério da Saúde para que os preços ofertados sejam, ao menos, iguais ao de referência. Essa situação sugere que há grande risco de frustração da licitação.

17. Quanto à presença do perigo da demora reverso, considero, por ora, estar afastado, uma vez que há estoque previsto até maio do presente ano, conforme informação obtida pela unidade técnica junto ao Ministério da Saúde, de modo que há tempo hábil ao TCU para apreciar o processo no



mérito, sem prejuízo de, naturalmente, eventual revogação monocrática da medida caso assim seja exigido. Para tanto, determino à AudSaúde urgência na apreciação de processo em análise.

18. Registro, por fim, que, encontrando-se os autos em meu gabinete, a representante, empresa Virchow Biotech Private Limited, veio aos autos, por intermédio das peças 40 e 41, para se manifestar sobre o presente agravo. Entretanto, tal manifestação não carece de pronunciamento por parte deste relator, haja vista que a empresa não é parte no processo e tampouco foi admitida como interessada. Suas considerações são admitidas tão somente como contribuições, caso pertinentes, ao deslinde dos fatos. Conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal, a admissão como parte interessada não é assegurada pela condição de representante.

Nestas condições, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 108/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.796/2022-2.

1.1. Apenso: TC 000.015/2023-7.

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

3. Interessado: Ministério da Saúde.

4. Órgão: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Márcio Chaves de Castro (Procurador Federal CGCEX/CONJUR/MS).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos o agravo interposto pelo Ministério da Saúde em face do despacho à peça 25, por meio do qual foi concedida medida cautelar para que suspendesse a abertura do Pregão Eletrônico 126/2022-SRP;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, caput e §1º e 289, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. referendar a medida cautelar exarada por meio do despacho à peça 25;

9.2. conhecer e negar provimento ao agravo interposto pelo Ministério da Saúde em face do despacho de peça 25;

9.3. restituir os autos à AudSaúde para análise de mérito com a urgência que o caso requer; e

9.4. notificar a agravante e o representante da prolação deste acórdão.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0108-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 043.761/2021-6.



Natureza: Aposentadoria.

Entidade: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP.

Interessado: Antônio Valdir Sousa (061.073.623-04).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. ATRIBUIÇÃO DE QUINTOS INCORPORADOS DECORRENTES DE FUNÇÕES COMISSIONADAS EXERCIDAS POSTERIORMENTE À EDIÇÃO DA LEI 9.624/1998. REGISTRO AUTOMÁTICO PELO DECURSO DO PRAZO QUINQUENAL. REVISÃO DE OFÍCIO DO REGISTRO TÁCITO DECLARADO PELO ACÓRDÃO 2.184/2022-TCU-2ª CÂMARA, PARA CONSIDERAR ILEGAL A CONCESSÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os devidos ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal (peça 29), com a qual se manifestou de acordo o corpo gerencial daquela unidade técnica especializada (peça 30), a seguir transcrita:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de ato de concessão de aposentadoria acima mencionado, de ex-servidor do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP.

2. O ato foi submetido 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. Por meio do Acórdão 2184/2022 – TCU – 2ª Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia (peça 10), o ato em apreço foi considerado registrado tacitamente e, em continuidade, foi determinado à Sefip que adotasse as medidas com vistas a revisão de ofício da referida deliberação.

4. À peça 22, consta termo de sorteio de relator e, à peça 23, o ofício de oitiva do interessado. Não restaram acostados aos autos os esclarecimentos e despacho de conclusão das comunicações processuais resta à peça 25.

5. Destarte, o Processo está apto a ser instruídos no mérito.

Exame das constatações

6. A instrução de mérito à peça 6, item 9.2.2, conclui a irregularidade da rubrica relativa ao pagamento de “quintos”. A análise técnica foi exposta nos seguintes termos:

É ilegal a concessão da vantagem de quintos em razão do exercício de funções comissionadas após o advento da Lei 9.624/1998.

Nesse caso, como a incorporação de quintos entre o período de 8/4/1998 a 4/9/2001 está amparada por decisão judicial transitada em julgado, não haverá determinação para absorção da rubrica, consoante decidido pelo STF no âmbito do RE 638.115/CE.

7. Nos pagamentos atuais (ref. 10/2022 – peça 26) e em cotejo com o descrito no ato (peça 4, p. 5-6), verifica-se que a UJ segregou as parcelas de “quintos” na seguinte forma: R\$ 729,26 para as parcelas incorporadas até 8/4/1998 e R\$ 4.141,01 para o período posterior. Todavia, a “parcela compensatória” (PC) foi implementada para o valor de R\$ 729,26 (a qual deveria estar sob a forma de “VPNI”), quedando-se ausente a implementação de “PC” para o valor de R\$ 4.141,01, que consta na forma de “VPNI (quintos/décimos) – provisório - sentença judicial”.

8. Em análise do ato, não consta decisão judicial amparando o pagamento de incorporação de “quintos”, tanto que eles foram registrados sob a forma de VPNI, em rubrica única, sem segregação de períodos (R\$ 4.870,27, referente a R\$ 729,26 e R\$ 4.141,01)(peça 4, p. 4). No contracheque, na forma exposta no item precedente, a parcela de R\$ 4.141,01 está registrada como “provisório – sentença judicial”, evidenciando que se trata de decisão judicial não transitada em julgado.

9. Frise-se que no ato consta o pagamento de sentença judicial (Processo 2007.34.00.041467-0 - reajuste de “VPI - 13,23% e 12,23%”), cujo objeto da lide difere daquele referente à incorporação de “quintos”. Destarte, os termos da referida decisão não se aplicam nesta análise.



10. Como não restou acostado aos autos eventuais esclarecimentos da situação por parte do interessado, cabe reiterar a ilegalidade do pagamento. Todavia, deve-se retificar o fundamento técnico pela ilegalidade disposto no item 6, visto que a parcela de R\$ 4.141,01 necessita ser implementada na forma de “PC”, considerando que a incorporação de quintos entre o período de 8/4/1998 a 4/9/2001 está amparada por decisão judicial não transitada em julgado; a fim de ser passível de absorção, consoante decidido pelo STF no âmbito do RE 638.115/CE.

CONCLUSÃO

11. Diante do exposto, caberá propor a revisão de Ofício da deliberação reportada no item 3 desta instrução, no sentido de considerar ilegal o ato de aposentadoria do interessado, com determinação para ajuste nos proventos atuais, na dissertada acima.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, no art. 1º, inciso V, e art. 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, no art. 260 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, propõe-se:

12.1 a) revisão de ofício do Acórdão 2184/2022 – TCU – 2ª Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia, que considerou o registro tácito do ato abaixo descrito, a fim de que seja considerado ilegal, recusando o respectivo registro, com base nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 260, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU);

- ANTONIO VALDIR SOUSA, CPF 061.073.623-04, ato número 37260/2020 (inicial).

12.2. Com fulcro no art. 262, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar ao órgão/entidade Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP que:

12.2.1. informe o teor do acórdão que vier a ser prolatado, encaminhando ao TCU, no prazo de trinta dias, comprovante da data de ciência pelo interessado, nos termos do art. 4º, § 3º, da Resolução TCU 170/2004.

12.2.2. promova, no prazo de 30 (trinta) dias, o destaque da(s) parcela(s) de quintos incorporada(s) com amparo em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 a 4/9/2001 e transforme-a(s) em 'Parcela Compensatória' a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo STF no RE 638.115/CE (e não com base nos quintos incorporados até 8/4/1998 como consta do contracheque atual), uma vez que a incorporação se deu por decisão judicial não transitada em julgado.

12.2.3. dispense a devolução dos valores indevidamente recebidos de boa-fé até a data da ciência do órgão/entidade Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP, do acórdão que vier a ser proferido, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Dr. Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se de acordo com a proposição da unidade técnica (peça 31).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de revisão de ofício do registro tácito declarado pelo Acórdão 2.184/2022-TCU-2ª Câmara. Na Sessão da 2ª Câmara de 10/5/2022, este Tribunal fez consignar, na base de dados do sistema e-Pessoal, a anotação de registro tácito do ato de concessão de aposentadoria emitido em favor de Antônio Valdir Sousa (ato inicial), determinando a adoção das medidas pertinentes com vistas à imediata revisão de ofício, em função da inclusão, nos proventos do inativo, de “quintos” decorrentes do exercício de funções comissionadas em período posterior ao advento da Lei 9.624/1998.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), preliminarmente à análise de mérito, realizou a oitiva do interessado, nos termos do que preconiza o art. 260, § 2º, do RITCU (peça 23). Nesse sentido, vale mencionar que o inativo, mesmo após ter sido regularmente notificado (peça 24), escolheu não responder à oitiva realizada.

3. Em conclusão, a unidade técnica propõe revisar de ofício o registro tácito em epígrafe, para considerar ilegal o ato de concessão de aposentadoria (inicial) emitido em favor de Antônio Valdir Sousa (e-Pessoal 37260/2020).



4. O Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU), no parecer de peça 31, ratificou o encaminhamento proposto pela unidade técnica.

II

5. Registro minha concordância integral com a proposta formulada pela unidade técnica, aquiescida pela manifestação do MPTCU, razão pela qual acolho os pareceres precedentes por seus próprios fundamentos, valendo-me, para tanto, da técnica da motivação *per relationem*, nos termos do art. 2º, § 3º, do Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir.

6. De início, vale mencionar que a possibilidade de revisão de ofício prevista no art. 260, § 2º, do RITCU, restou confirmada a partir do julgamento dos embargos de declaração opostos nos autos do RE 636.553, proferido na Sessão Virtual do Supremo Tribunal Federal (STF) realizada de 27/11/2020 a 4/12/2020. Na ocasião, o relator, Min. Gilmar Mendes, assim se manifestou:

(...)

Com essa fundamentação, o Supremo Tribunal Federal definiu que a fixação do prazo de cinco anos se afigura razoável para que as cortes de contas procedam à análise da legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual estes serão considerados definitivamente registrados.

Trata-se de prazo ininterrupto, a ser computado a partir da chegada do processo à respectiva corte de contas – ou, como definido pelo Ministro Roberto Barroso durante o julgamento, um verdadeiro período de “cinco anos *tout court*”.

Passado esse prazo sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. **Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999.** (destaque acrescido)

7. Além disso, vale dizer que, no referido Recurso Extraordinário, o STF manteve a jurisprudência daquela Corte, entendendo que o ato de aposentadoria tem natureza complexa. Senão vejamos:

(...)

Nessa perspectiva, destaco que, como bem lembrado pelo Ministro Edson Fachin em seu voto, desde 1957, o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que o ato de concessão de aposentadoria teria natureza de ato complexo, segundo o qual seria necessária a conjugação da vontade do órgão de origem e do TCU para que fosse perfectibilizado. Por esse motivo, após a edição da Lei 9.784/1999, firmou-se o entendimento de que seu art. 54 não poderia ser aplicado durante o período entre a publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem e a apreciação da sua legalidade pelo TCU, haja vista ainda inexistir ato acabado. Quanto a esse ponto, a decisão ora embargada não alterou a jurisprudência há muito firmada, segundo a qual a concessão de aposentadoria ou pensão constitui ato administrativo complexo.

8. Por essa razão, considerando a competência estabelecida a este Tribunal pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal, os atos de registro de pessoal somente passam a estar plenamente formados, válidos e eficazes quando recebem o registro pela Corte de Contas. Sob essa perspectiva, impõe-se reconhecer que referidos atos possuem, na origem, natureza precária, razão pela qual, até que haja o efetivo julgamento e o consequente registro pela Corte de Contas, tais atos não gozam de definitividade, já que sem o registro não se aperfeiçoam. Por tal razão, não há mácula aos princípios da segurança jurídica, não se aplicando, *in casu*, a decadência do art. 54 da Lei 9.784/1999.

9. No que diz respeito à parcela de quintos incorporada pelo interessado em razão de funções comissionadas exercidas após 8/4/1998, não há reparos a fazer nas conclusões formuladas pela AudPessoal. É que, conforme se observa no formulário de peça 27, o referido inativo incorporou quintos de CJ-03 pelo exercício dessa função no período compreendido entre 8/4/1998 e 4/9/2001.

10. Em casos como esse, ressalto que o STF, no julgamento do RE 638.115/CE, a despeito de considerar inconstitucionais as incorporações de quintos referentes ao exercício de funções após 8/4/1998, modulou a decisão de forma a permitir que, no caso de concessões administrativas, tais parcelas não sejam imediatamente suprimidas dos vencimentos e proventos dos interessados. Nessa situação, a modulação de efeitos conferida pela Suprema Corte permitiu a conversão dos quintos incorporados após 8/4/1998 em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes e reestruturações futuras.



11. No caso dos autos, destaco que constam do ato de peça 27 informações incompletas que “dão a entender” que a parcela de quintos incorporada pelo exercício de funções entre 8/4/1998 e 4/9/2001 “estaria” incorporada nos proventos do interessado em razão de decisão judicial transitada em julgado em 1º/8/2006, proferida nos autos da Ação Ordinária 2004.34.00.048565-0 (que tramitou na 7ª Vara Federal do DF), proposta pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra. Contudo, não há nos autos nenhuma comprovação demonstrando, por exemplo, que o interessado autorizou a entidade associativa a representá-lo em juízo na inicial da ação mencionada. Portanto, as informações carreadas aos autos no formulário de peça 27 não são suficientes para comprovar que o ex-servidor é beneficiário da citada da Ação Ordinária 2004.34.00.048565-0/DF;

12. Com isso, como não há no presente processo informações claras sobre a forma pela qual a parcela incorporada pelo interessado foi implementada, se administrativamente, ou se por decisão judicial transitada em julgado, cabe determinação ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP para que, caso a referida incorporação não tenha amparo em decisão judicial transitada em julgado, proceda ao destaque da parcela excedente de “quintos” incorporados pelo inativo, relativa ao exercício de funções comissionadas no período compreendido entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-a em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 638.115.

13. Por fim, entendo desnecessário determinar a emissão de novo ato no caso em epígrafe. É que o necessário destaque da parcela de quintos incorporados pelo exercício de funções comissionadas no período compreendido entre 8/4/1998 e 4/9/2001 não tornará a concessão regular, razão pela qual a emissão de novo ato se torna inócua.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado

ACÓRDÃO Nº 109/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 043.761/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Revisão de Ofício (Aposentadoria).
3. Interessados: Antônio Valdir Sousa (061.073.623-04).
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, na presente fase, de revisão de ofício do registro tácito declarado por meio do Acórdão 2.184/2022-TCU-2ª Câmara;

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 e nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 260, § 2º, do Regimento Interno, em:

9.1. rever de ofício o registro tácito declarado pelo Acórdão 2.184/2022-TCU-2ª Câmara, para considerar ilegal o ato de concessão de aposentadoria emitido em favor de Antônio Valdir Sousa (e-Pessoal 37260/2020), cancelando o respectivo registro;

9.1.1. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos até a data da ciência, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP, do presente acórdão, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;



9.2. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:

9.2.1. promova, nos proventos do ex-servidor, o destaque da parcela de quintos incorporada com amparo em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-a em “Parcela Compensatória” a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo STF no RE 638.115/CE, caso a respectiva incorporação não tenha se fundamentado em decisão judicial transitada em julgado;

9.2.2. comunique ao interessado o teor desta decisão, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após as respectivas notificações, caso o recurso não seja provido;

9.2.3. no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o interessado está ciente da presente deliberação.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0109-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 046.978/2020-8.

Natureza: Representação.

Interessada: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

Representação legal: Melissa Monte Stephan (OAB/RJ 118.596), Andre Luiz Viviani de Abreu (OAB/RJ 116.896) e Andre Yokomizo Aceiro (OAB/DF 175.337).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELA SEFIP. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO CAUTELAR. OITIVA. APRECIÇÃO DO PLENÁRIO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho prolatado em 22/12/2022, que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação (peça 41):

Em exame, peça encaminhada dando notícias de possíveis irregularidades cometidas pelo Ministério da Economia e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao conduzirem orientação por abstenção de votação na 184ª Assembleia Geral Extraordinária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás (AGE 184), a ser realizada em 22/12/2022, ocasião em que se discutirá proposta de Plano de remuneração dos administradores da Eletrobras privatizada.

Considerando os valores registrados na aludida peça, cuja perspectiva é de que as remunerações fiquem na ordem de R\$ 200 mil mensais;

Considerando os indícios de dispensa dos trâmites ordinários para a participação adequada dos acionistas para habilitação e participação e/ou voto na AGE via Plataforma Digital (autorização de dispensa de envio de vias físicas de representação dos acionistas, do reconhecimento de firma do outorgante na procuração



para representação do acionista, da notarização, da consularização, do apostilamento e da tradução juramentada de todos os documentos de representação do acionista estrangeiro);

Considerando que a União é a maior acionista da Eletrobrás, com 40% das ações;

Considerando as notícias de que a orientação técnica do Tesouro Nacional, que recomendou que se votasse contra o referido aumento, foi injustificadamente contrariada na tomada de posição que recomenda que a União se abstenha de voto na Assembleia;

Considerando que a decisão a ser adotada na referida assembleia geral pode gerar grave lesão ao interesse público;

Considerando a premência de que seja resguardado, em primeiríssima instância, quaisquer prejuízos ao interesse nacional; e

Considerando, assim, a presença do perigo na demora, tendo em vista que a AGE 184 se realizará hoje, dia 22/12/2022, às 14h, e da fumaça do bom direito, ante os indícios de aumento imediato na remuneração dos administradores da Eletrobras sem parâmetros técnicos e legais que o justifiquem e a dispensa dos trâmites necessários e ordinários à participação adequada dos acionistas para habilitação e participação e/ou voto na assembleia;

Determino:

i. cautelarmente, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno TCU, que o Ministério da Economia, em conjunto com o BNDES, adote providências imediatas para à suspensão/adiamento da 184ª Assembleia Geral Extraordinária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás, a ser realizada em 22/12/2022, às 14h;

ii. oitiva, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno TCU, do Presidente do BNDES e do Ministro da Economia para que se manifestem acerca dos fatos registrados na peça em análise, especialmente quanto à orientação de abstenção de voto para a Assembleia Geral Extraordinária nº 184 das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás, encaminhando a este Tribunal pareceres técnicos e outros documentos pertinentes, bem assim todas as informações relacionadas à matéria a ser tratada na 184ª Assembleia Geral Extraordinária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobras;

iii. ao Ministério da Economia e ao BNDES que notifiquem todos os representantes da União na Assembleia Geral Extraordinária nº 184 das Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás da presente medida, para que encaminhem, no prazo de 15 (quinze) dias, seus esclarecimentos acerca da orientação de voto para a referida assembleia;

iv. alertar o Ministério da Economia, o BNDES e os representantes da União na Assembleia Geral Extraordinária nº 184 das Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás que o não encaminhamento dos esclarecimentos solicitados não impedirá o andamento processual na hipótese de serem confirmados eventuais fatos irregulares, com a possibilidade de aplicação das sanções cabíveis;

v. comunicar a presente decisão ao Ministério da Economia, ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e aos representantes da União na 184ª Assembleia Geral Extraordinária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás (AGE 184); e

vi. após a expedição das notificações necessárias ao cumprimento deste despacho, que seja constituído apartado, englobando o presente despacho e a peça que lhe deu origem, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Resolução TCU 175/2005, e encaminhado à SecexFinanças para que dê prosseguimento aos trâmites processuais, até o desfecho final do processo.

É o relatório.

VOTO

Submeto ao referendo deste Plenário, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, a medida cautelar por mim expedida em 22/12/2022 (peça 41).

2. Os fundamentos da decisão acautelatória foram devidamente transcritos no Relatório que integra o presente Acórdão, o que dispensa reprisá-los no presente Voto.

Do exposto, voto para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

DECLARAÇÃO DE VOTO



Em exame, representação acerca de possíveis irregularidades verificadas no âmbito do então Ministério da Economia e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) relacionadas com a “*orientação por abstenção de votação na 184ª Assembleia Geral Extraordinária da Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Elebrobrás)*”, convocada para o dia 22/12/2022, tendo por objeto a apreciação do plano de remuneração dos administradores da companhia.

2. A ter presente o feito, o eminente relator, Ministro Vital do Rêgo, concedeu, no mesmo dia 22/12/2022, medida cautelar determinando ao Ministério e ao BNDES a adoção de “*providências imediatas para a suspensão/adiamento da Assembleia*”.

3. Nesta oportunidade, Sua Excelência, nos termos regimentais, traz a cautelar ao Plenário para referendo.

4. A propósito, permito-me consignar que, conforme noticiado pela imprensa, os representantes da União e do BNDES no episódio, dando cumprimento à determinação desta Corte, apresentaram, logo na abertura dos trabalhos, solicitação formal de suspensão da reunião, o que, todavia, foi rejeitado pela maioria dos acionistas presentes. A assembleia, assim, foi realizada, e o plano, aprovado.

5. Portanto, de rigor, a medida cautelar foi observada pelos responsáveis, ainda que seu objetivo último não tenha sido alcançado.

Com esse breve registro, acompanho a proposta ora oferecida pelo relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de fevereiro de 2023.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

ACÓRDÃO Nº 110/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 046.978/2020-8.

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

3. Interessada: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

4. Entidades: Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; 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 Econômica Federal; Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras Estabelecimentos Unificados; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT – AC Canabrava do Norte/MT; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; Petróleo Brasileiro S.A.; Serviço Federal de Processamento de Dados.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Melissa Monte Stephan (OAB/RJ 118.596), Andre Luiz Viviani de Abreu (OAB/RJ 116.896) e Andre Yokomizo Aceiro (OAB/DF 175.337).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que trata de possíveis irregularidades ocorridas no então Ministério da Economia e no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao conduzirem orientação por abstenção de votação na 184ª Assembleia Geral Extraordinária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás acerca de proposta de plano de remuneração dos administradores da empresa;

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



- 9.1. referendar a medida cautelar concedida em 22/12/2022, por meio da decisão à peça 41;
- 9.2. restituir o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0110-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 028.328/2019-1 [Apensos: TC 024.295/2020-5, TC 024.294/2020-9]

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Órgão: Prefeitura Municipal de Mazagão/AP

Recorrente: Giodilson Pinheiro Borges (571.879.162-72)

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81)

Representação legal: Hercílio de Azevedo Aquino (OAB/DF 33.148)

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. EXERCÍCIO DE 2016. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO. ELEMENTOS APTOS A AFASTAR O DÉBITO E A MULTA. PROVIMENTO. REGULARIDADE DAS CONTAS. OMISSÃO ATRIBUÍDA AO PREFEITO SUCESSOR. AUDIÊNCIA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), acostada à peça 348:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Giodilson Pinheiro Borges (peças 59-262), contra o Acórdão 3.576/2020-Segunda Câmara (peça 41), relatado pela Ministra Ana Arraes, nos seguintes termos:

‘ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’ e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, inciso II, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 209, incisos I e III, 210, 214, inciso III, alínea ‘a’, 215 a 217 e 267 do Regimento Interno, em:

9.1. declarar revel Giodilson Pinheiro Borges;

9.2. julgar irregulares as contas de Giodilson Pinheiro Borges;

9.3. condená-lo ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do pagamento;

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2016	29.682,00
5/1/2016	28.100,00
4/3/2016	29.682,00
6/4/2016	29.682,00

6/5/2016	29.682,00
3/6/2016	29.682,00
7/7/2016	29.682,00
8/8/2016	29.682,00
8/9/2016	29.682,00
6/10/2016	29.682,00
8/11/2016	29.682,00

9.4. aplicar-lhe multa de R\$ 186.000,00 (cento e oitenta e seis mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

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

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

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

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

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

9.10. enviar cópia desta deliberação ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Amapá, para as providências cabíveis;

9.11. dar ciência desta deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. '

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em desfavor de Giodilson Pinheiro Borges, ex-prefeito municipal de Mazagão/AP (gestão: 1º/1/2013 a 31/12/2016), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao Município de Mazagão/AP, no âmbito do referido programa, totalizaram R\$ 324.920,00 (peça 7).

4. Giodilson Pinheiro Borges foi citado pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município e foi chamado em audiência por não disponibilizar condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do PNAE 2016, cujo prazo se encerrara em 21/8/2017 (peça 9, p 1).

5. O responsável ingressou com pedido de prorrogação de prazo (peça 33), deferido nos termos do despacho de peça 34, mas, transcorrido o prazo final, não apresentou suas alegações de defesa e não recolheu as importâncias devidas, de modo que se operaram os efeitos da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o que deu ensejo ao prosseguimento do processo com a análise dos documentos constantes dos autos.

6. Desse modo, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 3.576/2020-Segunda Câmara (peça 41), relatado pela Ministra Ana Arraes, que julgou irregulares as contas de Giodilson Pinheiro Borges, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe multa, na forma transcrita na introdução acima.

7. Irresignado, o responsável interpôs o presente recurso de revisão (peças 59-262), requerendo (peça 59, p. 34) a anulação do acórdão vergastado e da multa decorrente do referido acórdão, conforme fundamentação, e a concessão de prazo razoável de sessenta dias para apresentar a sua prestação de contas em referibilidade ao Programa PNAE/FNDE do exercício de 2016.

8. Após a primeira instrução de mérito do recurso apresentado (peça 265), o recorrente apresentou novos elementos (peças 267-344). Desse modo, o ministro relator, em homenagem aos princípios da verdade material, do contraditório e da ampla defesa, recebeu os novos documentos juntados como elementos adicionais ao recurso de revisão interposto por Giodilson Pinheiro Borges e determinou à unidade técnica que analisasse o seu conteúdo, bem como os seus reflexos na proposta de encaminhamento apresentada na instrução inserta à peça 265.

ADMISSIBILIDADE

9. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 210), ratificado pelo Relator, Ministro Benjamin Zymler (peça 213), que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, ante a falta de amparo normativo, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

10. Delimitação

10.1. Constitui objeto do recurso avaliar se:

- a) há nulidade processual por vício na citação do responsável (peça 59, p. 5, 6 e 28);
- b) há nulidade processual por ter o acórdão vergastado apresentado como fundamentação (motivo determinante) infração inexistente (peça 59, p. 5-33);
- c) houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados (peças 60-262; 267-344);
- d) houve prescrição (análise de ofício); e
- e) deve ser realizada audiência do Sr. João da Silva Costa (peças 345-346).

10.2. Registre-se que, para fins de melhor organização das informações processuais, as análises realizadas na instrução de peça 265 foram trazidas e atualizadas para esta instrução, passando-se o presente documento a consolidar toda a análise do recurso.

11. Nulidade processual por vício na citação do responsável.

11.1. O recorrente afirma que houve nulidade processual por vício na sua citação, tendo em vista os seguintes argumentos:

- a) somente no mês de janeiro do ano em curso, o recorrente tomou ciência de que o atual gestor do município não havia prestado contas (PNAE) e que já se encontrava em curso a Tomada de Contas Especial em seu desfavor. Isso porque no período de 18/7/2019 a 2/3/2020, o recorrente assumiu, em Brasília-DF, especificamente, no Senado Federal, o cargo de assessor parlamentar. Assim, o AR com a citação do TC 028.328/2019-1 foi encaminhado ao antigo endereço do recorrente em Macapá-AP em 5/11/2019, quando este residia em Brasília-DF (peça 59, p. 5-6);
- b) o AR/citação foi deixado na portaria do condomínio do recorrente, onde possui mais de duzentas casas. Tudo a corroborar e justificar o porquê da suposta omissão na prestação de contas do programa FNAE, porquanto o ato de citação se houve com vício insanável (peça 59, p. 6);
- c) o referido processo de tomada de contas não prestou obediência aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da CRFB/88, eis que a citação do Tribunal de Contas da União, no TC 028.328/2019-1, foi entregue a um funcionário do condomínio quando o recorrente, ex-gestor, já se encontrava fora da administração do município e residindo em Brasília-DF, porquanto assumiu cargo de assessor parlamentar no Senado Federal (peça 59, p. 28).

Análise

11.2. Conforme consta dos autos, o responsável foi regularmente citado, por meio do Ofício 8.566/2019-TCU/Seproc, de 24/10/2019, com aviso de recebimento datado de 5/11/2019 (peças 31 e 32). Ao contrário das disposições do CPC, que exige a citação pessoal do réu, no âmbito deste Tribunal, em face do disposto no inciso I do art. 22 da Lei 8.443/1992, as notificações são regidas pelas disposições do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) as quais prescrevem:

‘Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência e de rejeição de alegações de defesa, 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 nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado'. [grifos]

11.3. Nesse contexto, é entendimento sedimentado no âmbito deste Tribunal que a entrega do ofício de citação 'no endereço do destinatário' resta validamente atendida, sem infringir os princípios que norteiam o contraditório e a ampla defesa, se for utilizada a informação de endereço constante no sistema CPF da Receita Federal. Com efeito:

a) Acórdão 1.504/2012-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Augusto Nardes):

'O aviso de recebimento dos Correios (AR), fazendo prova de que a citação foi entregue no endereço do responsável constante na base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), justifica a rejeição de nulidade processual, arguida sob a alegação de ausência de ciência pessoal da comunicação processual';

b) Acórdão 501/2015-Plenário (relatoria do Ministro-substituto André de Carvalho):

'O endereço de envio de ofícios de audiência e citação deve ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas de informações disponíveis ao TCU, em especial, junto à base de dados da Receita Federal do Brasil, procedendo à juntada das consultas ao respectivo processo';

c) Acórdão 5.821/2013-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

'Não há qualquer afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa na realização da citação mediante a simples entrega do ofício de comunicação no endereço do responsável. Contudo, o ato processual de citação original é nulo quando o ofício não for entregue no endereço correto do responsável'.

11.4. Assim, não há a obrigatoriedade de que a referida entrega seja efetuada, de forma pessoal, ao destinatário da citação conforme se extrai dos enunciados dos Acórdãos 1.019/2008-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler), 1.504/2012-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Augusto Nardes), 680/2020-Plenário (relatoria do Ministro Vital do Rêgo), dentre outros. Tal posicionamento foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança 25.816, que julgou válida a forma de citação efetuada por este Tribunal:

'Ementa: Agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do Tribunal de Contas da União. Art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei n. 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.'

11.5. In casu, consta dos autos que foi utilizado o endereço do recorrente da base de dados da Receita Federal (pesquisa de endereço à peça 30), com endereço idêntico ao constante no comprovante de aviso de recebimento à peça 32. É de responsabilidade do recorrente manter seu endereço atualizado naquela base de dados, à luz do entendimento que se extrai da parte final do enunciado do Acórdão 3.254/2015-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Benjamin Zymler), verbis:

'A utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação. Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos'.

11.6. Ademais, ainda que não tivesse havido citação regular do responsável, ela poderia ser suprida pelo comparecimento espontâneo do responsável, nos termos do art. 179, § 4º, do RI/TCU. Nessa linha, o responsável compareceu aos autos, em 7/1/2020, para solicitar prorrogação de prazo (peça 33), o que foi deferido, em parte, pelo Tribunal (peça 34). A despeito disso, o responsável não apresentou alegações de defesa e o processo correu a sua revelia.

11.7. Assim, não houve nulidade processual por vício na citação do responsável, uma vez que o responsável foi regularmente citado no endereço constante da base de dados da Receita Federal. Ademais, compareceu aos autos para requerer prorrogação de prazo, o que foi parcialmente deferido pelo Tribunal, e pode exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa, inclusive com a apresentação do presente recurso de revisão.

12. Nulidade processual por ter o acórdão vergastado apresentado como fundamentação (motivo determinante) infração inexistente.

12.1 O recorrente afirma que houve nulidade processual por ter o acórdão vergastado apresentado como fundamentação (motivo determinante) infração inexistente, com fundamento nos seguintes argumentos:

a) o prazo para prestação de contas de cada ano dos programas junto ao FNDE, é o mês de agosto do ano subsequente, por meio eletrônico, via sistema próprio do FNDE, denominado SIGPC. Portanto, o PNAE do exercício de 2016 (quando se encontrava o recorrente como gestor do município) foi encerrado em 21/8/2017, oportunidade em que deveria o atual gestor do município de Mazagão-AP prestar contas, haja vista ser sua a responsabilidade, por ser o gestor a partir do exercício de 2017 (peça 59, p. 5);

b) o atual prefeito, diferentemente de prestar contas do PNAE/FNDE, mesmo na posse de toda a documentação (processos para a respectiva prestação de contas do Programa PNAE), apresentou junto à (Procuradoria Geral da República) Ministério Público Federal representação por improbidade administrativa e por crimes em desfavor do recorrente, ao argumento de ausência de documentação, notadamente para a apresentação da prestação de contas do PNAE (do exercício de 2016 - peça 59, p. 5);

c) o recorrente solicitou esclarecimentos junto ao município de Mazagão em referência a documentação para prestação de contas junto ao FNDE/PNAE, oportunidade em que o Secretário Municipal de Educação respondeu, mediante o ofício 5/2020-SEMED/PMMz, de 16/1/2020: ‘...Informamos que foram encontrados nesta SEMED somente os processos de junho a novembro/2016’ (peça 59, p. 6-7);

d) nem mesmo os processos - de junho a novembro/2016 - foram apresentados ao FNDE pelo atual gestor do município. Na verdade, há confissão expressa, não apenas da sua completa desídia, mas a má-fé qualificada do atual gestor do município que culminou, em tese, a incidência do tipo penal do art. 339 do CP, em face do substrato fático presente, notadamente o constante no ofício 5/2020- SEMED/PMMz de 16/1/2020 e a representação que fizera contra o recorrente junto ao MPF que se mostrou absolutamente inidônea (peça 59, p. 7-8);

e) a referida representação criminal do atual gestor trata-se de premissa falsa que deu ensejo e proporcionou suporte ao Acórdão 3.576/2020-2ª Câmara. Trata-se de documento inidôneo elidido por afirmativa do próprio Secretário Municipal de Educação de Mazagão-AP. Logo, uma vez que a representação criminal do atual gestor foi baseada em falsidades e serviu de suporte fundante ao Acórdão 3.576/2020, este, portanto, encontra-se contaminado de vício insanável (peça 59, p. 8-9);

f) há inclusive menção expressa da providência do atual gestor no acórdão do TCU: ‘8. Quanto ao fato de o prazo para prestação de contas haver recaído na gestão do prefeito sucessor (21/08/2017), verifica-se que este gestor adotou as medidas legais de resguardo ao erário, conforme representação protocolizada no Ministério Público Federal (peça 20 p. 3-4).’ (peça 59, p. 9);

g) não há a mais longínqua dúvida de que a representação falaciosa do atual gestor do município junto ao PGR/MPF serviu de parâmetro sine qua non para o acórdão combatido, na medida em que a sua existência (r. acórdão) é dependente diretamente de informações prestadas (na referida representação do atual gestor junto ao MPF- peça 59, p. 9);

h) não é razoável os termos do r. acórdão do TCU, ora objurgado, considerando, primeiro, que o TCU foi literalmente induzido a erro pelo atual gestor, que, não apenas não prestou contas (apesar de estar na posse da respectiva documentação do PNAE), mas, diferentemente, levou à PGR representação completamente desprovida de idoneidade, a exsurgir, agora, a Notitia Criminis (PR-AP00020647/2020) em seu desfavor (atual prefeito – peça 59, p. 12);

i) a título exemplificativo da costumeira e contumácia desídia, negligência e poder-se-ia mesmo afirmar de absoluta má-fé (atual gestor/Prefeito) no que pertine a prestação de contas dos convênios entabulados pelo recorrente, então gestor do Município, tem-se os convênios com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. Igualmente não foram prestadas as devidas contas – a

tempo e modo - que tinha como responsável o atual prefeito a partir do exercício de 2017 (peça 59, p. 16-19);

j) ‘a ausência de motivo ou a indicação de motivo falso invalidam o ato administrativo’. Isso porque o ‘motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo’, a par das lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (peça 59, p. 22);

k) a Teoria dos Motivos Determinantes estabelece que a Administração Pública se vincula aos motivos que eleger para a prática do ato. Esse ato somente será válido se os motivos, os pressupostos de fato e as provas de sua ocorrência, forem verdadeiros (peça 59, p. 23);

l) o princípio da autotutela estabelece que a Administração Pública possui o poder de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente (peça 59, p. 24);

m) na espécie, o acórdão consignou que um dos motivos determinantes que lhe deu suporte foi o fato de que o atual gestor: ‘... adotou as medidas legais de resguardo ao erário, conforme representação protocolizada no Ministério Público Federal’. Entretanto, pode e deve a Administração examinar as provas constantes do processo administrativo, para verificar se o motivo (a infração) realmente existiu (peça 59, p. 26);

n) no caso, o próprio município de Mazagão, por meio do ofício 5/2020-SEMED/PMMz de 16/1/2020, assinado pelo titular da pasta, o Secretário Municipal de Educação, consignou diametralmente o oposto do que informou/representou o atual gestor, ou seja, consignou que possuía os processos para a prestação do programa PNAE, e em cautela passou ao recorrente, partes dos documentos: ‘...Informamos que foram encontrados nesta SEMED somente os processos de junho a novembro/2016.’ (peça 59, p. 26-27); e

o) assim, como ensina a doutrina da professora Di Pietro: “Se não existiu ou não for verdadeiro, anulará o ato.” (peça 59, p. 33).

Análise

12.2. Em síntese, o recorrente sustenta que o acórdão recorrido padece de vício insanável e, portanto, deve ser anulado, uma vez que teve por fundamentação a representação encaminhada, pelo atual gestor do município, à PGR/MPF. Tal representação destoaria da realidade, uma vez que o prefeito sucessor possuía a documentação apta a prestar contas dos recursos ora em análise.

12.3. Primeiramente, importa esclarecer que o gestor teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado ao débito apurado e à multa aplicada pela sua conduta consistente em ‘não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2016, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017’, conforme constou do seu ofício citatório (peça 31).

12.4. Desse modo, não foi a representação oferecida pelo atual prefeito do município junto ao Ministério Público Federal que resultou no acórdão ora recorrido, mas, em lugar, a omissão no dever de prestar contas.

12.5. A informação constante dos autos de que o atual gestor adotou as medidas legais de resguardo ao Erário, conforme representação protocolizada no Ministério Público Federal, serviram apenas para afastar eventual responsabilidade daquele prefeito, uma vez que estava obrigado a prestar contas ou a representar junto ao Ministério Público, ante a ausência de documentação para apresentar a prestação de contas, nos termos do art. 47, §§ 1º, 2º e 3º, da Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013.

12.6. Ademais, não é possível aferir, apenas com o ofício do Secretário de Educação, o que motivou a ausência de prestação de contas pelo prefeito sucessor. Eventual litigância de má-fé do prefeito atual, entretanto, poderá ser apurada nos autos na notícia crime de autoria do ora recorrente.

12.7. Ainda que exista informação nos autos no sentido de que foi possível localizar parte da documentação relativa à prestação de contas, não é possível afastar a responsabilidade do ora

recorrente no que concerne à obrigatoriedade de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que estavam sob sua guarda.

12.8. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, que dispõe que 'prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária', e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, 'quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes'.

12.9. Dessa forma não houve nulidade processual por ter o acórdão vergastado apresentado como fundamentação suposta infração inexistente, uma vez que, de fato, houve omissão no dever de prestar contas pelo recorrente, o que fundamentou o acórdão atacado.

13. Houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados.

13.1. O recorrente tenta comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do encaminhamento de notas fiscais, notas de empenho e recibos constantes das peças 60 a 262, conforme tabela constante do Anexo I da presente instrução. Após a primeira instrução de mérito do recurso apresentado (peça 265), outrossim, o recorrente apresentou novos elementos (peças 267-344).

13.2. Desse modo, o ministro relator, em homenagem ao princípio da verdade material, do contraditório e da ampla defesa, recebeu os novos documentos juntados como elementos adicionais ao recurso de revisão interposto por Giodilson Pinheiro Borges e determinou à unidade técnica que analisasse o seu conteúdo, bem como os seus reflexos na proposta de encaminhamento apresentada na instrução inserta à peça 265.

13.3. Proceder-se-á, assim, à análise dos novos elementos em conjunto com aqueles que já haviam sido analisados.

Análise

13.4. Primeiramente, cumpre destacar que a documentação encaminhada continha documentos relativos a despesas do exercício de 2015, que, conforme apresentado pelo ora recorrente, podem comprovar a execução financeira dos recursos repassados pelas ordens bancárias de 31/12/2015 que totalizaram R\$ 28.100,00 (peça 7, p. 1). Desse modo, a tabela constante do Anexo I foi atualizada para incorporar as notas fiscais e recibos que correspondem a esses pagamentos.

13.5. Os empenhos e notas fiscais apresentados foram consolidados na tabela constante do Anexo I e foram conciliados com o extrato da conta específica do programa. Foram apresentados comprovantes da execução financeira de parte significativa das despesas. Por outro lado, não foram apresentadas notas fiscais, recibos ou empenhos válidos correspondentes aos seguintes pagamentos realizados (todos os documentos relativos a essas despesas não se encontram assinados, por isso foram considerados inidôneos à sua comprovação):

Lançamento no extrato bancário (peça 8, p. 3)	Favorecido	Data	Valor	Comprovantes considerados inidôneos
30903	894.870.602-00 ALCILETE RAISSA DOS SANTOS COSTA	09/03/2016	600,00	peça 277
30905	681.397.302-97 MARIA TEREZA LIMA DOS SANTOS	09/03/2016	600,00	peça 285
30908	681.397.302-97 MARIA TEREZA LIMA DOS SANTOS	09/03/2016	427,00	peças 109, 116, 129, 273
30904	930.417.132-68 ALCIRENE JANAINA DOS SANTOS COSTA	09/03/2016	600,00	peças 103, 111, 128, 275, 283

30902	930.417.132-68 ALCIRENE JANAINA DOS SANTOS COSTA	09/03/2016	500,00	peças 103, 111, 128, 275, 283
30901	822.398.352-49 MANOEL LUIS DOS SANTOS COSTA	09/03/2016	600,00	peças 106, 113, 131, 276
30906	822.398.352-49 MANOEL LUIS DOS SANTOS COSTA	09/03/2016	402,00	peças 106, 113, 131
30909	112.994.282-15 OTILIA ARAGAO DE SOUSA	09/03/2016	600,00	peças 110, 117, 130, 301
30912	080.576.302-30 MARIA JUDITHE LOBATO MACEDO	09/03/2016	1.050,00	peças 108, 115, 143, 303
30907	681.305.462-72 MANOEL SOARES COSTA	09/03/2016	402,00	peças 107, 118, 279, 291
30911	710.842.152-68 CARLOS ALBERTO DIAS DA COSTA	09/03/2016	900,00	peças 104, 112, 138, 278
30910	878.690.202-49 LUCIVALDA SOUZA RIBEIRO	09/03/2016	600,00	peças 105, 114, 127

13.6. No caso desses pagamentos, a despeito de terem sido apresentados todos os comprovantes das transferências (peça 314), não é possível estabelecer o seu nexo causal com o PNAE, tendo em vista que não foram apresentados recibos que possam atestar os produtos entregues ao município, ou mesmo o instrumento de contratação desses agricultores familiares, e a sua correlação com o programa.

13.7. Além dos comprovantes de aquisição de produtos alimentícios de parte significativa dos recursos repassados (execução financeira), o ora recorrente encaminhou declaração dos membros do Conselho de Alimentação Escolar do Município (peça 318) em que manifestaram: 'os bens e serviços foram efetivamente entregues à comunidade, estabelecendo o necessário nexo causal entre as despesas financeiras realizadas e os bens e serviços entregues à sociedade'. Foi verificado que os responsáveis pela assinatura da declaração, de fato, integraram aquele Conselho no período de 1/7/2013 a 1/7/2017 (peça 347).

13.8. O art. 45 da Resolução/CD/FNDE 26, de 17/6/2013, que regulamenta o PNAE, estabelece a competência do Conselho de Alimentação Escolar para emitir o parecer conclusivo sobre a prestação de contas. Cabe a esse conselho, nos termos do art. 35 do mesmo regulamento, monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o atendimento das diretrizes e objetivos do programa.

13.9. Conforme apresentado na instrução pregressa, sem a existência da manifestação do conselho não seria possível avaliar se a aplicação dos recursos públicos atingiu aos seus objetivos e estabelecer o liame causal entre as despesas financeiras realizadas e os bens e serviços eventualmente entregues à sociedade. Após a entrega dos novos elementos pelo recorrente, com a declaração daquele Conselho (peça 318), entretanto, é possível estabelecer o liame causal entre as notas fiscais de gêneros alimentícios apresentadas e o benefício revertido à sociedade.

13.10. Ademais, necessário observar que a jurisprudência do TCU reconhece que a ausência de parecer do Conselho de Alimentação Escolar na prestação de contas do PNAE gera presunção relativa de dano ao Erário, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos se faça por intermédio de outros meios lícitos de prova (Acórdão 662/2020-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes), o que se observou nos presentes autos para as despesas regularmente comprovadas.

13.11. Nessa toada, observa-se que houve a comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos repassados, uma vez que foram apresentadas as notas fiscais e a declaração do Conselho de Alimentação Escolar do município. Desse modo, deverá permanecer o débito apenas para as despesas em que não foram colacionadas notas fiscais e (ou) recibos válidos, quais sejam:

Data	Valor
09/03/2016	600,00



09/03/2016	600,00
09/03/2016	427,00
09/03/2016	600,00
09/03/2016	500,00
09/03/2016	600,00
09/03/2016	402,00
09/03/2016	600,00
09/03/2016	1.050,00
09/03/2016	402,00
09/03/2016	900,00
09/03/2016	600,00
Total	7.281,00

14. Houve prescrição

14.1. Registre-se que, entendendo-se aplicáveis as disposições da Lei 9.873/1999, não incide a prescrição quinquenária, ou a intercorrente de três anos, sobre o débito e a multa imputados ao recorrente. Com efeito:

14.1.1. Data do primeiro ato de apuração da omissão na prestação de contas do ajuste - Edital 29, de 17/8/2018, publicado no DOU de **20/8/2018**, em que houve a convocação do recorrente para regularizar as pendências nos repasses (peça 4).

14.1.2. De outro lado, houve, pelo menos, as seguintes interrupções do prazo prescricional:

a) em 27/9/2018 (Informação 3.777/2018/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE, em que houve apuração do fato – peça 9);

b) em 1/5/2019 (Relatório TCE 673/2018 - DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC, em que houve apuração do fato – peça 19);

c) em 27/8/2019 (apuração do fato pela autuação da presente TCE);

d) em 5/11/2019 (Notificação do recorrente sobre sua citação perante este Tribunal, por aviso de recebimento – peças 31-32);

e) em 6/4/2020 (sessão virtual de julgamento do acórdão recorrido – peça 41).

14.1.3. Além disso, não se verificou a paralisação do processo por prazo superior ao interregno trienal e foram realizados diversos despachos - providências internas e externas que importaram em impulso processual (peças 37 e 40), de forma que não houve incidência da prescrição intercorrente prevista naquela lei.

14.2. Por fim, também não há que se falar em prescrição decenal tanto sobre o débito como sobre a pretensão punitiva, conforme critérios estabelecidos no Acórdão 1.441/2016-Plenário, uma vez que entre o dia seguinte ao término do prazo final para entrega da prestação de contas, 22/8/2017 (peça 1, p. 1), e a data do despacho que autorizou a citação do recorrente (interrupção), 27/9/2019 (peça 29), passaram-se pouco mais de dois anos. Dessa última data até os dias atuais, não se passaram ainda dois anos.

15. Deve ser realizada audiência do Sr. João da Silva Costa.

15.1 O membro do Ministério Público junto ao TCU apresentou proposta (peça 345) de que seja realizada audiência do Sr. João da Silva Costa, prefeito sucessor, tendo em vista a suposta omissão no dever de prestar contas. O ora recorrente argumentou que a obrigação de prestar contas recaiu sobre seu sucessor, visto que seu mandato se encerrou em 31/12/2016 e o prazo concedido pelo FNDE expirou em 21/8/2017, quando não mais ocupava o cargo de prefeito. Segundo o Sr. Giodilson Pinheiro Borges, a despeito da documentação encontrar-se na prefeitura, o Sr. João da Silva Costa deixou de cumprir a obrigação que lhe era imposta, além de oferecer representação judicial indevida contra o recorrente.

15.2. Não obstante inexistam provas da entrega formal da documentação em eventual período de transição de mandato, o recorrente juntou aos autos o expediente na peça 69, por meio do qual o Secretário Municipal de Educação lhe encaminhou processos de fornecimento referentes ao PNAE 2016, referentes aos meses de junho a novembro daquele exercício.

15.3. Com efeito, o membro do MP/TCU aduz que a conclusão lógica diante de tal fato é no sentido de que a prefeitura dispunha, ao menos parcialmente, de documentação alusiva à execução das despesas do PNAE 2016. Nessa situação, aplicar-se-ia a Súmula 230 do TCU, segundo a qual:

‘Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.’

15.4. Não obstante tenha o Sr. João da Silva Costa representado contra o recorrente, observa-se que tal medida foi adotada em contexto que não se coaduna com os termos da Súmula 230 do TCU, visto que dispunha dos meios necessários para se desincumbir da obrigação que lhe era imposta.

15.5. Muito embora a eventual responsabilização de terceiro em processo de tomada de contas especial já em fase de recurso de revisão não seja prática usual no âmbito deste Tribunal, não se vislumbra óbice regimental à medida sugerida pelo MP/TCU. De forma diversa do observado no Acórdão 7.259/2021-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, não há, no presente caso, necessidade de interposição de eventual recurso de revisão para que se proceda à audiência do responsável, uma vez que o Sr. João da Silva Costa não teve contas apreciadas no presente processo.

15.6. Ademais, registre-se, que não se operou a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, tanto se avaliada sob o crivo do Código Civil ou da Lei 9.873/1999, uma vez que o prazo para apresentação da prestação de contas findou em 21/8/2017 (peça 9, p 1) e dessa data até os dias atuais não transcorreram cinco anos.

15.7. Nesse sentido, entende-se, nos termos propostos pelo membro do MP/TCU, que a medida exigida ante a constatação de que a inobservância ao dever de prestar contas decorreu de conduta omissiva do Sr. João da Silva Costa é o seu chamamento em audiência, a fim de que justifique o fato de supostamente não ter inserido no SIGPC as informações relativas aos processos disponíveis.

CONCLUSÃO

16. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve nulidade processual por vício na citação do responsável, uma vez que o responsável foi regularmente citado no endereço constante da base de dados da Receita Federal. Ademais, compareceu aos autos para requerer prorrogação de prazo, o que foi parcialmente deferido pelo Tribunal, e pode exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa, inclusive com a apresentação do presente recurso de revisão;

b) não houve nulidade processual por ter o acórdão vergastado apresentado como fundamentação (motivo determinante) infração inexistente, uma vez que, de fato, houve omissão no dever de prestar contas pelo recorrente, o que fundamentou o acórdão atacado;

c) observa-se que houve a comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos repassados, uma vez que foram apresentadas as notas fiscais e a declaração do Conselho de Alimentação Escolar do município. Desse modo, deverá permanecer o débito apenas para as despesas em que não foram colacionadas notas fiscais e (ou) recibos válidos;

d) não se operou a prescrição do débito nem a prescrição da pretensão punitiva, 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); e

e) entende-se, nos termos propostos pelo membro do MP/TCU, que a medida exigida ante a constatação de que a inobservância ao dever de prestar contas decorreu de conduta omissiva do Sr. João da Silva Costa é o seu chamamento em audiência, a fim de que justifique o fato de não ter inserido no SIGPC as informações relativas aos processos disponíveis.



17. Com base nessas conclusões, propõe-se o provimento parcial do recurso e a realização de audiência do Sr. João da Silva Costa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Diante do exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 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 interposto e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para atualizar o valor da multa aplicada no subitem 9.4 do Acórdão 3.576/2020-Segunda Câmara, relatado pela Ministra Ana Arraes, de modo a torná-la proporcional ao novo débito apurado, e substituir a planilha de débito do subitem 9.3 do mesmo acórdão pela que segue:

Data	Valor
09/03/2016	600,00
09/03/2016	600,00
09/03/2016	427,00
09/03/2016	600,00
09/03/2016	500,00
09/03/2016	600,00
09/03/2016	402,00
09/03/2016	600,00
09/03/2016	1.050,00
09/03/2016	402,00
09/03/2016	900,00
09/03/2016	600,00
Total	7.281,00

b) realizar a **audiência** do responsável abaixo indicado, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à conduta praticada que gerou a irregularidade demonstrada a seguir:

Responsável: João da Silva Costa (CPF 432.158.902-91).

Irregularidade: não ter inserido no SIGPC as informações relativas aos processos disponíveis da prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017, uma vez que possuía, ao menos parcialmente, a documentação alusiva à execução das despesas daquele programa, conforme Ofício 5/2020 - SEMED/PMMz, de 16/1/2020.

Evidências da irregularidade: documento presente à peça 69.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; e art. 44, da Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013.

Conduta: não ter inserido no SIGPC as informações relativas aos processos disponíveis da prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017, uma vez que possuía, ao menos parcialmente, a documentação alusiva à execução das despesas daquele programa, conforme Ofício 5/2020 - SEMED/PMMz, de 16/1/2020.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2016, em afronta ao art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; e art. 44, da Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013.



Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar a prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2016.

c) encaminhar cópia da presente instrução ao responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas razões de justificativa;

d) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

e) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Sr. João da Silva Costa, à Procuradoria da República no Estado do Amapá e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.”

2. O diretor da Serur endossou o posicionamento acima, sugerindo tão somente que, para fins de saneamento da instrução processual, seria conveniente a realização preliminar da audiência sugerida, postergando-se a apreciação definitiva do mérito recursal para um momento posterior (peça 349).

3. Dessa forma, foi efetuada a audiência ao sr. João da Silva Costa, o qual manteve-se silente (peças 353-354).

4. Ato contínuo, foi exarada nova instrução pela Serur, cujo trecho essencial transcreve-se abaixo (peça 361):

“[...] **MÉRITO**

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto deste exame avaliar:

- i) a responsabilidade do prefeito antecessor sobre o débito apurado nos autos; e
- ii) a responsabilidade do prefeito sucessor sobre o dever de prestar contas dos recursos recebidos no âmbito do PNAE 2016.

5. Da responsabilidade do prefeito antecessor

5.1. O recorrente busca afastar sua responsabilidade ao juntar documentos a título de prestação de contas, examinados pelas instruções técnicas desta Serur às peças 265-266 e 348-349. Apontou que o prefeito sucessor possuía toda a documentação para prestação de contas dos recursos do PNAE 2016, mas optou por representar o recorrente de forma inidônea, o que o fez protocolar notícia criminis em desfavor do prefeito sucessor junto ao Ministério Público Federal por denúncia caluniosa.

5.2. Por outro giro, por meio da petição inominada juntada à peça 356, p. 2, assevera que a intempestividade de acesso aos documentos de prestação de contas:

‘(...) não pode ser creditada, com certeza, a qualquer dos agentes, pois não há elementos de prova para asseverar se estes documentos não se faziam presentes no acervo deixado pelo ex-Prefeito nas dependências da municipalidade, como alegado pelo sucessor, ou se este, de fato não os localizou, e declarou que lá não estavam, como assinalou em sua defesa naquele processo do programa PNATE.’

Análise

5.3. Sem razão ao responsável em relação aos novos pedidos formulados neste momento processual.

5.4. De início, cabe ratificar as conclusões das instruções técnicas de peças 265-266 e 348-349, que não observou prescrição ou nulidades processuais, e considerou comprovada a boa e regular aplicação de parte dos recursos, remanescendo débito residual na forma do subitem 18.a da instrução de peça 348.

5.5. Superado esse aspecto, cabe tratar sobre a responsabilidade dos responsáveis no processo, considerando-se que os recursos fiscalizados foram geridos pelo recorrente, prefeito antecessor, enquanto o prazo para prestação de contas expirou na gestão do prefeito sucessor.



5.6. No que tange ao ora recorrente, verifica-se que juntou documentação ao recurso de revisão que permitiu afastar a maior parte do débito, remanescendo débito especialmente relacionado a recursos repassados no mês de março de 2016.

5.7. O gestor trouxe notas fiscais, notas de empenho, recibos, dentre outros documentos, que comprovaram nexo de causalidade entre os recursos e as despesas realizadas no âmbito do PNAE 2016, com exceção das despesas relacionadas às transferências bancárias contidas na peça 314, que somou a quantia de R\$ 7.281,00.

5.8. Em face deste débito, entende-se que deve ser mantido o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação da dívida remanescente e redução proporcional no valor da multa aplicada com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

5.9. Ainda que se entenda o débito remanescente como de baixa materialidade, é de se manter o julgamento pela irregularidade das contas. Em face da omissão inicial no dever de prestar contas, houve instauração de TCE, execução de procedimentos de cobranças administrativas e judicial (como apontado pelo próprio recorrente na peça 352).

5.10. O responsável somente apresentou os documentos que permitiram sanear grande parte do débito no âmbito do recurso de revisão, mesmo ciente da irregularidade desde a defesa inicial do processo, oportunidade em que requereu prorrogação de prazo (peça 33), mas não se manifestou e não apresentou prestação de contas, caracterizando a sua revelia. Os documentos aqui examinados são do ano de 2016 e poderiam ter sido apresentados tempestivamente ao fim da gestão municipal do recorrente.

5.11. O gestor apresentou a prestação de contas reclamada apenas na fase externa da TCE. E somente foi possível acolher a maior parte dos gastos no presente grau recursal, após condenação inicial proferida pelo acórdão recorrido.

5.12. A jurisprudência deste Tribunal considera que 'a apresentação intempestiva de documentação comprovando a boa e regular aplicação dos recursos financeiros recebidos da União elide o débito, mas não afasta a omissão inicial do gestor, ensejando a irregularidade das contas com a aplicação de multa ao responsável' (Acórdão 4.838/2017-2ª Câmara, relatoria do Ministro Marcos Bemquerer).

5.13. A omissão em apresentar as contas resultou em ônus para a administração pública. Foi necessário a autuação de processo de tomada de contas especial, cobrança no âmbito do controle interno e neste Tribunal, além de cobrança judicial.

5.14. Com estas considerações, remanesce a irregularidade das contas, com base no art. 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, cabendo reduzir o débito à parcela em que não foi comprovada regular aplicação, e cabendo adequar o valor da multa, considerando o atraso na apresentação das contas e a dívida restante.

5.15. Noutro ponto, no caso concreto, é de se ponderar que o prazo final para apresentação das contas recaiu na gestão do prefeito sucessor.

5.16. Nestes casos, em que há mudança na gestão municipal, é frequente o argumento de que houve dificuldades na prestação de contas, seja por rivalidade política, seja pela falta de continuidade administrativa. Fato é, no entanto, que o responsável não pode se eximir da obrigação de prestar contas alegando dificuldades na obtenção dos documentos pertinentes, quando não utilizou as oportunidades que teve para comprovar a aplicação dos recursos (Acórdão 280/2009-2ª Câmara).

5.17. Uma vez que o recorrente foi gestor dos recursos fiscalizados e tinha condição de apresentar as contas, como demonstrou no presente recurso de revisão, não se observa fundamento para afastar sua responsabilidade sobre o dever constitucional de prestar contas dos recursos sob sua gestão, ainda que o prazo final tenha recaído sobre mandato de outro prefeito. Ciente da iminente mudança de titularidade, caberia ao responsável atuar de forma diligente e comprovar a regular aplicação dos recursos públicos geridos sob o seu mandato municipal.

5.18. O pedido para que fosse replicado o entendimento adotado no TC 028.326/2019-9, que fiscalizou ocorrência semelhante no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Exercício

2016), não encontra amparo no caso concreto. Naquele processo, houve prestação de contas simplificada pelo prefeito sucessor (peça 80, p. 4, daqueles autos):

'8. A despeito disso, o Prefeito Municipal de Mazagão (AP) na gestão 2017-2020, Sr. João da Silva Costa, apresentou a prestação de contas simplificada (peça 35, p. 3-10), na data de 14/10/2019 (informação à peça 37, p. 5), diretamente no sistema integrado de prestação de contas do FNDE (SiGPC), conforme noticiou a autarquia, por meio do Ofício 155/2020/Dimoc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE (peça 35, p. 1-2). Na oportunidade, o FNDE comunicou ainda que a documentação seria objeto de nota técnica, a ser encaminhada oportunamente.'

5.19. E o ora recorrente saneou os autos de forma tempestiva quanto aos recursos remanescentes em que não havia comprovação da sua boa e regular aplicação (peça 80, p. 7, daqueles autos):

'28. Iniciando pelo primeiro item que compõe o débito, qual seja, a ausência de documentação comprobatória relativa aos dispêndios de R\$ 6.160,00 e R\$ 31.000,00, referenciadas às datas de 12/1/2016 e 9/12/2016, respectivamente, e a respeito dos quais o Sr. João da Silva Costa alega não haver encontrado qualquer referência nos arquivos municipais, tratou o Sr. Giodilson Pereira Borges de remetê-la (peças 63-70).

29. Procedendo a uma breve circularização destes documentos, especialmente as notas fiscais 612 e 774 (peças 64 e 68), usando as chaves de acesso dos documentos nos sítios eletrônicos do fisco emissor, restou atestada a sua fidedignidade (peças 71-72), porquanto autorizados pelo Fisco daquela unidade federada. A descrição dos itens mostra a aderência dos dispêndios às regras do PNATE (despesas com lubrificantes e combustíveis).

30. Os valores imputados como débito ao Sr. Giodilson Pereira Borges, portanto, devem ser afastados. A intempestividade de acesso a estes documentos não pode ser creditada, com certeza, a qualquer dos agentes, pois não dispomos de elementos de prova para asseverar se estes documentos não se faziam presentes no acervo deixado pelo ex-Prefeito nas dependências da municipalidade, como alegado pelo sucessor, ou se este, de fato não os localizou, e declarou que lá não estavam, como assinalou em sua defesa. Relembre-se que a fiscalização da CGU, em cujo âmbito houve a sonegação documental, foi efetuada em 2017, já na gestão do Sr. João da Silva Costa.'

5.20. Aqui, o recorrente solicitou prorrogação de prazo, mas se manteve silente, resultando em sua revelia. A comprovação da regular aplicação de parte dos recursos somente ocorreu em sede de recurso de revisão, e houve débito remanescente a ser imputado ao recorrente. O processo paradigma não se amolda, portanto, ao caso concreto.

5.21. Por fim, consta dos autos o documento de peça 69, em que o secretário municipal de educação da gestão do prefeito sucessor encaminha documentos de prestação de contas dos recursos do PNAE 2016. Neste expediente, há informação expressa de que somente foram encontrados documentos referentes ao período de junho a novembro de 2016. Com base nos documentos dos autos, portanto, o gestor não comprovou a existência de documentos na prefeitura que permitissem aferir a regular execução da integralidade dos recursos sob sua gestão.

6. Da responsabilidade do prefeito sucessor

6.1. No caso concreto, o MPTCU observou à peça 345 que o dever de prestar contas recaiu na gestão do prefeito sucessor, João da Silva Costa, pois o prazo final encerrou-se em seu mandato, na data de 21/8/2017.

6.2. E nos termos do documento de peça 69, o secretário municipal de educação de sua gestão informou que havia na prefeitura '(...) os processos dos Fornecedores referente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE/2016. No ensejo, informamos que foram encontrados nesta SEMED somente os processos de Junho a Novembro/2016'.

6.3. Assim, o Parquet de Contas concluiu (peça 345, p. 2):

'9. Ora, a conclusão lógica diante de tal fato é no sentido de que a prefeitura dispunha, ao menos parcialmente, de documentação alusiva à execução das despesas do PNAE 2016, o que desconstitui a irregularidade atribuída ao Sr. Giodilson Pinheiro Borges e a transfere a seu sucessor.

10. No caso, aplicar-se-ia a Súmula 230 do TCU, segundo a qual: 'Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do



próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público'.

11. Não obstante tenha o Sr. João da Silva Costa representado contra o recorrente, observa-se que tal medida foi adotada em contexto que não se coaduna com os termos da Súmula 230 do TCU, visto que dispunha dos meios necessários para se desincumbir da obrigação que lhe era imposta.

12. Nessa linha, a medida exigida ante a constatação de que a inobservância ao dever de prestar contas decorreu de conduta omissiva do Sr. João da Silva Costa seria o seu chamamento em audiência, a fim de que justifique o fato de não ter inserido no SIGPC as informações relativas aos processos disponíveis.'

6.4. Em consequência, o gestor foi regularmente chamado em audiência (peças 350, 353-354), mas não se manifestou, caracterizando-se sua revelia, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004.

Análise

6.5. Cabe responsabilizar o prefeito sucessor no caso concreto.

6.6. Conforme assinalado pelo MPTCU, a peça 69 permite aferir que o gestor possuía documentação referente à execução das despesas do PNAE 2016, no que tange aos meses de junho a novembro. Desse modo, antes de adotar medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, deveria o responsável apresentar os documentos de que a prefeitura dispunha com vistas a aferir a regularidade na execução daquelas despesas, em especial para subsidiar a apuração do montante do dano ao Erário.

6.7. Ainda que a documentação fosse parcial, deveria o gestor encaminhá-la ao FNDE para apreciação, uma vez que era seu dever constitucional prestar contas dos recursos até a data de 21/8/2017, período que adentrou ao seu mandato municipal.

6.8. Como apontado pelo recorrente, houve cobrança judicial da dívida integral, nos termos da citação de peça 352, quantia que poderia ter sido melhor apurada com base nos documentos sob a guarda da prefeitura.

6.9. Em face da sua omissão, a jurisprudência do Tribunal entende que o responsável deve ter as suas contas julgadas irregulares, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, uma vez que era também responsável pela apresentação da prestação de contas. No entanto, não cabe a atribuição de débito solidário, pois não geriu os recursos recebidos. Nesse sentido o Acórdãos 665/2016-1º Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler) e 3.871/2019-2ª Câmara (Relator Ministro Marcos Bemquerer).

CONCLUSÃO

7. Com base nos elementos dos autos, ratifica-se a proposta de mérito contida na instrução técnica de peças 348-349, para dar provimento parcial ao recurso de revisão, com redução do débito e da multa imputados a Giodilson Pinheiro Borges.

7.1. Em face da não apresentação de resposta à audiência formulada por meio dos documentos de peças 350, 353-354, cabe caracterizar a revelia do prefeito sucessor, João da Silva Costa, e julgar suas contas irregulares, com imputação de multa, ante omissão no dever de prestar contas dos recursos do PNAE 2016.

7.2. Por fim, esclareça-se que, em face da proposta de mérito, não há como acolher os pedidos formulados pelo recorrente para anulação da decisão recorrida e para concessão de efeito suspensivo ao recurso. Não foram observadas nulidades processuais no processo e o exame do mérito supera a apreciação de concessão de efeito suspensivo ao recurso, devidamente examinado na proposta preliminar contida às peças 210-211.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se o presente exame à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para reduzir o débito ao valor para o qual não foi possível comprovar boa e regular aplicação, indicado no item 18, alínea 'a', da instrução de peça 348;



b) *reduzir de forma equitativa o valor da multa aplicada ao recorrente, vez que fundada no montante do débito, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992;*

c) *julgar irregulares as contas de João da Silva Costa (CPF 432.158.902-91), com aplicação de multa com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos do PNAE 2016;*

d) *indeferir os pedidos do recorrente para anulação da decisão recorrida e para concessão de efeito suspensivo ao recurso; e*

e) *dar ciência da decisão ao recorrente, à João da Silva Costa, ao FNDE e à Procuradoria da República no Estado do Amapá.*”

5. O diretor e o secretário da Serur ratificaram o posicionamento acima (peças 362 e 363, respectivamente).

6. O representante do MP/TCU, em sua intervenção regimental, concordou com o encaminhamento exarado pela unidade técnica, sugerindo tão somente que “[...] *em relação ao valor de R\$ 600,00, pago ao Sr. Manoel Luís dos Santos Costa, entendo possível desconstituir tal parcela do débito, visto que o recorrente juntou aos autos o comprovante de pagamento na peça 314, o qual corresponde a lançamento constante do extrato da conta específica em 9/3/2016 (peça 8, p. 3)*” (peça 388).

7. Encerrada a fase de instrução processual, o recorrente juntou aos autos os documentos complementares constantes das peças 389-401, os quais serão considerados no presente exame.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, destaco que o presente recurso de revisão atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do RITCU, razão pela qual deve ser conhecido.

2. Este feito tratou, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contra o sr. Giodilson Pinheiro Borges, ex-prefeito do Município de Mazagão/AP (gestão 2013-2016), devido à omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2016 (Pnae/2016).

3. Os recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do referido programa, totalizaram R\$ 324.920,00.

4. Após o esgotamento dos procedimentos administrativos internos com vistas à recomposição do prejuízo, sem manifestação do responsável, a tomada de contas especial foi instaurada e enviada a esta Corte de Contas.

II

5. No âmbito deste Tribunal, o sr. Giodilson Pinheiro Borges foi citado pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, bem como chamado em audiência por não disponibilizar condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae/2016, cujo prazo se encerrara em 21/8/2017.

6. O responsável manteve-se silente.

7. Em posicionamentos uniformes, a SecexTCE e o MP/TCU recomendaram que as presentes contas fossem julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

8. O feito prosseguiu regularmente e, por meio do Acórdão 3.576/2020-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes, houve o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, com aplicação de débito correspondente à integralidade dos valores geridos e de multa, no valor de R\$ 186.000,00.

III

9. Agora, por meio de recurso de revisão, o sr. Giodilson Pinheiro Borges vem aos autos para



argumentar que:

- (i) houve nulidade por vício de citação;
- (ii) houve nulidade por ter o acórdão vergastado se fundamentado em infração inexistente;

e

(iii) restou comprovada a regular aplicação dos recursos, conforme documentação carreada ao feito.

IV

10. A Serur afastou as preliminares suscitadas, demonstrando não ter havido qualquer vício na citação do recorrente, a qual se concretizou segundo os ditames do art. 179, inciso II, do RITCU, isto é, mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprovou a entrega no endereço do destinatário.

11. Do mesmo modo, foi refutada a alegação de nulidade de fundamentação do julgado recorrido, uma vez que o julgamento das contas do ex-gestor baseou-se não na representação oferecida pelo prefeito sucessor perante o Ministério Público Federal, como alegou o recorrente, mas, sim, na omissão no dever de prestar contas e na não comprovação do regular emprego dos valores.

12. Quanto ao mérito, a unidade técnica e o MP/TCU, em posicionamentos uniformes, entenderam que foram apresentados comprovantes da execução financeira de parte significativa das despesas (R\$ 285.101,27), remanescendo sem comprovação tão somente algumas despesas realizadas em março de 2016, relativas a pagamentos a agricultores participantes do programa de agricultura familiar (R\$ 7.281,00).

13. Além disso, o recorrente encaminhou declaração dos membros do Conselho de Alimentação Escolar do Município em que se manifestaram no sentido de que *“os bens e serviços foram efetivamente entregues à comunidade, estabelecendo o necessário nexos causal entre as despesas financeiras realizadas e os bens e serviços entregues à sociedade”*.

14. Ademais, apurou-se que a responsabilidade pela omissão na prestação de contas deveria recair sobre o prefeito sucessor, sr. João da Silva Costa, uma vez que o prazo final se encerrou em seu mandato (27/8/2017). Observou-se que a prefeitura dispunha, ao menos parcialmente, de documentação alusiva à execução das despesas do Pnae/2016, o que desconstituiria a omissão atribuída ao sr. Giodilson Pinheiro Borges e a transferiria ao seu sucessor.

15. Assim, a Serur e o representante do MP/TCU sugeriram que fosse dado provimento parcial ao recurso de revisão, com redução do débito e da multa imputados ao sr. Giodilson Pinheiro Borges.

16. Quanto ao sr. João da Silva Costa, a proposta foi no sentido de julgar irregulares as suas contas, com imputação de multa ante a omissão injustificada no dever de prestar contas.

V

17. Endosso o entendimento da Serur no que toca ao afastamento das preliminares suscitadas.

18. De fato, não houve vício na citação do recorrente, na medida em que o ofício de notificação foi entregue em seu endereço, conforme constante no sistema CPF da Receita Federal, mediante carta registrada e com aviso de recebimento.

19. Como é sabido, a ausência de ciência pessoal da comunicação processual não a invalida nem afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa. Além disso, como bem salientou a unidade técnica, é de responsabilidade do recorrente manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos, razão pela qual não merece acolhimento o argumento do responsável de que demorou a ter ciência do processo de tomada de contas especial porque, durante o período de 18/7/2019 a 2/3/2020, residia em Brasília, e o ofício foi remetido ao seu endereço de Macapá/AP, em 5/11/2019.

20. Vale destacar, ainda, que o comparecimento espontâneo do recorrente aos autos supriria eventual irregularidade em seu chamamento, nos termos do art. 179, § 4º, do RITCU. O sr. Giodilson Pinheiro Borges compareceu aos autos em 7/1/2020 e solicitou prorrogação de prazo, o que foi deferido. A despeito disso, não foram apresentadas alegações de defesa e o processo prosseguiu à sua revelia.

21. A preliminar de vício na fundamentação do acórdão recorrido igualmente deve ser

rejeitada. O que motivou a irregularidade das contas do responsável foi a não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos no âmbito do Pnae/2016, em face da omissão na prestação de contas.

22. A informação contida nos autos de que o prefeito sucessor ajuizou representação perante o Ministério Público Federal diante da ausência de documentação para apresentar a prestação de contas não serviu de fundamento para a condenação do recorrente, mas, sim, para, em um primeiro momento, afastar eventual responsabilidade daquele gestor. Todavia, como será abordado mais à frente, restou verificado que, diferentemente do que alegou nessa representação, o prefeito sucessor detinha condições de prestar contas ao FNDE.

23. Por fim, mesmo não tendo sido objeto de arguição pelo recorrente, examina-se a hipótese de prescrição, por se tratar de matéria de ordem pública e em face da recente edição da Resolução TCU 344/2022, que passou a regular o tema no âmbito desta Corte de Contas.

24. 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 punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais nele indicados. Ademais, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

25. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

“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 dessa natureza;

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.”

26. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

“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.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.”

27. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em 22/8/2017, dia seguinte à data final em que as contas deveriam ter sido prestadas, mas não o foram (art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022).

28. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

a) notificação do sr. Giodilson Pinheiro Borges, para regularizar as pendências nos repasses – em 20/8/2018 (peça 4);

b) emissão da Informação 3.777/2018, em que houve a apuração do fato pelo órgão

concedente – em 27/9/2018 (peça 9);

c) emissão do Relatório de TCE 673/2018 – em 1/5/2019 (peça 19);

d) autuação da tomada de contas no TCU – em 27/8/2019;

e) citação do responsável – em 5/11/2019 (peças 31-32); e

f) prolação do Acórdão 3.576/2020-2ª Câmara – em 6/4/2020 (peça 41).

29. Assim, conclui-se que não se operou a prescrição da pretensão ressarcitória deste Tribunal. Percebe-se, também, que após o início da apuração dos fatos, não houve a incidência da prescrição intercorrente, disposta nos termos do art. 8º da Resolução 344/2022, já que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, aguardando julgamento ou despacho.

VI

30. Quanto ao mérito, ratifico o entendimento da Serur e do MP/TCU, segundo o qual o débito inicialmente apurado pode ser afastado em face dos documentos ora trazidos pelo recorrente.

31. Do que ressaí dos autos, os comprovantes dos dispêndios realizados (notas fiscais, notas de empenho, recibos e extratos da conta específica do programa) permitem verificar a compatibilidade entre recebimentos e pagamentos feitos à conta do Pnae/2016.

32. Além da comprovação da aquisição de gêneros alimentícios, o recorrente encaminhou declaração dos membros do Conselho de Alimentação Escolar do Município por meio da qual se manifestaram no sentido de que a aplicação dos recursos atingiu seus objetivos, sendo evidenciado o necessário liame causal entre as despesas realizadas e os bens e serviços entregues à sociedade.

33. Sobre a parcela de débito que a unidade técnica entendeu que permaneceu não elidida (os documentos relativos a essas despesas não se encontram assinados e por isso foram considerados inidôneos à sua comprovação), o representante do MP/TCU chamou a atenção para o fato de que o valor de R\$ 600,00, pago ao sr. Manoel Luís dos Santos Costa, poderia ser reduzido do débito, visto que o recorrente juntou aos autos o comprovante de pagamento (peça 314), o qual corresponde a lançamento constante do extrato da conta específica em 9/3/2016 (peça 8, p. 3).

34. Acolho a sugestão do **Parquet** não apenas em relação ao pagamento acima citado, mas também em relação aos demais valores direcionados aos agricultores participantes do programa de agricultura familiar constantes da tabela abaixo:

Lançamento no extrato bancário (peça 366)	Favorecido	Data	Valor	Comprovantes
30903	ALCILETE RAISSA DOS SANTOS COSTA	9/3/2016	600,00	peça 390
30905	MARIA TEREZA LIMA DOS SANTOS	9/3/2016	600,00	peça 400
30908	MARIA TEREZA LIMA DOS SANTOS	9/3/2016	427,00	peça 399
30904	ALCIRENE JANAINA DOS SANTOS COSTA	9/3/2016	600,00	peça 392
30902	ALCIRENE JANAINA DOS SANTOS COSTA	9/3/2016	500,00	peça 391
30901	MANOEL LUIS DOS SANTOS COSTA	9/3/2016	600,00	peça 395
30906	MANOEL LUIS DOS SANTOS COSTA	9/3/2016	402,00	peça 396
30909	OTILIA ARAGAO DE SOUSA	9/3/2016	600,00	peça 401
30912	MARIA JUDITHE LOBATO MACEDO	9/3/2016	1.050,00	peça 398

30907	MANOEL SOARES COSTA	9/3/2016	402,00	peça 397
30911	CARLOS ALBERTO DIAS DA COSTA	9/3/2016	900,00	peça 393
30910	LUCIVALDA SOUZA RIBEIRO	9/3/2016	600,00	peça 394

35. Esses pagamentos compunham a parcela de débito remanescente (R\$ 7.281,00), mas, após a juntada dos documentos de peças 389-401 (comprovantes de transferências com correspondência aos lançamentos constantes do extrato da conta específica), entende-se possível estabelecer o nexo de causalidade necessário à comprovação do uso regular desses recursos.

36. Diante do detalhamento acima, verifica-se ser possível afastar o débito (e, por conseguinte, a multa) imputado ao sr. Giodilson Pinheiro Borges, julgando-se regulares as suas contas.

37. Endosso, ainda, o entendimento da Serur e do **Parquet** no sentido de que a omissão no dever de prestar contas – irregularidade inicialmente imputada ao sr. Giodilson Pinheiro Borges – deve, na verdade, recair sobre o sr. João da Silva Costa.

38. O ora recorrente argumentou que a obrigação de prestar contas cabia ao seu sucessor, pois seu mandato havia se encerrado em 31/12/2016 e o prazo concedido pelo FNDE expirou apenas em 21/8/2017, quando quem ocupava o cargo de prefeito era o sr. João da Silva Costa. Segundo o sr. Giodilson Pinheiro Borges, a despeito de a documentação encontrar-se na prefeitura, o prefeito sucessor deixou de cumprir a obrigação que lhe era imposta, além de oferecer representação judicial indevida contra o recorrente.

39. Como prova de sua alegação, o recorrente juntou aos autos o expediente de peça 69, por meio do qual o Secretário Municipal de Educação lhe encaminhou processos de fornecimento referentes ao Pnae/2016 (junho a novembro).

40. Conforme os fatos noticiados, é necessário reconhecer que a prefeitura dispunha, ao menos parcialmente, de documentação alusiva à execução das despesas do Pnae/2016, o que desconstitui a irregularidade atribuída ao sr. Giodilson Pinheiro Borges e a transfere ao seu sucessor.

41. O contexto que motivou a representação do sr. João da Silva Costa perante o Ministério Público Federal contra o seu antecessor não se coaduna com os termos da Súmula TCU 230, que dispõe que *“compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público”*. Como visto, o prefeito sucessor dispunha dos meios necessários para se desincumbir, ao menos em parte, da obrigação que lhe era imposta.

42. De acordo com a jurisprudência dessa Corte de Contas, o ingresso com representação perante o Ministério Público ou a propositura de ação judicial contra o prefeito antecessor, como medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público (Súmula TCU 230), não afasta a responsabilidade do prefeito sucessor pela omissão no dever de prestar contas quando constatado que este dispunha de meios necessários para tal (**vide** Acórdãos 1.781/2022-Plenário, 7.264/2021-1ª Câmara e 2.228/2014-Plenário, dentre outros).

43. Chamado aos presentes autos para justificar sua conduta omissiva, o sr. João da Silva Costa manteve-se silente.

44. Assim, devem as suas contas serem julgadas irregulares, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (*“contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei”*).

45. Cumpre registrar que, nos termos da Resolução TCU 344/2022, não se operou a prescrição quinquenal da pretensão punitiva do Tribunal em relação ao sr. João da Silva Costa, uma vez que o prazo para apresentação da prestação de contas findou em 21/8/2017 e sua notificação concretizou-se em 30/3/2022 (peça 354).



VII

46. Por conseguinte, tendo em vista o afastamento integral do débito que lhe fora imposto na qualidade de gestor dos recursos, deve ser dado provimento ao recurso de revisão em análise para tornar insubsistente o Acórdão 3.576/2020-2ª Câmara, de modo a julgar regulares as contas do sr. Giodilson Pinheiro Borges, dando-lhe quitação.

47. Em acréscimo, devem as contas do sr. João da Silva Costa serem julgadas irregulares, com aplicação de multa com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Pnae/2016.

48. Ressalta-se que o dever de prestar contas é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. Ao descumpri-lo, o responsável infringe a Constituição Federal, as normas que regem a administração pública e as obrigações assumidas por meio do ajuste firmado. Sendo assim, reputo que está configurado um comportamento com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, a atuação mediante culpa grave (erro grosseiro).

49. Quanto ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do sr. João da Silva Costa em conformidade com a ordem jurídica, uma vez que ele tinha a possibilidade de prestar contas do regular uso dos recursos do Pnae/2016, e não o fez.

50. Nesse sentido, tendo em vista a gravidade de que se reveste o ato de omitir-se no dever de prestar contas, evidenciando grave desprezo com a coisa pública, fixo o valor da multa em R\$ 30.000,00, o que equivale a, aproximadamente, 50% do valor máximo da multa fixado pela Portaria 4/2022 (R\$ 74.680,53 – a portaria para o exercício de 2023, que atualizará o valor máximo da multa, não foi editada por este Tribunal até a presente data). Tal dosimetria é a mesma utilizada em situações similares apreciadas em processos de minha relatoria, no qual se apurou a omissão no dever de prestar contas.

Diante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 111/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.328/2019-1
- 1.1. Apenso: 024.295/2020-5; 024.294/2020-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81)
 - 3.2. Responsáveis: Giodilson Pinheiro Borges (571.879.162-72) e João da Silva Costa (432.158.902-91)
 - 3.3. Recorrente: Giodilson Pinheiro Borges (571.879.162-72)
4. Órgão: Prefeitura Municipal de Mazagão/AP
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade técnica: Secretaria de Recursos (Serur)
8. Representação legal: Hercílio de Azevedo Aquino (OAB/DF 33.148).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto contra o Acórdão 3.576/2020-2ª Câmara,

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 ao presente recurso para tornar insubsistente o Acórdão 3.576/2020-2ª Câmara;

9.3. julgar regulares as contas do sr. Giodilson Pinheiro Borges, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do RITCU;

9.4. julgar irregulares as contas do sr. João da Silva Costa, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, e 214, inciso III, do RITCU;

9.5. aplicar ao sr. João da Silva Costa a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta 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 RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.7. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amapá, ao recorrente, ao sr. João da Silva Costa, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Prefeitura Municipal de Mazagão/AP.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0111-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.061/2019-0

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Construtora Pelotense Ltda. (92.190.503/0001-95); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); STE Serviços Técnicos de Engenharia SA (88.849.773/0001-98).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2019. OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE E DUPLICAÇÃO DO LOTE 6 DA RODOVIA BR 116/RS. DETERIORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERRAPLANAGEM E DE PAVIMENTAÇÃO DECORRENTE DO DESCOMPASSO ENTRE ETAPAS DA OBRA. EVENTUAL DANO AO ERÁRIO EM RAZÃO DE REFAZIMENTO DE SERVIÇOS JÁ EXECUTADOS E MEDIDOS, COM VISTAS A RECOMPOR OS PADRÕES EXIGIDOS PARA O PAVIMENTO DETERIORADO. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA PRORROGAÇÕES DE PRAZO DO CONTRATO. OITIVA DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodovia Aviação), peça 128, cujas conclusões e proposta de encaminhamento contaram com a anuência dos respectivos dirigentes (peças 129 e 130).

Transcrevo a instrução a seguir, *in verbis*.

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se da análise das respostas às oitivas relativas aos indícios de irregularidade encontrados em auditoria nas obras de melhoria de capacidade, incluindo duplicação, na rodovia BR-116, no estado do Rio Grande do Sul, licitadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) por meio da Concorrência 342/2010-00, Lote 6 (segmentos: km 422,30 ao km 428,16 e km 428,84 ao km 447,97), objeto do Contrato 462/2012.

HISTÓRICO

2. Foi realizada uma série de auditorias no âmbito do Fiscobras 2019, cujo objeto contempla os contratos elencados na tabela 1 a seguir, referentes aos nove lotes de duplicação da BR-116/RS:

Tabela 1 – Contratos fiscalizados

Lote	Contrato	Processo TCU
1	457/2012	008.060/2019-3
2	458/2012	008.059/2019-5
3	459/2012	008.057/2019-2
4	460/2012	008.064/2019-9
5	461/2012	008.065/2019-5
6	462/2012	008.061/2019-0
7	463/2012	008.066/2019-1
8	464/2012	008.067/2019-8
9	465/2012	008.068/2019-4

Fonte: Elaboração própria

3. Referidas auditorias foram resultantes de determinação do Acórdão 2082/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos:

9.2. autorizar, com fundamento no art. 233 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 14, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, a imediata inclusão no próximo Plano de Fiscalizações de Obras Públicas, das obras de adequação de capacidade e duplicação da BR-116/RS, entre os Municípios de Porto Alegre e Pelotas;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil que promova a análise global da economicidade dos contratos do empreendimento indicado no subitem anterior e avalie a manutenção da diferença percentual entre o valor global dos contratos e os preços globais de referência, após eventuais aditivos, nos termos do art. 14 do Decreto 7.983/2013; e

(...)

4. A licitação que deu origem aos contratos das obras da BR-116/RS foi objeto de fiscalização pretérita que remonta a 2010 (TC 030.105/2010-2).

5. Em cumprimento ao referido acórdão (subitem 9.3, segunda parte), a equipe de auditoria concluiu que as alterações realizadas no Contrato 462/2012 (Lote 6), pactuado entre o

DNIT e a Construtora Pelotense Ltda., não afetaram o seu equilíbrio econômico-financeiro (peça 28, p. 25-26).

6. No que se refere à análise global da economicidade do Contrato 462/2012, a equipe identificou os seguintes achados de auditoria (peça 28, p. 16, 13 e 22):

- a) avanço desproporcional das etapas de serviços (III.2);
- b) atraso na execução da obra caracterizando fato antieconômico e ineficiente (III.1); e
- c) execução de serviços com qualidade deficiente (III.3).

7. Frente à conclusão dos trabalhos de auditoria, Fiscalis 78/2019, a proposta de encaminhamento teve o seguinte deslinde.

8. Com relação ao avanço desproporcional das etapas de serviço (item “a”), no intuito de uniformizar os encaminhamentos decorrentes de achados semelhantes nos processos elencados na tabela 1, o relator, em despacho (peça 32), anuiu com o pronunciamento do Secretário da SeinfraRodoviaAviação, sendo determinada a oitiva do DNIT; da empresa supervisora, STE – Serviços Técnicos de Engenharia S.A.; e da empresa Construtora Pelotense Ltda., para que se manifestassem acerca:

a.1) da deterioração de serviços de terraplenagem e de pavimentação – base, sub-base e imprimação – decorrente do descompasso na execução das camadas do pavimento, na obra objeto do Contrato 462/2012;

a.2) do resultado de eventual realização de novos ensaios e de avaliação das condições estruturais do pavimento executado (terraplenagem, base e sub-base) na obra objeto do Contrato 462/2012, após o longo período de tempo em que esteve exposto a intempéries e ao tráfego indevido, a fim de verificar a necessidade de refazimento de serviços para que se recomponha os padrões exigidos para o pavimento;

a.3) do quantitativo de serviços eventualmente já executado e medido referente ao refazimento de serviços para recompor os padrões exigidos para o pavimento deteriorado na obra objeto do Contrato 462/2012.

9. No que concerne ao atraso no empreendimento (item “b”), considerando que esse achado foi registrado nos nove relatórios de fiscalização (tabela 1), o Secretário desta Unidade Técnica, de maneira semelhante à adotada no Lote 4, manifestou-se pela expedição de ciência, a ser proposta em momento posterior, após a análise das demais oitivas propostas no item “a” (subitens a.1, a.2 e a.3) (peça 30, p. 2).

10. No entanto, tendo em vista que nem todas as prorrogações de prazo contratual foram devidamente justificadas, o Ministro Relator determinou a oitiva do DNIT para que se manifestasse sobre a ausência das motivações para as prorrogações de prazo formalizadas nos Termos Aditivos 3º e 10º e para a paralisação e a suspensão do prazo de vigência registradas no 7º Termo Aditivo, ocorridos na obra objeto do Contrato 462/2012, e que esclarecesse, de forma fundamentada e documentada, os fatos que ensejaram as sucessivas prorrogações e quem lhes deu causa (peça 32, p.3).

11. Em relação à execução de serviços com qualidade deficiente (item “c”), o DNIT, ainda no período da fiscalização, adotou as medidas necessárias para a correção da impropriedade, saneando o referido achado, com a execução da terceira camada de revestimento de CBUQ com polímero (camada final) e refazimento de ensaios de deflexão no segmento compreendido entre os km 445+980 e km 447+980, estando o segmento ensaiado dentro dos parâmetros previstos em projeto (peça 28, p. 22-24).

12. Em cumprimento ao despacho emitido pelo relator, à peça 32, foi promovida a oitiva do DNIT, por meio do Ofício 0797/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação de 29/11/2019 (peça 33), da empresa supervisora STE, Ofício 0798/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação de 29/11/2019 (peça 36), e da empresa Construtora Pelotense Ltda., Ofício 0799/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação de 29/11/2019 (peça 35).



13. Frise-se que achados semelhantes, no todo ou em parte, estão sendo tratados no âmbito dos demais processos da BR-116/RS (tabela 1). Inclusive, em alguns desses processos já foram prolatados acórdãos, conforme tabela 2.

Tabela 2 – Acórdãos proferidos – BR 116/RS

Acórdãos (*)	Lote/Contrato	Processo TCU
3139/2020-TCU-Plenário	Lote 3 - 459/2012	008.057/2019-2
3041/2019-TCU-Plenário	Lote 4 - 460/2012	008.064/2019-9
3184/2020-TCU-Plenário	Lote 4 - 460/2012	001.234/2020-0 (monitoramento)
3042/2020-TCU-Plenário	Lote 8 - 464/2012	008.067/2019-8

(*) Todos acórdãos de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues

Fonte: Elaboração própria

14. O DNIT, a empresa supervisora e a empresa contratada tomaram ciência dos ofícios que lhes foram encaminhados, conforme documentos constantes às peças 34, 38 e 37, respectivamente. O exame técnico será realizado pela ordem de itens da oitiva, conforme itens I, II, III e IV que se seguem.

EXAME TÉCNICO

15. O exame se destina à análise das manifestações do DNIT (peça 101); da empresa supervisora, STE – Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (peças 39-99); e da empresa Construtora Pelotense Ltda. (peça 100).

16. Além da análise das respostas às oitivas, em virtude da existência de encaminhamento pendente proposto no Relatório de Fiscalização quanto à juntada da presente fiscalização aos processos de monitoramento TC 003.063/2012-7 e TC 017.210/2017-8 (peça 28, p. 27, item 137.5), será verificada também a pertinência da manutenção desse, de acordo com o item V do presente exame técnico.

I. Oitiva sobre a deterioração de serviços de terraplenagem e de pavimentação – base, sub-base e imprimação – decorrente do descompasso na execução das camadas do pavimento (subitem a.1).

17. Conforme Relatório de Fiscalização (peça 28, p. 16-20), registrou-se que houve avanço desproporcional das etapas de serviços no Contrato 462/2012, especialmente quanto aos serviços de terraplenagem, base e sub-base em relação aos de revestimento em CBUQ.

18. Ainda no relatório de auditoria, foi apontado que a situação encontrada representa afronta ao princípio constitucional da eficiência e contribui para a falta de economicidade da obra.

19. Segundo a equipe de auditoria, o resultado dessa forma de alocação de recursos possibilita a perda dos serviços já executados e sem a devida proteção, devido ao avanço desproporcional em apreço.

20. Em razão da possibilidade de ter havido perda de serviços, foi solicitado esclarecimentos acerca de eventual deterioração de serviços de terraplenagem e de pavimentação.

I.1 Manifestação do DNIT (peça 101, p. 14-16), da Construtora Pelotense Ltda. (peça 100, p.1-3), e da empresa supervisora STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (peça 39, p. 1-6):

21. A fiscalização da Unidade Local do DNIT em Pelotas, a empresa Construtora Pelotense e a empresa supervisora STE informam que as extensões de serviços de terraplenagem e pavimentação executadas até 11/2019, época de sua manifestação, eram as seguintes (peça 100, p. 14, e peça 39, p. 3-4):

a) terraplenagem: 16,80 km (execução: 9/2013 a 9/2016 e 10/2017 a 6/2018);

- b) sub-base de macadame seco: 16,22 km (execução: 4/2015 a 6/2016 e 2/2018 a 9/2018);
- c) base de brita graduada: 16,037 km (execução: 9/2015 a 7/2016 e 10/2017 a 10/2018);
- d) imprimação: 16,025 km (execução: 12/2015 a 10/2016 e 9/2017 a 10/2018);
- e) CBUQ 1ª camada: 7,523 km (execução a partir de 1/2019 até 11/2019);
- f) CBUQ 2ª camada: 7,395 km (execução a partir de 1/2019 até 11/2019);
- g) CBUQ 3ª camada: 7,324 km (execução a partir de 1/2019 até 11/2019).

22. Das extensões acima informadas, a fiscalização do DNIT e a supervisora extraem as seguintes defasagens entre as frentes de serviços:

- a) da sub-base de macadame seco em relação à terraplenagem concluída: 0,580 km;
- b) da base de brita em relação à sub-base de macadame seco concluída: 0,183 km;
- c) do CBUQ 1ª camada em relação à base imprimada: 8,514 km.

23. Com o objetivo de calcular os dias de trabalhos necessários para não haver defasagens entre essas frentes de serviço, tanto o DNIT quanto a supervisora apresentam as características e produtividades nominais do conjunto de britagem (180 a 210 t/h), da usina de solos (180 a 220 t/h) e de asfalto instalados pela Construtora Pelotense Ltda. (140 t/h), bem como memória de cálculo dos dias que seriam necessários para execução dos serviços de sub-base de macadame seco sobre a terraplenagem concluída (2,7 dias); execução da base de brita graduada simples (BGS) sobre a sub-base de macadame seco (2,25 dias); e execução de uma camada de CBUQ sobre a base de brita graduada concluída e imprimada (9,9 dias) (peças 39, p. 4-5 e 101, p. 15).

24. A empresa supervisora também traz as extensões de serviços que foram executadas até a data da paralisação em 17/10/2016:

- a) terraplenagem: 12,498 km;
- b) sub-base de macadame seco: 12,420 km;
- c) base de brita graduada: 9,220 km;
- d) imprimação: 9,100 km.

25. Com base nas informações acima, a empresa supervisora aduz que toda a terraplenagem concluída estava protegida pela camada de sub-base de macadame seco e a defasagem entre essa camada e a de base era de 3,32 km. A base de brita graduada estava imprimada e, até então, nenhuma camada de CBUQ havia sido executada. Argumenta que, para zerar as defasagens entre as frentes de serviço quando da paralisação (17/10/2016), necessitaria de dez dias de trabalho para execução de base de brita graduada sobre a sub-base de macadame seco e de dez dias de trabalho para execução de uma camada de CBUQ sobre a base de brita graduada.

26. Com bases nos cálculos realizados, alegam que não era possível que todos os serviços fossem executados concomitantemente, pois possuíam produtividades diferentes e era imprescindível que houvesse uma extensão razoável entre as etapas sob pena de alterarem drasticamente a produção das equipes.

27. Assim, o DNIT e a supervisora alegam que, para a execução adequada da camada de revestimento asfáltico sobre a base de BGS, com melhor acabamento do CBUQ, em especial a redução do número de juntas transversais, para atender ao quociente de irregularidade QI inferior ou igual a 35 contagens/km ($IRI \leq 2,7$ m/km) definido nas normas do DNIT, seriam necessários, pelo menos, quinze dias de trabalho, ou 14 km de antecipação das fases anteriores à execução do serviço de CBUQ.

28. O DNIT e a supervisora também alegam que, de acordo com o cronograma apresentado no reinício das obras, setembro de 2017 (peça 44), os serviços de revestimento com CBUQ estavam previstos para serem iniciados em março de 2018, o que não ocorreu em razão dos aumentos significativos nos preços unitários dos produtos betuminosos, cuja solução foi apresentada pelo DNIT somente em 16/5/2019, isto é, mais de quatro anos após o começo da defasagem dos preços, pela Instrução de Serviço/DG 10/2019 e alterada pela Instrução de Serviço/DG 15 de 23/7/2019.



29. A autarquia destaca que os serviços foram executados dentro das diretrizes normativas; que seu cronograma de implantação seguiu os quesitos necessários para o cumprimento dos prazos da obra; que a empresa supervisora e a fiscalização estavam atentas a possíveis degradações de serviços, pois, logo após a execução das bases, a recomendação era de se executar a imprimação, conforme Ofícios 9/2016, 13/2016 e 16/2016 (peça 40, p. 1-3); e que o aumento nos preços dos materiais betuminosos acabaram por gerar dificuldade de matéria prima para a realização da imprimação e do revestimento asfáltico, bem como a redução de recursos orçamentários que prorrogaram o período de implantação da obra.

30. Argumentam que a obra foi paralisada por ordem do DNIT, em 17/10/2016, em decorrência do saldo de empenho do contrato estar se esgotando e não existirem mais recursos disponíveis na funcional programática 26.782.2087.7L04.0043 - Adequação de Trecho Rodoviário - Porto Alegre - Pelotas - na BR-116 no estado do Rio Grande do Sul, conforme Ofício 1179/2016-SR/RS, peça 43).

31. A supervisora alega ainda que, quando do reinício das obras em setembro de 2017, os segmentos concluídos até outubro de 2016 foram avaliados quanto à integridade estrutural das camadas de sub-base de macadame seco e base de brita graduada, antes da execução das camadas de CBUQ, sendo verificadas as condições geométricas e geotécnicas da terraplenagem, não sendo detectado nenhum dano significativo. Tais ensaios foram anexados ao Supra, estando disponíveis às peças 46-98.

32. Adicionalmente, a supervisora informa que na hipótese da necessidade de refazimento de serviços com o objetivo de recompor os padrões exigidos no projeto, a execução e os encargos decorrentes da restauração dos serviços degradados pelo tempo serão de responsabilidade exclusiva da construtora, sendo que esta foi devidamente notificada do posicionamento do DNIT, quanto à possíveis refazimentos (peça 39, p. 3 e peça 40, p.3).

33. Em reforço, a empresa executora registra em sua manifestação a seguinte declaração (peça 100, p. 3):

Caso venha a se verificar eventuais pontos de desagregação da estrutura do pavimento, a recomposição necessária será executada pela empresa, sempre respeitando as normas técnicas vigentes, sem ônus algum ao DNIT. (Grifo nosso)

34. Quanto ao avanço das etapas, a fiscalização do DNIT afirma que não ficaram claros os critérios utilizados pela equipe do TCU para justificar a disparidade, pois o cronograma mencionado no Relatório de Fiscalização foi apresentado em grupos de serviços (terraplenagem, pavimentação, etc.), sem o detalhamento e a diferenciação das etapas de trabalho (pavimentação = sub-base, base, imprimação e CBUQ) ao longo do tempo de implantação.

35. Alega que, em 2019, não estão sendo executados serviços de terraplenagem, sub-base e base, mas somente serviços de CBUQ com prioridade de entrega de trechos aos usuários, tanto que se tem mais de 7 km prontos somente neste lote. A boa condição da base imprimada permitiu postergar a execução da primeira camada em benefício do usuário; que está com vários quilômetros de pista duplicada em uso, mais precisamente 47 km em todos os lotes, e mais 30 km que serão entregues nas próximas semanas.

36. De sua parte, a empresa executora admite que houve descompasso, cuja causa maior teria sido a demora na definição dos critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro dos insumos asfálticos, que só teriam sido aprovados e autorizados pelo DNIT em maio de 2019, além de outros entraves como a demora na liberação de jazidas, a ausência de verba para o contrato e os atrasos de pagamento que, por si só, já justificariam a prorrogação de execução dos serviços (peça 100, p. 2).

37. Deste modo, concluem que não houve degradação significativa das camadas de terraplenagem e de pavimentação executadas, nem antecipação de etapas do cronograma físico-financeiro e nem avanço desproporcional das etapas de serviços, causados ou autorizados pela Supervisão e Fiscalização do Contrato 462/2012.

I.2. Análise

38. Durante a fiscalização do TCU ocorrida, em 2019, no Contrato 462/2012, a equipe identificou a existência de um avanço desproporcional entre as etapas de serviços, especialmente quanto às extensões de terraplenagem, base e sub-base executadas em relação a de revestimento em CBUQ. Tal constatação se baseou na inspeção in loco e nas informações obtidas do sistema de Supervisão Rodoviária Avançada - Supra/DNIT (peça 20).

39. Conforme se verifica no Relatório de Fiscalização, até 29/8/2019, as extensões de execução física de etapas e de serviços, em quilômetros e percentuais eram:

Tabela 3 - Execução física até 29/8/2019- Contrato 462/2012

Etapas de serviços	Extensão prevista	Extensão executada	
Terraplanagem	24,99 km	16,64 km	66,58%
Sub-Base	24,99 km	16,22 km	64,91%
Base	24,99 km	14,87 km	59,50%
Revestimento	24,99 km	1,31 km	5,24%

Fonte: Relatório de Fiscalização (peça 28, p.19), e dados do sistema de Supervisão Rodoviária Avançada - Supra/DNIT.

40. Da tabela 3, percebe-se que em termos percentuais, os serviços de pavimentação executados de sub-base, de base e de revestimento atingiram 64,91%, 59,50% e 5,24%.

41. Diverge-se da argumentação apresentada pela fiscalização do DNIT de que não ficaram claros os critérios utilizados pela equipe de auditoria do TCU sobre a constatação da desproporcionalidade de execução entre os serviços.

42. Conforme visto na tabela 3, extraída do Relatório de Fiscalização, a desproporcionalidade foi configurada pelo percentual de execução dos serviços de terraplenagem, base e sub-base, que convergem para percentuais semelhantes, em torno de 60%, em relação ao baixo percentual de execução do revestimento, que atinge pouco mais de 5%. O serviço de imprimação, por não se tratar de uma camada do pavimento, não foi demonstrado na tabela 3, pela equipe de auditoria do TCU.

43. Além disso, houve reconhecimento por parte da empresa executora quanto ao descompasso apontado pela equipe de auditoria, ao indicar, como motivação principal para falta de execução dos serviços de revestimento, a alta de preços dos materiais betuminosos.

44. Todavia, ainda que a equipe de auditoria considerasse, em sua análise, os serviços de imprimação executados, nada alteraria no alerta registrado neste achado de auditoria, visto que a deterioração aventada não se referia à falta de imprimação na base executada, mas sim ao longo período em que a base, mesmo sendo imprimada, esteve exposta a intempéries e à circulação de tráfego local (lindeiros), sem a execução do revestimento em CBUQ. Inclusive, porque a função da imprimação da base é a de lhe conferir coesão superficial, impermeabilizar e permitir condições de aderência entre essa e o revestimento a ser executado.

45. Portanto, a execução de imprimação sobre a base não garantiria a proteção das camadas de pavimento contra eventuais esforços que poderiam atuar sobre ele em decorrência de passagens de veículos.

46. Cabe destacar, ainda, que não está sendo discutida a defasagem entre os serviços executados de terraplenagem e de sub-base, que resulta em 0,42 km (16,64 km - 16,22 km), e nem da sub-base e a base, que se tem 1,35 km (16,22 km - 14,87 km).

47. O que está sendo tratado é a possível deterioração dos serviços de terraplenagem e das camadas do pavimento – base e sub-base – já executados, em face do avanço desproporcional desses em relação aos serviços de revestimento (CBUQ).

48. Convém lembrar que a camada de revestimento, além de melhorar as condições de rolamento quanto à comodidade e segurança, resiste aos esforços mecânicos que sobre ela atuam

e, por ser estrutura impermeável, garante vedação eficaz contra a penetração da água pluvial, mantendo a estabilidade e a integridade do perfil do pavimento.

49. A ausência da execução da camada de revestimento expôs os serviços executados a condições chuvosas por longos períodos e ao tráfego local (lindeiros), o que causou algum desgaste na camada de base, conforme foto 3 contida no Relatório de Fiscalização (peça 28, p. 21).

50. No entanto, mais recentemente, verificou-se que a defasagem entre os serviços executados de base e a terceira camada de CBUQ foi reduzida a 0,02 km (17,305 km – 17,285 km), demonstrando que não mais subsiste o descompasso em apreço, de acordo com informações do Supra (peça 124), conforme tabela 4:

Tabela 4 - Execução física até 30/12/2020- Contrato 462/2012

Etapas de serviços	Extensão	Execução	
Terraplanagem	24,99 km	17,425 km	69,72%
Sub-Base	24,99 km	17,395 km	69,60%
Base	24,99 km	17,305 km	69,24%
Revestimento	24,99 km	17,285 km	69,16%

Fonte: Informações obtidas do Supra/DNIT relativas ao Relatório de Supervisão de Obras RP 96 (1/12/2020 a 30/12/2020) (supra.dnit.gov.br, em 12.4.2021).

51. Destaca-se que já foram entregues ao tráfego 17,325 km de pista duplicada, conforme informações colhidas junto ao Supra (supra.dnit.gov.br, acesso em 12/4/2021). De acordo com o novo cronograma da obra (10/2020) referente ao 13º Termo Aditivo que transferiu a data de término dos serviços de 20/9/2020 para 20/9/2021, a obra encontra-se em ritmo normal de execução e já foram medidos (PI+A+R), 74,28% do valor total da obra, conforme informações obtidas do Supra (resumo do Relatório de Supervisão de Obras RP 96, período de 1/12/2020 a 30/12/2020, peça 124, p. 2-3).

52. Em sequência, serão analisados a pertinência dos motivos, apresentados nas manifestações da fiscalização, da supervisão e da empresa executora, relativos ao descompasso registrado que foram: alta nos preços unitários dos materiais asfálticos, cuja solução foi apresentada pelo DNIT somente em 16/5/2019; a limitação de recursos orçamentários; e os atrasos nos pagamentos, que teriam contribuído para a longa permanência dos serviços executados, sem a devida proteção.

53. No que se refere à alta dos preços dos materiais asfálticos, cabe esclarecer que já em 2015, o DNIT expediu normativo que estabelecia critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos decorrente do acréscimo dos custos dos materiais betuminosos, inicialmente em 23/3/2015, com a Instrução de Serviço IS/DG/DNIT 2/2015, que foi substituída pela IS/DG/DNIT 4/2015 em 13/7/2015. Foram expedidas ainda, tratando do mesmo assunto, a IS/DG/DNIT 2/2016 e a IS/DG/DNIT 15/2016. Assim, desde 2015, há regulamentação acerca do reequilíbrio dos contratos.

54. No entanto, a regulamentação precedente à 2019 determinava que eventual pedido de reequilíbrio econômico-financeiro deveria demonstrar condição insuportável de o contratado executar o CBUQ sem que o contrato fosse reequilibrado. A caracterização da condição insuportável adviria de demonstração de que o impacto financeiro contratual deveria atingir determinado patamar a partir do qual restaria configurado que haveria prejuízo à continuidade da execução contratual, sem o reequilíbrio econômico-financeiro. Nesse sentido, os normativos precedentes traziam contornos a serem observados e apurados envolvendo a onerosidade excessiva retardadora ou impeditiva da execução do ajuste, o impacto acentuado, ou não, na relação contratual, além da exigência de provas robustas e detalhadas.

55. Nesse contexto, entende-se que não procede a alegação de que o normativo autorizando o reajustamento (reequilíbrio) teria sido criado apenas em 2019.

56. Por outro lado, a expressiva elevação dos preços dos materiais asfálticos, ocorrida no final de 2014, apesar de não justificar a defasagem entre os serviços aqui discutidos, pode ter sido um fator agravante para ser suportado pela empresa executora, considerando-se a falta de perspectiva quanto à disponibilidade de recursos financeiros para as obras, aliado ao histórico de atrasos de pagamentos por parte do DNIT, assuntos a seguir analisados.

57. Em relação à alegada indisponibilidade de recursos financeiros para o Contrato 462/2012, o argumento de escassez de recursos será examinado a seguir por meio de: consulta ao Sistema Acompanhamento de Contratos (SIAC) aos valores empenhados e consumidos no contrato; constatação de atrasos nos pagamentos à construtora; e suspensão dos serviços por insuficiência de recursos.

Tabela 5 - Valores de empenhados e consumidos no Contrato 462/2012

Nota empenho	Ano	Valor empenhado	Valores ajustes	Valores consumido	Saldo empenho
2012NE801403	2012	9.000.000,00	0,00	9.000.000,00	0,00
2012NE802328	2012	12.200.000,00	0,00	12.200.000,00	0,00
2012NE803596	2012	8.800.000,00	0,00	8.800.000,00	0,00
2013NE802226	2013	23.000.000,00	7.000.000,00	30.000.000,00	0,00
2014NE800320	2014	15.000.000,00	-15.000.000,00	0,00	0,00
2015NE802254	2015	10.000.000,00	-6.800.000,00	3.200.000,00	0,00
Sem empenho	2016	0,00	0,00	0,00	0,00
2017NE802130	2017	7.833.870,00	0,00	7.833.870,00	0,00
2017NE805504	2017	5.000.000,00	0,00	5.000.000,00	0,00
2018NE800497	2018	9.256.825,00	-9.256.825,00	0,00	0,00
2018NE801071	2018	14.218.311,00	0,00	14.218.311,00	0,00
2019NE806214	2019	4.500.000,00	0,00	4.500.000,00	0,00

Fonte: elaboração própria com base no Sistema Acompanhamento de Contratos (SIAC)

58. Em análise aos valores constantes da tabela 5, é possível verificar que de fato ocorreu redução dos valores empenhados para o Contrato 462/2012 a partir de 2014, seja pela redução, propriamente dita, seja pelos ajustes aplicados.

59. Em 2014, sem entrar no mérito dos ajustes financeiros, o valor empenhado (2014NE800320) sofreu ajuste negativo, em igual valor, resultando em empenho zerado para esse ano. Procedimento que se repetiu em um dos empenhos de 2018 (2018NE800497). Outrossim, ainda em 2016, ano da ordem de paralisação, sequer houve valor empenhado, indicando insuficiência de recursos necessários, mesmo sem levar em conta eventuais contingenciamentos.

60. Adicionalmente, verificou-se que ocorreram diversos atrasos nos pagamentos à construtora, fato apontado pela própria Construtora Pelotense Ltda. por meio do documento CPPA 067/2015, protocolado na SRDNIT/RS em 5/10/2015, peça 100 p.14, indicando o cenário de limitação financeira enfrentado pelo Contrato 462/2012.

61. Consta no documento protocolado pela construtora o seguinte:

(...)

Desde o início da obra houve pequenos retardamentos nos pagamentos das medições dos serviços executados. Todavia, a partir de novembro de 2014, esses atrasos se agravaram de tal forma que as produções de setembro/14 até a de abril de 2015, foram pagas com 68, 65, 62, 96, 92, 94, 63 e 100 dias de atraso, respectivamente, conforme registrado em ofícios anteriores.

Em 02 de junho p.p. emitimos a fatura de nº 2015/42, referente à produção dos serviços realizados entre 01 e 31 de maio de 2015, que até a presente data ainda não foi paga, perfazendo hoje um atraso de 94 dias.

(...)

Remanesçam também pendentes de pagamento as faturas dos meses de junho e julho de 2015, que estão com os prazos vencidos há 64 e 33, respectivamente, além da relativa à produção de agosto de 2015, cujo prazo acaba de vencer.

(...)

Assim, por todo o exposto, vimos solicitar a imediata regularização dos referidos pagamentos, bem como, os ressarcimentos relativos aos atrasos, inclusive os das correções financeiras determinadas na cláusula terceira do contrato firmado entre o DNIT e o Consórcio.

62. No que concerne à suspensão dos serviços por insuficiência de recursos financeiros, na Ordem de Paralisação de Serviços, emitida pela Superintendência Regional do DNIT no Rio Grande do Sul, por meio do Ofício 1179/2016-SR/RS, de 14 de outubro de 2016 (peça 43), consta a seguinte motivação para a paralisação das obras: “Tendo em vista que o saldo de empenho do contrato está chegando ao fim e não existem mais recursos na funcional programática 26.782.2087.7L04.0043 (...) Determinamos a paralisação dos serviços a partir de 17/10/2016 para o contrato TT-462/2012-00 (...)”.

63. Nesse contexto, embora se reconheça que houve limitação de recursos financeiros para a execução da obra, fato com potencial impacto no regular andamento do empreendimento e na execução dos serviços, os elementos contidos nos autos não são suficientes para que se possa graduar eventuais efeitos deletérios sobre o ritmo da obra.

64. Quanto à memória de cálculo apresentada pela empresa supervisora (peça 39, p. 6-7), relativa à situação existente à época da paralisação ocorrida em 17/10/2016, na qual apresenta a quantidade de dez dias de trabalhos que seriam necessários para conclusão da camada de base de brita graduada sobre a sub-base de macadame seco executada; e mais dez dias para a conclusão de revestimento em CBUQ sobre a camada de base imprimada, totalizando vinte dias, observam-se algumas inconsistências.

65. Tais inconsistências estão relacionadas à utilização da produtividade nominal do conjunto de britagem e usina de asfalto e de solos em detrimento de sua produtividade efetiva; ao uso da produtividade de um dos equipamentos que compõem os serviços auxiliares de usinagem da brita, de asfalto e de solo, como sinônimo de produção principal da execução dos serviços; à ausência da apresentação da ficha de produção de equipe mecânica dos serviços, desconsiderando, portanto, fatores que tendem a reduzir a produtividade das equipes, como o de eficiência, de conversão e de carga; e à extensão de CBUQ a ser executada sobre a camada de base de brita graduada (9,22 km), enquanto que o dado correto, à época da paralisação ocorrida em 17/10/2016, seria a extensão de 12,42 km necessários para execução de uma camada de CBUQ sobre a camada de base e sub-base executadas (item 24, desta instrução).

66. Com intuito de quantificar os dias necessários para a execução de uma camada de revestimento em CBUQ com 12,42 km sobre os serviços de terraplenagem, sub-base e base já executados, lançou-se mão da tabela 6, em que são calculados, para cada serviço, os respectivos dias a serem trabalhados.

Tabela 6 - Cálculo dos dias para a execução de uma camada de revestimento em CBUQ sobre o segmento de sub-base concluída com 12,42 km de extensão à época da paralisação contratual 17/10/2016.

Execução do serviço	Extensão de serviços a executar (km)	Quantitativos necessários de execução dos serviços	Produção horária da execução dos serviços	Número efetivo de dias trabalhados $d = b/(c*8)$
	(a)	(b)	(c)	
Base de brita graduada sobre a sub-base de macadame seco	3,20 (12,42 - 9,22)	6.283,2 m ³ (3.200*11,55*0,17)	121,00 m ³ /h (peça 8, p. 33)	6,49 dias
Camada de 5 cm de revestimento em CBUQ sobre a base imprimada	12,42	16.394,4 toneladas (12.420*11,00*0,05*2,4)	75 t/h (peça 8, p. 34)	27,33 dias
Soma do total de dias efetivos necessários para execução de uma camada de CBUQ sobre a extensão de 12,42 km de base de brita graduada simples				33,81 dias

(b) Quantitativos necessários de serviços a serem executados em m³, m² e t. No caso do quantitativo de revestimento em CBUQ em toneladas, multiplicou-se o volume necessário (m³) pela densidade de 2,4t/ m³.

(c) Produção horária da execução dos serviços, conforme CPUs de referência à peça 8, p. 33 e 34.

(d) Número de dias efetivos trabalhados: razão entre os quantitativos necessários de execução dos serviços e a produção do serviço diário (produção horária de execução dos serviços (c) * 8h diárias).

Fonte: elaboração própria

67. Do cálculo acima, verifica-se que a quantidade de dias necessária para a execução de uma camada de CBUQ sobre 12,42 km da camada de base imprimada, considerando também a execução de 3,20 km de base sobre a camada de sub-base e uma única frente de serviço, seria de, aproximadamente, 34 dias de trabalho.

68. Porém, caso fosse considerada a existência de duas frentes de serviços trabalhando concomitante na execução de base e revestimento em CBUQ, de modo que a execução de cada serviço fosse independente, resultaria em 28 dias de trabalho.

69. Com base nas informações acima, teríamos, então, dois possíveis cenários: um menos favorável que levaria 34 dias de trabalho para execução de 12,42 km de revestimento em CBUQ e o outro, mais favorável, que resultaria em 28 dias para a execução dos serviços. Em termos de prazo médio, poderíamos considerar que a execução de uma camada de revestimento em CBUQ demandaria em torno de 31 dias de trabalho (média de 28 e 34 dias).

70. Portanto, em que pese o cálculo obtido resultar num prazo maior que o alegado pelos responsáveis (vinte dias de trabalho para execução da base e revestimento), concorda-se que a primeira camada de CBUQ, cobrindo a base de brita graduada, poderia, teoricamente, ser executada em prazo relativamente curto (cerca de 31 dias) pela Construtora Pelotense Ltda., ou seja, com uma produtividade teórica de 12,42 km em 31 dias.

71. Discorda-se parcialmente das argumentações dos interessados quando alegam que, para um melhor acabamento da camada de revestimento, deve existir uma redução de número de juntas transversais, visando atender ao quociente de irregularidade inferior a 35 contagens/km, ou $IRI \leq 2,7m/km$, que justificariam quinze dias de trabalho, ou 14 km de antecipação das fases anteriores à execução do serviço de CBUQ.

72. Ainda que seja desejável a redução de execução de juntas transversais nas camadas de CBUQ, consultando a Norma do DNIT 31/2006-ES, que trata da especificação de serviço para pavimentos flexíveis em concreto asfáltico, não consta nenhuma orientação relacionada com a extensão mínima de frente de serviço a ser disponibilizada para a execução das camadas de revestimento em CBUQ, bem como limitação quanto ao número máximo de juntas transversais permissíveis na execução.

73. Observe-se que os prazos sugeridos nas manifestações dos interessados (item 25) para execução das camadas dos pavimentos, por terem resultados menores que o calculado nesta análise, favorecem à conclusão de que não seria por problema executivo ou de produtividade que as camadas de pavimento – base e sub-base – foram deixadas expostas às intempéries.

74. A partir de pesquisa empreendida em medições do SIAC, foi possível se identificar que no Contrato 460/2012 (Lote 4) houve produtividade média de 12,15 km/mês de execução de CBUQ, se considerados os meses de melhor desempenho. Esse resultado se aproxima daquele calculado nesta instrução, que é 12,42 km em 31 dias (peça 125-produtividade CBUQ, Lote 4).

75. No entanto, o ritmo atual praticado na execução dos serviços de revestimento betuminoso do Contrato 462/2012, desde a manifestação à oitiva, não se mostrou aderente à produtividade defendida nas manifestações. Essa observação foi possível a partir dos seguintes dados retirados do quadro resumo de informações do Supra (Relatório de Supervisão RP 96), em 12/4/2021, que registram a seguinte execução física dos serviços até dezembro/2020 (peça 124):

a) terraplenagem: 17,425 km;

b) sub-base em macadame seco: 17,395 km;

c) base de brita graduada: 17,305km;



- d) revestimento: 17,295 km (primeira camada de CBUQ);
- e) revestimento: 17,290 km (segunda camada executada de CBUQ); e
- f) revestimento: 17,285 km (terceira camada executada de CBUQ).

76. O comparativo entre a situação apresentada pela supervisora (novembro/2019, item 21) e a mais atualizada (dezembro/2020, item 75) demonstra que a evolução de execução física dos serviços de CBUQ foi de somente 9,772 km em 270 dias úteis, frente à produtividade de 9,22 km em dez dias, apresentado na manifestação do DNIT e da supervisora (item 25), ou mesmo 12,42 km em 28 dias, calculado nesta instrução (tabela 6, item 66).

77. Em detalhes, o serviço de revestimento, em CBUQ - 1ª camada evoluiu 9,772 km em 270 dias úteis ($17,295 \text{ km} - 7,523 \text{ km} = 9,772 \text{ km}$, entre 30/11/2019 a 30/12/2020).

78. Nesses termos, embora reconhecida a viabilidade da produtividade apresentada, no caso em tela, o ritmo de execução do Contrato 462/2012 deveria ser aumentado para que se atingisse os níveis teóricos defendidos na manifestação da oitiva (peça 125-produtividade CBUQ, Lote 4).

79. Portanto, apesar de ter se identificado o avanço desproporcional das frentes de serviço de terraplenagem e de pavimentação (sub-base e base) em relação aos serviços de revestimento asfáltico, verificou-se que tal fato poderia ter sido mitigado, com a realização tempestiva desses serviços num prazo médio de 31 dias pela construtora, à época. No entanto, alguns fatores aqui discutidos como a limitação de recursos orçamentários (itens 57-59), os atrasos nos pagamentos (itens 60-61) e a paralisação da execução do Contrato 62/2012 (item 62), acabaram por contribuir para a longa permanência dos serviços executados, sem a devida proteção, que pode ter acarretado em certo grau de deterioração dos serviços aqui mencionados.

80. No entanto, no que se refere à aventada deterioração dos serviços do pavimento, o fato de terem sido realizadas avaliações quanto à integridade estrutural das camadas de sub-base de macadame seco e base de brita graduada, antes da execução das camadas de CBUQ, conforme ensaios apresentados às peças 46-98, aliada à alegada verificação das condições geométricas e geotécnicas da terraplenagem, e também pela declaração do DNIT e da supervisora de que não foi detectado nenhum dano significativo, indicam que a qualidade dos serviços realizados não foi afetada.

81. Além disso, o fato de a construtora ter sido informada de que teria que restaurar, caso houvesse serviços degradados pelo tempo, assumindo todos os custos provenientes do retrabalho (peça 100, p. 3), e ainda que os sistemas do DNIT e da Supervisora não aceitam pagamentos em duplicidade, considera-se que tais esclarecimentos mitigam eventual prejuízo advindo de possível deterioração dos serviços, aqui relatados (peça 101, p. 16).

82. Em tempo, o assunto sobre a deterioração dos serviços e medidas adotadas serão mais bem detalhados nos tópicos seguintes (II e III).

II. Oitiva sobre o resultado de eventual realização de novos ensaios e de avaliação das condições estruturais do pavimento executado (terraplenagem, base e sub-base) na obra objeto do Contrato 462/2012, após o longo período de tempo em que esteve exposto a intempéries e ao tráfego indevido, a fim de verificar a necessidade de refazimento de serviços para que se recomponha os padrões exigidos para o pavimento (subitem a.2).

II.1. Manifestação do DNIT (peça 101, p. 16-17), da Construtora Pelotense Ltda. (peça 100, p. 3) e da empresa supervisora STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (peça 39, p. 6):

83. Afirmam que os segmentos concluídos até out./2016, quando do reinício das obras em set./2017, e antecedendo a execução das camadas de CBUQ, foram avaliados quanto à integridade estrutural das camadas de sub-base de macadame seco e base de brita graduada, sendo verificadas as condições geométricas e geotécnicas da terraplenagem, não sendo detectado nenhum dano significativo. Tais ensaios foram anexados ao Supra, estando disponíveis às peças 46-98.

84. A supervisora destaca que a empresa executora sempre se manteve acompanhando o estado da base durante a paralisação das obras, 17/10/2016 a 26/9/2017, e no período precedente ao início dos serviços de CBUQ.



85. Alegam que as camadas de base de brita graduada estavam imprimadas quando da paralisação em 17/10/2016 e que nenhum retrabalho foi pago. Aduzem que a Construtora Pelotense foi notificada de que teria obrigação de restaurar a estrutura do pavimento e recompor os padrões exigidos em projeto por suas próprias expensas, caso houvesse a necessidade.

86. Em concordância, a empresa executora registra em sua manifestação que “caso venha a se verificar eventuais pontos de desagregação da estrutura do pavimento, a recomposição necessária será executada pela empresa, sempre respeitando as normas técnicas vigentes, sem ônus algum ao DNIT” (peça 100, p. 3):

II.2. Análise

87. Quanto à possível deterioração dos serviços, verifica-se que a qualidade dos serviços realizados não foi afetada, com base nos ensaios de peças 46-98, sendo que, durante o período de paralisação, o DNIT, a empresa supervisora e a construtora mantiveram o acompanhamento da obra.

88. Verifica-se também que, durante todo o ano de 2018, após a retomada das obras, foram realizados diversos ensaios para avaliação das camadas de terraplenagem, de sub-base e de base que foram concluídas e expostas às intempéries, tais como: densidade aparente (método do frasco e areia), viga Benkelman, Índice de Suporte Califórnia, análise granulométrica, compactação, limite de liquidez e limite de plasticidade, conforme peças 46-98.

89. Assim, constata-se que a empresa supervisora, em conjunto com a fiscalização do DNIT, buscou atentar para a necessidade de retrabalhos com a retomada da implantação da obra, realizando ensaios de verificação das camadas de terraplenagem e pavimentação, avaliando-as quanto à integridade estrutural e às condições geométricas e geotécnicas, não sendo detectados nenhum dano significativo.

90. Merece destaque que a empresa supervisora e a fiscalização do DNIT, tempestivamente, tomaram as providências alusivas a possíveis degradações de serviços, recomendando a execução da imprimação logo após a execução da base, conforme Ofícios 9/2016, 13/2016 e 16/2016 (peça 40, p. 1-3).

91. Ante o exposto, verifica-se que tanto o DNIT quanto a empresa supervisora adotaram medidas visando mitigar os possíveis impactos que poderiam ocorrer nos serviços executados de terraplenagem e de pavimentação, realizando ensaios tecnológicos durante o período em que a obra estava paralisada.

III. Oitiva sobre o quantitativo de serviços eventualmente já executado e medido referente ao refazimento de serviços para recompor os padrões exigidos para o pavimento deteriorado na obra objeto do Contrato 462/2012 (subitem a.3).

III.1 . Manifestação do DNIT (peça 101, p. 17), da Construtora Pelotense Ltda. (peça 100, p. 4) e da empresa supervisora STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (peça 39, p. 7)

92. Repisam que não houve danos significativos às camadas executadas de terraplenagem e pavimentação (base, sub-base e imprimação), inexistindo quantitativos de serviços a serem refeitos na obra. Alegam que a construtora está ciente de que teria de arcar com quaisquer refazimentos que eventualmente se fizerem necessário, sendo tal posicionamento já informado à Construtora Pelotense.

93. Em reforço, a empresa executora declara em sua manifestação que “caso venha a se verificar eventuais pontos de desagregação da estrutura do pavimento, a recomposição necessária será executada pela empresa, sempre respeitando as normas técnicas vigentes, sem ônus algum ao DNIT.” (peça 100, p. 3).

III.2. Análise

94. Conforme manifestação do DNIT, da empresa executora e da supervisora, inexistiram quantitativos de serviços a serem refeitos quando do reinício da obra, sendo que a empresa contratada foi devidamente notificada de sua responsabilidade quanto aos encargos de eventuais refazimentos de serviços, sem ônus para o erário (juntar a notificação).



95. *Em corroboração, consta a anuência da empresa executora em realizar eventual recomposição de serviços degradados, somado ao fato de que qualquer medição por quantidades acrescentadas de serviços, além daquelas já previstas contratualmente, estaria assim identificada no SIAC, mediante aditivo.*

96. *Diante do exposto, como o DNIT se absteve de fazer qualquer pagamento relativo a eventuais refazimentos de serviços perdidos (terraplenagem, base, sub-base e imprimação), para os quais a contratada tenha dado causa, devido ao longo período de tempo em que ficaram expostos sem a devida proteção, não foram identificados prejuízos ao erário.*

IV. *Oitiva sobre a ausência das motivações para as prorrogações de prazo formalizadas nos Termos Aditivos 3º e 10º e para a paralisação e a suspensão do prazo de vigência registradas no 7º Termo Aditivo, ocorridos na obra objeto do Contrato 462/2012, esclarecendo, de forma fundamentada e documentada, os fatos que ensejaram as sucessivas prorrogações e quem lhes deu causa.*

97. *Conforme Relatório de Fiscalização (peça 28), foi constatado atraso de cinco anos, na execução das obras do Contrato 462/2012 – Lote 6, firmado em 12/7/2012. A situação das obras, à época da fiscalização do TCU (setembro de 2019), era que se havia medido 54,16% do contrato e nenhuma parcela da obra havia sido entregue ao uso da população.*

98. *Considerando que tal atraso não se alinhava aos princípios da eficiência e da economicidade aludidos nos artigos 37 e 70 da CF/1988, concluiu-se, naquela fiscalização, que os recursos aplicados representavam elevado custo de oportunidade, pois, no cenário de escassez de recursos, outras demandas deixaram de ser atendidas.*

99. *Dados atualizados, obtidos no Supra, indicam que houve liberação de 17,325 km de duplicação no Lote 6, aos usuários (dezembro/2020) (peça 124, p. 6).*

100. *O Consórcio Pelotense-CC, executor da obra, foi dissolvido em 26/9/2017 (9º TA), restando como remanescente a Construtora Pelotense Ltda. que assumiu a execução do Contrato 462/2012, desde então.*

101. *Embora o referido contrato tenha sofrido quinze aditivos até o momento, esta oitiva trata dos aditivos relativos à prorrogação de prazos, além do 7º TA, que trata de paralisação (peça 122, p. 1 e 4-6).*

102. *Nesse sentido, os termos da oitiva, determinada no despacho do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 32), quanto ao assunto tratado no Achado III.1, foram os seguintes:*

Determino ainda, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Dnit para, no prazo de 15 dias, manifestar-se sobre a ausência das motivações para as prorrogações de prazo formalizadas nos Termos Aditivos 3º e 10º e para a paralisação e a suspensão do prazo de vigência registradas no 7º Termo Aditivo, ocorridos na obra objeto do Contrato TT462/2012, esclarecendo, de forma fundamentada e documentada, os fatos que ensejaram as sucessivas prorrogações e quem lhes deu causa.

103. *De acordo com o referido despacho, há três quesitos a serem analisados em oitiva, a saber:*

- a) a ausência das motivações para as prorrogações de prazo dos Termos Aditivos 3º e 10º;*
- b) a paralisação e a suspensão do prazo de vigência registradas no 7º Termo Aditivo;*
- c) os fatos que ensejaram as sucessivas prorrogações e quem lhes deu causa.*

IV.1. Manifestação do DNIT (peça 101)

104. *Em 10/12/2019, o DNIT, por meio de seu Diretor-Geral, mediante Ofício 1243370/2019/ACE – DG/DG/DNIT/SEDE, encaminhou a seguinte manifestação da Unidade Local do DNIT em Pelotas/RS (peça 101, p. 17):*

No que tange as razões das prorrogações de prazo informamos que, a nível da obra, sempre foram apresentadas pela Construtora razões que podem ser vistas no anexo 4605289. As questões foram sempre devidamente analisadas dentro do processo no qual tramitou cada aditivo de prorrogação (50610.001730/2014-21 em meio físico e 50610.000328/2019-34) e não procede a alegação de inexistência de razões.

OBS: O processo 50610.001730/2014-21 está arquivado no DNIT em Brasília, na CGCONT.



Da mesma forma, a paralisação da obra ocorreu por falta de recursos orçamentários, perfeitamente caracterizada e relatada inclusive no ofício de paralisação 4605289.

105. De sua parte, a Coordenação-Geral de Construção Rodoviária (CGCONT), mediante Despacho/DNIT SEDE/DIR/CGCONT (peça 101, p. 6), complementa com a informação a seguir.

3. No tocante ao processo nº 50610.001730/2014-21 que a SR-RS informa estar arquivado nesta Setorial, ressalto que o mesmo encontra-se incluído no Sistema Eletrônico de Informações (SEI)-Processo APS 50610.001730/2014-21 (0433993).

IV.2. Análise

106. Registra-se, inicialmente, que a manifestação da Unidade Local do DNIT em Pelotas/RS, no que tange à questão de prorrogações de prazos e paralisação, limitou-se a indicar alguns números de processos e anexos que contemplariam as razões das prorrogações de prazos dos respectivos aditivos, conforme transcrito no item 104.

107. Ainda com relação aos processos e documentos, indicados na manifestação do DNIT, necessários à análise desta oitiva, importa registrar a dificuldade para a respectiva localização, dado que alguns deles, a exemplo do 50610.001730/2014-21 e 50610.000328/2019-34 estão apensados a outro, cuja identificação não foi fornecida, nem pela Unidade Local do DNIT, nem pela CGCONT, conforme se pode observar pela manifestação transcrita.

108. No entanto, após buscas no Sistema Eletrônico de Informação do DNIT (SEI), foi possível localizar o processo 50600.052051/2012-78, ao qual estão apensados os processos que tratam dos referidos termos aditivos, a seguir elencados, para a obtenção dos documentos necessários ao presente exame:

a) Processo APS 50610.001730/2014-21 - 3º TA (apenso ao 50600.052051/2012-78);

b) Processo APS 50610.000328/2019-34 - 10º TA (apenso ao 50600.052051/2012-78).

109. No que tange ao primeiro quesito da oitiva, que trata da ausência das motivações para as prorrogações de prazo formalizadas nos Termos Aditivos 3º e 10º, verificou-se que os motivos constam das solicitações do consórcio executor, como se verá adiante.

110. No caso do 3º Termo Aditivo, o consórcio executor solicitou a prorrogação do prazo contratual por mais 510 dias (17 meses), por meio do documento CPPA 40/2014, em 6/6/2014, sob as seguintes motivações (peça 105, p. 3):

a) retardamento na liberação das jazidas de solos para serviços de terraplenagem, que substituíram aquelas inicialmente previstas no edital, sendo que a liberação correspondente, pelo Ibama, foi concluída no fim de janeiro de 2014;

b) atraso na entrega do projeto executivo, ocorrido somente em 9/5/2014, com fornecimento de definições geométricas e de compensações de materiais, dando condições de execução de obras de terraplenagem e viaduto no trecho dos cinco quilômetros iniciais que possuíam maior densidade de obras;

c) falta de expedição da licença de operação (LO), pelo Ibama, para a pedreira prevista no projeto executivo, em substituição à pedreira indicada no edital (transferida para o Lote 7). A falta de licenciamento da pedreira impediria o início dos trabalhos de pavimentação, cujo prazo de execução previsto no cronograma da proposta seria de vinte meses;

d) acréscimo de obras necessárias, próximos a 20% do valor inicial; e

e) ocorrência de dias de chuva durante a execução dos serviços.

111. No caso do 10º Termo Aditivo, a empresa executora apresentou sua solicitação por meio do documento CPPA 5/2019, de 15/1/2019, sob as seguintes motivações (peça 105, p. 55-56):

a) chuvas excepcionais, nos meses de outubro a dezembro de 2017, com 50% dos dias com chuvas ou impraticáveis, período em que no estado do Rio Grande do Sul costuma ser o mais propício para terraplenagem. Fato que se repetiu nos meses de julho a setembro de 2018, com 52% dos dias com chuvas ou impraticáveis;

b) total incerteza, desde o início do ano de 2019, quanto aos reajustes dos preços de ligantes asfálticos, gerando desequilíbrio no contrato, que inviabilizaria a execução do CBUQ;

c) acréscimo de diversos serviços de terraplenagem, inclusive a remoção de solos sem suporte, que teriam surgido no período, sem a possibilidade de serem executados, por dependerem de autorização mediante aprovação de processo de Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO), que estaria em tramitação. Tal acréscimo de serviços, exigiria um aumento de seis meses no prazo de execução;

d) instabilidade de taludes ao longo do trecho danificariam serviços já executados e impediriam a execução de serviços de terraplenagem, aguardando a definição de solução de projeto pela supervisão da obra;

e) impossibilidade de finalização da obra dentro do cronograma vigente, em virtude de que o orçamento geral da União estaria muito longe de contemplar o montante necessário para finalizar a obra, ainda que todos os percalços elencados naquela solicitação, não tivessem ocorrido.

112. À época do 10º TA (janeiro de 2019), a empresa supervisora, em anuência à realização do respectivo aditivo, registra que “o montante executado até 31 de dezembro de 2018 – 67ª medição – foi de R\$ 60.541.388,85 a preços iniciais, correspondente a 55,76% do valor contratual vigente a preços iniciais de R\$ 108.576.248,22 (data-base = setembro 2009).” (Ofício 004/2019, peça 107, p. 21).

113. Compulsando o processo, que tratou do 3º Termo Aditivo, verifica-se que a solicitação do consórcio executor teve a concordância da fiscalização do Contrato 462/2012 e da empresa supervisora, quanto à prorrogação pleiteada (peça 105, p. 2 e 11-13).

114. Além disso, o pleito foi encaminhado à área jurídica competente do DNIT, que emitiu o Parecer 168/2014/PFE-DNIT/RS /PGF/AGU favorável à lavratura do 3º Termo Aditivo, sob amparo do art. 57, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 (peça 106, p. 24-25).

115. No que se refere ao 10º TA, observou-se que foram cumpridas as mesmas etapas descritas para o 3º TA, durante a tramitação do processo de aditivação do referido contrato, até a sua efetiva formalização (peça 107).

116. Na manifestação favorável da área jurídica competente do DNIT para a lavratura do 10º TA, mediante Parecer 23/2019/PFE-DNIT/RS/PGF/AGU, houve alteração quanto ao amparo legal, desta feita suportado pelo art. 57, § 1º, inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 107, p. 48-49).

117. Convém registrar que a autarquia adota, para a verificação do rito de aprovação de termos aditivos, a checagem do cumprimento das etapas e dos documentos pertinentes ao processo, por meio do preenchimento de uma “Lista de Verificação” (peça 107, p. 44).

118. Nesse contexto, verifica-se que a formalização dos 3º e 10º Termo Aditivo, sob o aspecto processual, percorreu diversos setores competentes e área técnica, para então ser autorizada a sua lavratura pelo então Superintendente Regional do DNIT no estado do Rio Grande do Sul (peça 106, p. 28 e peça 107, p. 26, respectivamente).

119. Nesse sentido, observa-se que a documentação indicada pela superintendência atendeu o primeiro quesito da oitiva, podendo ser acolhida, visto que apresentou os fatos que motivaram as prorrogações de prazo formalizadas no 3º e 10º Termos Aditivos.

120. Por se tratar de assunto relacionado, a seguir será examinado o terceiro quesito da oitiva, que trata dos fatos que ensejaram as sucessivas prorrogações e quem lhes deu causa.

121. Conforme já citado, no processo 50600.052051/2012-78 se encontram apensados todos os processos de termos aditivos de prorrogação de prazo e respectivos documentos.

122. Do exame desses documentos, optou-se por formular o quadro 1, com a síntese das motivações e o fundamento legal de todos os aditivos de prazo realizados no Contrato 462/2012.

Quadro 1- Prorrogações de prazo – motivos x fundamentação legal

Termo Aditivo	prorrogação paralisação	Motivação	Fundamento legal	localização
	24 dias	Paralisação em 20/7/2012 – licenciamento ambiental (não emissão da Licença de	art. 57, § 1º, inciso III, da Lei nº 8.666/ 1993 e	peça 108, p. 10 e 22

		Instalação). 24 dias de paralisação.	Cláusula sexta do Contrato 462/2012	
3	510 dias	a) atraso no licenciamento ambiental de jazida de solos e de pedreira; b) atraso na entrega de projeto executivo; c) acréscimo de obras (20% do valor inicial); d) chuvas intensas.	Art. 57, §1º, inciso II, da Lei 8.666/1993.	peça 106, p. 2, 11 e 29
4	366 dias	a) indisponibilidade orçamentária para a obra; b) atrasos contínuos de pagamento das medições, a exemplo de abril/maio/junho/2014, não pagos até 26/8/2015; c) persistência no atraso no licenciamento ambiental da pedreira (14/7/2014); d) acréscimo necessário de serviços de terraplenagem que compõem caminho crítico da obra, pendentes de autorização (realização de termo aditivo); e) chuvas intensas.	Art. 57, §1º, incisos III e IV e §2º, art. 60, art. 79, § 5º da Lei 8.666/93 (4º TA).	peça 109, p. 2, 15 e 19
7	-	Esgotamento do saldo de empenho e indisponibilidade orçamentária para a obra	Artigo 57, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993	peça 110 peça 111
9	540 dias	a) indisponibilidade orçamentária para a obra; b) atrasos em pagamentos pelo DNIT (set/2014-abr/2016), ultrapassando 120 dias; c) acréscimos necessários de serviços de terraplenagem que compõem caminho crítico da obra, pendentes de autorização (realização de termo aditivo); d) esgotamento das jazidas de solos e demora na liberação ambiental e) chuvas excepcionais.	art. 57, inciso I, § 1º, inciso II e IV e art. 60 da Lei 8.666/1993	peça 112, p. 2 e 25 peça 113, p. 3-5 peça 114, p. 3-21
10	550 + 120 dias	a) indisponibilidade orçamentária para a obra; b) reajustes dos ligantes betuminosos; c) acréscimo necessários de serviços de terraplenagem que compõem caminho crítico da obra, pendentes de autorização (realização de termo aditivo); d) indefinição de solução técnica de projeto (Inst. de talude); e) chuvas excepcionais.	art. 57, §1º, inciso II, da Lei 8.666/93.	peça 115 peça 116
13	365 dias	Indisponibilidade orçamentária para a obra.	art. 57, inc. I, §§ 1º e 2º, Lei 8.666/93	peça 117 peça 118

Fonte: processo 50600.052051/2012-78, 50610.002533/2016-91, 50610.02382/2020-58

*Os termos aditivos e as datas de vencimento correspondentes estão no Apêndice A, tabela 9 123. Como se pode observar, os principais motivos alegados podem ser agregados da seguinte forma: questões ambientais; insuficiência de recursos públicos; atrasos em pagamentos; acréscimo de obras pelo DNIT (revisões de projetos em fase de obras); atraso na entrega de projeto de engenharia; chuvas; e alta dos preços de insumos betuminosos.

124. Quanto à fundamentação legal, a maioria dos termos aditivos se socorrem no artigo 57, § 1º, inciso II, da Lei 8.666/93, tendo em vista a recorrente indisponibilidade orçamentária para obra, a qual se enquadra como fato superveniente e imprevisível, estranho à vontade das partes, que altera fundamentalmente as condições de execução do contrato.

125. No caso de acréscimo de serviços, elencado no 3º TA, a detecção de nível de lençol freático elevado e a confirmação da presença de água dentro das cavas de solos inadequados, identificada somente na execução das obras de todos os lotes, inclusive no Lote 6, demandou o aumento de suporte na infraestrutura do pavimento. Essa ocorrência, sem se adentrar no mérito da qualidade do projeto básico, de fato, pode ser enquadrada ao artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93, assim como a demora no licenciamento ambiental das áreas de apoio (pedreira e jazidas de solos).

126. Outrossim, os demais motivos como os atrasos de projetos e acréscimos de obras (serviços de terraplenagem) poderiam encontrar resguardo legal no artigo 57, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, nos casos de alterações promovidas pela administração.



127. No que se refere à pertinência dos motivos que sustentaram as prorrogações de prazos, verificou-se que de fato algumas intercorrências aconteceram.

128. Conforme exposto na tabela 7, Apêndice A, ao final desta instrução, percebe-se que o motivo primordial pelo atraso nas obras dos nove lotes das obras da BR-116/RS foi a falta de disponibilidade orçamentária, já que o empreendimento, que contempla os nove contratos para a execução de obras de Adequação de Trecho Rodoviário - Porto Alegre – Pelotas, na BR-116/RS, nunca teve o valor empenhado para a sua completa execução.

129. Especialmente no Contrato 462/2012, a falta de disponibilidade orçamentária e a redução de empenhos para cobrir as despesas executadas, a partir de 2014, persistiram ano a ano, conforme detalhados nas já citadas tabela 5 e tabela 7 do Apêndice A.

130. A exemplo, pode-se citar a anuência da supervisora à realização do 10º TA, ao destacar que até aquela data (janeiro de 2019) havia sido medido somente 55,76% do valor contratual vigente a preços iniciais. Em outras palavras, significa dizer que havia um saldo contratual para se executar de R\$ 48.034.859,37 (R\$ 108.576.248,22 - R\$ 60.541.388,85) a preços iniciais (data-base de setembro de 2009) à apenas dois meses de esgotar o prazo do contrato (20/3/2019).

131. Inclusive, ao se cotejar o saldo contratual a executar de 48 milhões de reais com os valores empenhados de 32 milhões, disponibilizados a partir do reinício das obras (outubro de 2017), até o final de 2019, ainda assim, o montante empenhado não seria suficiente para cobrir o saldo necessário para a conclusão das obras do Contrato 462/2012, faltando cerca de 16 milhões de reais, sem se considerar os valores dos reajustamentos (dados empenhados da tabela 5, após o item 57).

132. Outro indicativo de insuficiência de recursos disponibilizados à execução das obras, refere-se aos atrasos de pagamentos, conforme já exposto na análise do Achado III.2, (itens 60-61).

133. Esses atrasos de pagamentos são apontados pela empresa executora, em seus pleitos por prorrogações de prazos, a exemplo do 4º e 9º Termos Aditivos, indicando cenário de limitação financeira enfrentado no Contrato 462/2012 (peça 105, p. 16 e 31). Apesar de os documentos serem citados, na motivação, estes não compõem o processo de prorrogação de prazo, em comprovação.

134. Além disso, compulsando-se o processo em que tramitou a dissolução do Consórcio executor, consta relato da empresa CCP Pavimentadora Ltda., ex-consorciada, com uma lista de pagamentos de medições com atrasos, referente ao Contrato 462/2012 (peça 119, p. 6).

135. Contudo nos aditivos realizados não existe avaliação crítica que demonstre qual seria o impacto decorrente da insuficiência de recursos disponíveis e dos atrasos de pagamento no cumprimento do cronograma da obra.

136. No que se refere à paralisação do contrato, ocorrida entre 17/10/2016 e 27/9/2017, restou confirmada que a motivação apresentada na Ordem de Paralisação de Serviços, emitida pela Superintendência Regional do DNIT no Rio Grande do Sul, decorreu de esgotamento do saldo de empenho existente e inexistência de recursos disponíveis na funcional programática 26.782.2087.7L04.0043 (peça 110 e 111).

137. Considerando-se o cenário de redução de dotação orçamentária do empreendimento (tabela 8, Apêndice A), somado à redução de empenho para todo o empreendimento (tabela 7, Apêndice A), que engloba os nove lotes da BR-116/RS, infere-se que a indisponibilidade de recursos financeiros para a obra advém de ajustes realizados pelo Governo para equilibrar o orçamento público, frente à crise econômica após 2014 no país, e constitui ato alheio à vontade do DNIT, com potencial impacto no regular andamento de empreendimentos.

138. No que se refere aos demais motivos elencados para a prorrogação de prazos, como a demora no licenciamento ambiental (da pedreira e das jazidas de solos), o acréscimo de obras, o atraso na entrega do projeto executivo e nas definições de soluções técnicas para dar andamento às obras, também se confirmaram as suas ocorrências.

139. No caso da pedreira, em nota técnica, o fiscal relata que por ocasião da elaboração dos projetos básicos do Lote 6 e 7, as respectivas projetistas indicaram a mesma pedreira para ambos os lotes. Depois da assinatura do contrato, a jazida de rocha, indicada no projeto básico e no edital para a execução do Lote 6, foi transferida para o Lote 7, devido a sua melhor localização (peça 120).

140. A mudança da pedreira original, por si só, poderia ter contribuído para o atraso no licenciamento ambiental, no Lote 6, caso não tivesse havido atraso na liberação de ambas as pedreiras (Lote 6 e Lote 7), cujos licenciamentos foram expedidos em 14/7/2014 e 21/10/2014. A ocorrência de tal fato denota que o problema ambiental não se limitou ao Lote 6, mas também se estendeu aos demais lotes do empreendimento, dada a considerável demanda simultânea imputada ao Ibama, pelas empresas contratadas (nove lotes) responsáveis pela obtenção de licenciamento das áreas de apoio (peça 105, p. 15 e TC 008.066/2019-1, peça 38, p. 12).

141. Ademais, também houve atraso no licenciamento das jazidas de solos utilizadas ao longo da execução da obra para os serviços de terraplenagem (peça 100, p. 5 e 17, e peça 106).

142. No que se refere a aditivos decorrentes de atrasos nas licenças ambientais, ressalta-se que esse fato é recorrente em inúmeros contratos e ainda não se percebe do DNIT a promoção de ações de planejamento, com o intuito de mitigar essa situação, como a providência de computar prazo suficiente em seus cronogramas de execução de obras para a expedição das licenças das áreas de apoio ou, alternativamente, que não seja expedida ordem de início de serviço sem a garantia de que a quantidade de jazidas com licenças expedidas seja em número suficiente para permitir o trabalho em campo, sem comprometimento do seu cronograma físico. Nessa linha, são os Acórdãos 2628/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1388/2016-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Relatora Ana Arraes; e Acórdão 2061/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

143. Quanto ao acréscimo de obras, conforme já comentado nesta instrução (item 125), grande parte dos referidos acréscimos decorreu de falha em projeto básico aprovado há mais de dez anos, identificada nos nove lotes da BR-116/RS, que demandou a retirada de solo de baixo suporte estrutural e a inclusão de colchão drenante (areia/macadame seco, conforme o caso), solução esta que se replicou para os demais lotes, também.

144. Nesse sentido, eventuais ajustes advindos do projeto básico, são incluídos no projeto executivo e, conforme o caso, demandam aditivos ao contrato, fundamentados nas revisões de projeto em fase de obras. Assim, a depender da gravidade, determinadas falhas no projeto básico podem refletir em maior ou menor grau na elaboração do projeto executivo, fato ocorrido no Contrato 462/2012, cuja aprovação do projeto executivo foi tardia, quase dois anos após emitida a ordem de início (16/7/2012), mediante Portaria 85/2014, publicada no Boletim Administrativo 21, de 19 a 23/5/2014 (1ª RPFO, peça 121, p. 11). No entanto, não restou esclarecido em que medida tal demora teria contribuído para o atraso consolidado de mais de sete anos (vide tabela 9, no Apêndice A).

145. No que concerne aos aspectos climáticos, a questão das chuvas, em geral, é considerada como previsível para os parâmetros sazonais e regionais e deve ser considerada como álea contratual ordinária, conforme assinalado no voto condutor do Acórdão 2293/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo.

Como alerta, situo que chuvas ordinárias, que já se previa estarem presentes naquela intensidade em determinada época do ano, não são eventos extraordinários a ensejar revisões contratuais. Não se trata de evento passível de enquadramento no art. 65, inciso II, alínea 'd' da Lei de Licitações. Como bem articula Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / 11. Ed. – pg. 544/555):

“O evento deverá ser excepcional e imprevisível. Quando se trate de ocorrências usuais, comuns e previsíveis, não há força maior. Os envolvidos podem, de antemão, estimar a superveniência do evento, preparando-se para tanto. Se o evento era costumeiro e previsível, presume-se que o particular teve em vista sua concretização ao formular a proposta. Assim, por exemplo, a estação de chuvas, em determinados locais do país, inviabiliza a execução de certas atividades. Porém, a ocorrência de chuvas intensas é plenamente

previsível e estimável de antemão (...). Se o evento for previsível antes de formulada a proposta, não se configura força maior.”(sem grifo no original)

146. Considerando-se que não se localizou, nos processos de prorrogação de prazo, demonstrativos das alegadas excepcionalidades de chuvas, foi empreendida pesquisa no sítio da Agência Nacional de Águas (ANA), no sistema de informações hidrológicas, obtendo-se as séries históricas de pluviometria na região das obras (Estação Passo do Mendonça, Cristal/RS), que serviram de base para a análise sobre a procedência dos motivos, quanto aos aspectos climáticos, que estão detalhados na peça 126.

147. No caso do 3º Termo Aditivo, considera-se que a simples ocorrência de dias de chuvas intensas durante a execução dos serviços, conforme registrado pela supervisora, não justificaria a solicitação de prorrogação de prazo, tendo em vista que a precipitação pluviométrica ocorrida nos anos de 2012 e 2013, se tomados o número de dias de chuvas, não indica excepcionalidades, conforme análise realizada (peça 105, p. 12 e tabela 11, peça 126).

148. Quanto ao 4º Termo Aditivo, indicou-se a ocorrência de 61,14% dos dias com chuva ou impraticáveis para o trabalho, que nos termos do pleito de prorrogação estaria bem acima da média histórica no período de janeiro a julho de 2015. Nesse caso, de fato, o percentual calculado de 51,39%, no período correspondente, indica elevação se comparado com a média de 49,37% obtida entre os anos de 2011 a 2019, só que em patamar menor (peça 105, p. 15 e tabela 12, peça 126).

149. No caso do 10º Termo Aditivo, a solicitação de prazo envolveu, quanto ao aspecto climático, chuvas excepcionais acima da média, nos meses de outubro a dezembro de 2017, período mais propício para terraplenagem e pavimentação. Nesse período, registrou-se no 10º TA a ocorrência de 50,00% dos dias com chuva ou impraticáveis para o trabalho.

150. Todavia, da pesquisa empreendida, obteve-se o percentual de 45,90% (outubro a dezembro de 2017) e a média de 47,22% (média do período de meses considerado, entre os anos de 2011 a 2019). Ambos os percentuais calculados não atingiram o percentual de 50% registrado no referido aditivo. No entanto, para o período de julho a setembro de 2018, de fato, observou-se que houve alta nos dias de chuvas, no período considerado, dado que o percentual calculado nesta instrução foi de 70,31%, frente a média de 50,45%, além de estar acima do percentual apontado de 52,00% na solicitação de prorrogação de prazo (peça 105, p. 55 e tabela 13 e 14, peça 126).

151. Registre-se que, como não se esclareceu quais seriam os critérios adotados para se caracterizar os dias impraticáveis, estes não foram considerados nos percentuais calculados desta instrução.

152. Enfim, apesar de se conseguir levantar o número de dias chuvosos e verificar que os valores de percentuais se aproximam daqueles informados nos pleitos das prorrogações referidas, o impacto destes na conta do atraso das obras não é uma conta simples, de acréscimo de dias. Nesse sentido, entende-se que a avaliação de eventual impacto deve ser contemporânea e deve constar nos processos de prorrogação de prazos, para que se possa avaliar objetivamente em que grau de importância os aspectos climáticos alegados contribuíram para o atraso das obras, ora consolidado.

153. Quanto à motivação relativa à expressiva alta dos preços dos materiais betuminosos, a questão já foi abordada nesta instrução nos itens 53-56, restando concluído que, contrariamente ao alegado nas manifestações às oitivas, desde 2015 havia regulamentação acerca do reequilíbrio dos contratos.

154. No entanto, mesmo vencido o suposto entrave normativo, com a expedição da IS/DG 10/2019, não se verificou avanço expressivo na realização dos serviços de CBUQ, fato que seria esperado, dada a produtividade apresentada pelas manifestantes na execução dos serviços de revestimento. Em verdade, deveriam estar concluídos, a exemplo das camadas de CBUQ, dada a produtividade de 12,42 km em vinte dias, apresentada nas manifestações da fiscalização e supervisora. Todavia, transcorridos mais de um ano e executados cerca de 17,00 km (das três camadas de CBUQ), num total de 25,13 km, restam pendentes, ainda, de conclusão aproximadamente 8,00 km.



155. Essa pendência indica que a expressiva alta dos preços dos materiais betuminosos, ainda que possa ter contribuído de alguma forma, não foi o fator preponderante para o atraso das obras. Contudo, como não há dados suficientes nos processos de aditivos de prorrogação de prazos, não é possível precisar qual seria o impacto decorrente dessa motivação no cumprimento do cronograma da obra.

156. Pertinências à parte, resta salientar que tão importante quanto delimitar os motivos é determinar a abrangência do seu impacto na obra e prever o período necessário a ser prorrogado para sanear-los, de forma detalhada, fundamentada e documentada. Além disso, tal procedimento, inclusive, poderá fornecer elementos para que se calibre, com propriedade, as estimativas iniciais de prazos de obras e de cronogramas às reais necessidades das obras, com o objetivo de reduzir ao máximo situações, como as aqui verificadas, de sucessivas prorrogações.

157. No presente caso, dada a gama de motivos elencados nos diversos termos aditivos, resta prejudicada a avaliação objetiva do impacto que cada motivo teria causado na execução das obras do Contrato 462/2012 e consequentemente se atribuir o grau de responsabilidade de cada parte no processo de alargamento do prazo das obras.

158. No entanto, dado que a questão de atraso foi generalizada em todo o empreendimento, que contempla nove lotes, é possível perceber que o fator preponderante, conforme já mencionado nesta instrução, foi a indisponibilidade orçamentária para as obras, tendo em vista que nunca houve valor empenhado para a sua completa execução, conforme demonstrado na tabela 5 e tabelas 7 e 8 do Apêndice A, desta instrução.

159. Inclusive, nessa direção foi o posicionamento do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão 3041/2019-TCU-Plenário, em concordância com o pronunciamento do Secretário da unidade técnica, ao apreciar achado semelhante, relativo ao atraso identificado no Lote 4 das obras da BR-116/RS, mediante Contrato 460/2012, (TC 008.064/2019-9), nos seguintes termos:

(...)

Apesar de concordar que os motivos que ensejaram a realização de alguns aditivos não foram especificados, avaliou que a manifestação do Dnit, em sede de oitiva, poderá somente esclarecer as razões que ensejaram essas prorrogações, sendo o fato insuficiente para se prosseguir com eventual realização de audiência, sobretudo porque houve contingenciamentos de recursos ao contrato, haja vista que, naquele período, o país atravessou a maior crise de sua história.

160. Nesse alinhamento, também se considera que não é cabível a propositura de multas aos gestores, em decorrência das demais falhas elencadas, sobrepujadas pela indisponibilidade orçamentária, dado que sequer foi possível precisar em que nível tais motivos contribuíram para as sucessivas prorrogações de prazo do Contrato 462/2012.

161. Inclusive, verificou-se que a indisponibilidade de orçamento em apreço continua impedindo que o cronograma proposto seja cumprido em sua inteireza, já tendo sido firmado o recente 13º termo aditivo para a readequação de prazos em razão da insuficiência de recursos, com término previsto para setembro de 2021.

162. Cabe, ainda, repisar que a questão de atraso das obras não se limitou e este contrato, mas estende-se aos demais lotes (oito) que fazem parte do empreendimento de obras de melhoria de capacidade, incluindo duplicação, na rodovia BR-116, no estado do Rio Grande do Sul.

163. Inclusive, no caso do Lote 3, Contrato 459/2012 (TC 008.057/2019-2), foi proferido o Acórdão 3139/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, sendo dada a ciência ao DNIT no intuito de evitar a repetição de prorrogações de prazo em razão de questões ambientais, conforme transcrito a seguir:

9.2. dar ciência ao DNIT que a não-inclusão, no cronograma de execução de suas obras rodoviárias, de prazo suficiente para a expedição das licenças das áreas de apoio ou a expedição de ordem de serviço sem garantia de que a quantidade de jazidas com licenças expedidas seja suficiente para permitir o trabalho em campo, sem comprometimento do seu cronograma físico, estão em desacordo com a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2383/2007-TCU-Plenário e 2628/2007-TCU-Plenário, ambos do relator E.



Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 440/2008-TCU-Plenário, relator E. Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão 2061/2008-TCU-Plenário, relator E. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti e Acórdão 727/2016-TCU-Plenário, relator E. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho;

164. Considerando que o empreendimento contempla nove lotes, no qual se insere o Contrato 462/2012 (Lote 6), e que já foi dada a ciência ao DNIT sobre as questões ambientais, conclui-se que, por ora, não há outras medidas a serem tomadas por esta Corte de Contas.

165. Nesse contexto, conclui-se que podem ser acolhidas as manifestações apresentadas pelo DNIT, pela empresa supervisora e pela empresa contratada

V. Pertinência da manutenção dos demais encaminhamentos propostos no Relatório de Fiscalização.

166. Restou pendente de análise da pertinência o seguinte encaminhamento proposto no Relatório de Fiscalização (peça 28, p. 27, item 137.5):

(...)

137.5 juntar cópia do Relatório desta auditoria bem como, do Relatório, do Voto e do Acórdão da presente fiscalização aos processos de monitoramento TC 003.063/2012-7 e TC 017.210/2017-8.

167. Considera-se pertinente a manutenção do encaminhamento proposto, uma vez que as conclusões constantes dos presentes autos podem subsidiar as análises em curso no TC 003.063/2012-7: monitoramento de que trata o subitem 9.4 dos Acórdãos 1.596/2011-TCU e 2.736/2011-TCU, ambos do Plenário e do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, exarados no TC 030.105/2010-2; e no TC 017.210/2017-8: monitoramento da medida cautelar determinada no item 9.4 do Acórdão 93/2013-TCU, apostilada pelo Acórdão 1845/2015-TCU, ambos do Plenário e do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, conforme explicitado nos itens 12 a 15 e no item 24 do Relatório de Fiscalização (peça 28).

168. Ademais, a proposta de juntada em apreço guarda consonância com as juntadas já efetivadas no âmbito dos referidos processos em obediência aos Acórdãos 3139/2020-TCU-Plenário (Lote 3), 3041/2019-TCU-Plenário (Lote 4) e 3042-TCU-Plenário (Lote 8), relativos a outros processos de fiscalização da BR-116/RS, já citados no início dessa instrução na tabela 1 (item 2).

169. Assim, a proposta de encaminhamento desta instrução deve contemplar determinação para a juntada de cópias do relatório de auditoria (peça 28), da presente instrução técnica, bem como do relatório, do voto e do acórdão que vier a ser prolatado aos processos TC 003.063/2012-7 e TC 017.210/2017-8.

CONCLUSÃO

170. Esta instrução teve como objetivo analisar as respostas, às oitivas, encaminhadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), pela empresa Construtora Pelotense Ltda. e pela empresa supervisora Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (STE) no que se refere à:

a.1) deterioração de serviços de terraplenagem e de pavimentação – base, sub-base e imprimação – decorrente do descompasso na execução das camadas do pavimento, na obra objeto do Contrato 462/2012, o que contraria os princípios da eficiência e da economicidade dispostos nos arts. 37 e 70, caput, da CF/1988, sob pena de responsabilização nos termos do art. 70, caput, da Lei 8.666/1993;

a.2) resultado de eventual realização de novos ensaios e de avaliação das condições estruturais do pavimento executado (terraplenagem, base e sub-base) na obra objeto do Contrato 462/2012, após o longo período de tempo em que esteve exposto a intempéries e ao tráfego indevido, a fim de verificar a necessidade de refazimento de serviços para que se recomponha os padrões exigidos para o pavimento;

a.3) quantitativo de serviços eventualmente já executado e medido referente ao refazimento de serviços para recompor os padrões exigidos para o pavimento deteriorado na obra objeto do Contrato 462/2012.

171. Também se analisou a resposta à oitiva do DNIT sobre a ausência das motivações para as prorrogações de prazo formalizadas nos Termos Aditivos 3º e 10º e para a paralisação e a suspensão do prazo de vigência registradas no 7º Termo Aditivo, ocorridos na obra objeto do Contrato 462/2012, além do esclarecimento, de forma fundamentada e documentada, dos fatos que ensejaram as sucessivas prorrogações e quem lhes deu causa (item “b”).

172. Quanto ao item “a.1”, deterioração de serviços de terraplenagem e de pavimentação – base, sub-base e imprimação, apesar de se ter confirmado que houve avanço desproporcional das frentes dos referidos serviços em relação aos serviços de revestimento asfáltico, concluiu-se que tal fato poderia ter sido mitigado, caso houvesse a realização tempestiva desses serviços em um prazo médio de 31 dias, pela empresa executora, à época (itens 38-86).

173. Apesar de não se aceitar que a solução para a alta dos materiais betuminosos tenha ocorrido somente em 2019, dado que o assunto já estava regulamentado desde 2015, considera-se que a elevação dos preços pode ter representado um fator agravante a ser suportado pela empresa executora, dado o cenário de escassez de recursos orçamentários (itens 57-59), os atrasos nos pagamentos de medições (itens 60-61) e a paralisação da execução do Contrato 62/2012 (item 62), contribuindo para a demora na execução dos serviços de revestimento em CBUQ, com eventual deterioração dos serviços aqui mencionados.

174. No entanto, no que se refere à aventada deterioração dos serviços do pavimento, o fato de terem sido realizadas avaliações quanto à integridade estrutural das camadas de sub-base de macadame seco e base de brita graduada, antes da execução das camadas de CBUQ, conforme ensaios apresentados às peças 46-98, aliada à alegada verificação das condições geométricas e geotécnicas da terraplenagem, e também pela declaração do DNIT e da supervisora de que não foi detectado nenhum dano significativo, indicam que a qualidade dos serviços realizados não foi afetada.

175. Além disso, o fato de a construtora ter sido informada de que teria que restaurar, caso houvesse serviços degradados pelo tempo, assumindo todos os custos provenientes do retrabalho (peça 100, p. 3), e ainda que os sistemas do DNIT e da Supervisora não aceitam pagamentos em duplicidade, considera-se que tais esclarecimentos mitigam eventual prejuízo advindo de possível deterioração dos serviços, aqui relatados (peça 101, p. 16).

176. No que concerne ao item “a.2”, do resultado de eventual realização de novos ensaios e de avaliação das condições estruturais do pavimento executado (terraplenagem, base e sub-base), verifica-se que tanto a fiscalização do DNIT quanto a empresa supervisora adotaram medidas visando a mitigar os possíveis impactos que poderiam ocorrer nos serviços executados de terraplenagem e de pavimentação, realizando acompanhamento da obra, bem como realizando ensaios tecnológicos nessas camadas (itens 87-91).

177. No que tange ao item “a.3”, referente ao refazimento de serviços de serviços eventualmente já executado e medido, como o DNIT se absteve de fazer qualquer pagamento relativo à eventuais refazimentos de serviços perdidos (terraplenagem, base, sub-base e imprimação), para os quais a contratada tenha dado causa, devido ao longo período de tempo em que ficaram expostos sem a devida proteção, não foram identificados prejuízos ao erário (itens 94-96).

178. Quanto ao último quesito da oitiva, item “b” que trata das motivações para as prorrogações de prazo formalizadas nos Termos Aditivos 3º e 10º e para a paralisação e a suspensão do prazo de vigência registradas no 7º Termo Aditivo, ocorridos na obra objeto do Contrato 462/2012, verificou-se que estão calcadas, preponderantemente, na indisponibilidade orçamentária para as obras, que encontra guarida no artigo 57, § 1º, inciso II, da Lei 8.666/93 (itens 106-165).

179. Inclusive, nessa linha, foi o posicionamento do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão 3041/2019-TCU-Plenário, em concordância ao pronunciamento do Secretário desta unidade técnica, ao apreciar achado semelhante, decorrente de atraso no Lote 4 (TC 008.064/2019-9).

180. Além da questão orçamentária, outros fatores foram esclarecidos, a exemplo de questões ambientais, acréscimo de obras, atraso na entrega de projetos, aspectos climáticos e alta dos



materiais betuminosos, que podem ter contribuído com algum grau de importância para o alargamento do prazo da obra, e que podem ser enquadrados no artigo 57, § 1º, incisos I, II e IV, da Lei 8.666/93.

181. Todavia, entendeu-se que descabe a propositura de multas aos gestores, em decorrência das falhas elencadas, dado que sequer foi possível precisar em que nível, tais motivos contribuíram para as sucessivas prorrogações de prazo do Contrato 462/2012, que afetaram o cronograma de execução das obras.

182. Nesse contexto, conclui-se que podem ser acolhidas as manifestações apresentadas pelo DNIT, pela empresa supervisora e pela empresa contratada.

183. Considerando que o empreendimento contempla nove lotes para a execução de obras de melhoria de capacidade, incluindo duplicação, na rodovia BR-116, no estado do Rio Grande do Sul, no qual se insere o Contrato 462/2012 (Lote 6), e que já foi dada a ciência ao DNIT, no âmbito do Acórdão 3139/2020-TCU-Plenário, com o propósito de se evitar a repetição de prorrogações de prazo, em razão de questões ambientais, conclui-se que, por ora, não restam outras medidas a serem tomadas por esta Corte de Contas.

184. Em tempo, é pertinente a juntada de cópias do relatório de auditoria (peça 28), da presente instrução técnica, bem como do relatório, do voto e do acórdão que vier a ser prolatado aos processos TC 003.063/2012-7 e TC 017.210/2017-8 (itens 166-169).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

185. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acolher, com fundamento no art. 250, inciso V, § 1º c/c § 7º do Regimento Interno do TCU, as manifestações apresentadas pelo DNIT e pelas empresas Pelotense Ltda. (CNPJ 92.190.503/0001-95) e Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (CNPJ 88.849.773/0001-98);

b) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de promover a juntada de cópias do relatório de auditoria (peça 28), da presente instrução técnica, bem como do Relatório, do Voto e do Acórdão que vier a ser prolatado aos processos TC 003.063/2012-7 e TC 017.210/2017-8;

c) com fundamento no item 8 do Anexo Único à Portaria-Segecex 9/2020, informar o DNIT e as empresas Construtora Pelotense Ltda. (CNPJ 92.190.503/0001-95) e STE - Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (CNPJ 88.849.773/0001-98) 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 www.tcu.gov.br/acordaos; e

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU.”

VOTO

Trata-se de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2019, autorizada por meio do Acórdão 835/2019-Plenário, no Lote 6 das obras de duplicação da BR-116/RS, no trecho entre Porto Alegre e Pelotas, no período de 25/4/2019 e 23/8/2019.

O objetivo do trabalho foi fiscalizar o Contrato TT-462/2012, celebrado com a Construtora Pelotense Ltda., em 12/7/2012, cujo objeto compreendeu melhorias de capacidade, incluindo duplicação de 24,99 km de rodovia; a construção do acesso principal ao Município de Cristal; e a execução das obras de arte especiais: passagem inferior no acesso a Cristal, ponte sobre o Arroio Evaristo e ponte sobre o Arroio Sem Nome.

A ordem de serviço para o início das obras foi emitida em 16/7/2012 e o prazo inicialmente previsto para sua conclusão foi de 720 dias, terminando em 5/7/2014.

A avença foi paralisada diversas vezes e passou por 10 aditivos contratuais. Após as várias prorrogações de prazo, a conclusão do empreendimento foi prevista para 18/1/2021.



Mediante o despacho, peça 32, determinei a oitiva do Dnit; da empresa supervisora, STE – Serviços Técnicos de Engenharia S.A., CNPJ 88.849.773/0001-98; e da empresa Construtora Pelotense Ltda., CNPJ 92.190.503/0001-95, para, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, manifestarem-se, no prazo de quinze dias, acerca:

a) da deterioração de serviços de terraplenagem e de pavimentação – base, sub-base e imprimação – decorrente do descompasso na execução das camadas do pavimento, na obra objeto do Contrato 462/2012, o que contraria os princípios da eficiência e da economicidade dispostos nos arts. 37 e 70, *caput*, da CF/1988, sob pena de responsabilização nos termos do art. 70, *caput*, da Lei 8.666/1993;

b) do resultado de eventual realização de novos ensaios e de avaliação das condições estruturais do pavimento executado (terraplenagem, base e sub-base) na obra objeto do Contrato 462/2012, após o longo período em que esteve exposto a intempéries e ao tráfego indevido, a fim de verificar a necessidade de refazimento de serviços para que se recomponha os padrões exigidos para o pavimento;

c) do quantitativo de serviços eventualmente já executado e medido referente ao refazimento de serviços para recompor os padrões exigidos para o pavimento deteriorado na obra objeto do Contrato 462/2012.

Determinei, ainda, a oitiva do Dnit para, no prazo de 15 dias, manifestar-se sobre a ausência das motivações para as prorrogações de prazo formalizadas nos Termos Aditivos 3º e 10º e para a paralisação e a suspensão do prazo de vigência registradas no 7º Termo Aditivo, ocorridos na obra objeto do Contrato TT-462/2012, esclarecendo, de forma fundamentada e documentada, os fatos que ensejaram as sucessivas prorrogações e quem lhes deu causa.

A então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), atual AudRodoviaAviação, avaliou as respostas às oitivas, por meio da instrução, peça 128, e propôs, com a anuência de seus dirigentes, peça 128 e 129:

“a) acolher, com fundamento no art. 250, inciso V, § 1º c/c § 7º do Regimento Interno do TCU, as manifestações apresentadas pelo DNIT e pelas empresas Pelotense Ltda. (CNPJ 92.190.503/0001-95) e Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (CNPJ 88.849.773/0001-98);

b) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de promover a juntada de cópias do relatório de auditoria (peça 28), da presente instrução técnica, bem como do Relatório, do Voto e do Acórdão que vier a ser prolatado aos processos TC 003.063/2012-7 e TC 017.210/2017-8;

c) com fundamento no item 8 do Anexo Único à Portaria-Segecex 9/2020, informar o DNIT e as empresas Construtora Pelotense Ltda. (CNPJ 92.190.503/0001-95) e STE - Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (CNPJ 88.849.773/0001-98) 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 www.tcu.gov.br/acordaos; e

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU.”

II

Anuo à proposta da unidade técnica, sem prejuízo de tecer comentários.

Quanto a deterioração de serviços de terraplenagem e de pavimentação – base, sub-base e imprimação, confirmou-se o avanço desproporcional dessas frentes de trabalho em relação aos serviços de revestimento asfáltico, o que poderia ter sido mitigado, caso esses serviços tivessem sido realizados tempestivamente, em um prazo médio de 31 dias, pela empresa executora, à época dos fatos.

Porém, a elevação dos preços dos materiais betuminosos associado ao cenário de escassez de recursos orçamentários, aos atrasos nos pagamentos de medições e à consequente paralisação da

execução do Contrato 62/2012 contribuíram para a demora na execução do revestimento em CBUQ, com eventual deterioração dos serviços mencionados.

No entanto, quanto à aventada deterioração dos serviços do pavimento, o fato de terem sido realizadas avaliações acerca da integridade estrutural das camadas de sub-base de macadame seco e base de brita graduada, antes da execução das camadas de CBUQ, conforme ensaios apresentados, peças 46 a 98; a verificação das condições geométricas e geotécnicas da terraplenagem e a declaração do DNIT e da supervisora de que não foi detectado nenhum dano significativo indicam que a qualidade dos serviços realizados não foi afetada.

Ademais, o fato de a construtora ter sido informada de que teria que restaurar, caso houvesse serviços degradados pelo tempo, assumindo todos os custos provenientes do retrabalho, e ainda de que os sistemas do DNIT e da Supervisora não aceitam pagamentos em duplicidade mitigaram eventual prejuízo advindo de possível deterioração dos serviços.

No que concerne ao resultado de eventual realização de novos ensaios e de avaliação das condições estruturais do pavimento executado (terraplenagem, base e sub-base), verificou-se que tanto a fiscalização do DNIT quanto a empresa supervisora adotaram medidas visando a mitigar os possíveis impactos que poderiam ocorrer nos serviços executados de terraplenagem e de pavimentação, mediante o acompanhamento da obra e a realização de ensaios tecnológicos nessas camadas.

No que tange ao refazimento de serviços de serviços eventualmente já executados e medidos, como o DNIT se absteve de fazer qualquer pagamento relativo a refazimentos de serviços perdidos (terraplenagem, base, sub-base e imprimação) para os quais a contratada tenha dado causa, devido ao longo período de tempo em que ficaram expostos sem a devida proteção, não foram identificados prejuízos ao Erário.

Quanto as motivações para as prorrogações de prazo formalizadas nos Termos Aditivos 3º e 10º e para a paralisação e a suspensão do prazo de vigência registradas no 7º Termo Aditivo, ocorridos na obra objeto do Contrato 462/2012, verificou-se que estão calcadas, preponderantemente, na indisponibilidade orçamentária para as obras, e que encontram guarida no artigo 57, § 1º, inciso II, da Lei 8.666/93.

Situação semelhante foi reconhecida por este colegiado em relação ao atraso na execução do Lote 4 da mesma obra, no voto condutor do Acórdão 3041/2019-TCU-Plenário (TC 008.064/2019-9), também de minha relatoria.

Além da indisponibilidade orçamentária, outros fatores, a exemplo de atrasos em licenciamentos ambientais, acréscimo de obras, atrasos na entrega de projetos, aspectos climáticos e alta dos preços dos materiais betuminosos podem ter contribuído com algum grau de importância para o alargamento do prazo da obra.

Tais ocorrências se inserem no que prescreve o artigo 57, § 1º, incisos I, II e IV, da Lei 8.666/93, não cabendo, neste caso, aplicação de penalidades aos gestores em decorrência das falhas elencadas, dado que não foi possível identificar em que nível, tais fatos contribuíram para as sucessivas prorrogações de prazo do Contrato 462/2012, que afetaram o cronograma de execução das obras.

Acolho, portanto, as manifestações apresentadas pelo DNIT, pela empresa supervisora e pela empresa contratada.

Considerando que o empreendimento envolve nove lotes para a execução de obras de melhoria de capacidade, incluindo duplicação, na rodovia BR-116, no estado do Rio Grande do Sul, no qual se insere o Contrato 462/2012 (Lote 6), e que já foi dada a ciência ao DNIT, no âmbito do Acórdão 3139/2020-TCU-Plenário, com o propósito de evitar a repetição de prorrogações de prazo, em razão de questões ambientais, por ora, não restam outras medidas a serem tomadas por esta Corte de Contas.

A SeinfraRodoviaAviação propôs a juntada de cópias do relatório de auditoria, peça 28, da instrução, peça 128, bem como do relatório, voto e acórdão aos TCs 003.063/2012-7 e 017.210/2017-8, a fim de subsidiar as análises em curso nos aludidos processos, que tratam, respectivamente, do monitoramento do subitem 9.4 dos Acórdãos 1.596/2011-TCU e 2.736/2011-TCU, ambos do Plenário



e de minha relatoria, exarados no TC 030.105/2010-2; e do monitoramento da medida cautelar determinada no item 9.4 do Acórdão 93/2013 TCU, apostilada pelo Acórdão 1845/2015-TCU, ambos do Plenário e também de minha relatoria.

Tendo em vista que o TC 017.210/2017-8 encontra-se encerrado, e que o TC 003.063/2012-7 ainda está pendente de avaliação das determinações exaradas por meio Acórdão 2882/2018-Plenário, de relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler, que decidiu pedido de reexame; determino a juntada de cópia deste voto e respectivos relatório a acórdão, bem como do relatório de auditoria, peça 28, tão somente, ao último processo.

Feitas essas considerações, e voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

ACÓRDÃO Nº 112/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.061/2019-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Construtora Pelotense Ltda. (92.190.503/0001-95); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); STE Serviços Técnicos de Engenharia Sa (88.849.773/0001-98).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2019, autorizada por meio do Acórdão 835/2019-Plenário, no Lote 6 das obras de duplicação da BR-116/RS, no trecho entre Porto Alegre e Pelotas, no período de 25/4/2019 e 23/8/2019.

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

 - 9.1. acolher, com fundamento no art. 250, inciso V, § 1º c/c § 7º do Regimento Interno do TCU, as manifestações apresentadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e pelas empresas Pelotense Ltda. e STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A.;
 - 9.2. determinar a juntada de cópias do relatório de auditoria (peça 28), da instrução técnica (peça 128), bem como desta deliberação ao TC 003.063/2012-7;
 - 9.3. encaminhar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e às empresas Pelotense Ltda. e Serviços Técnicos de Engenharia S.A. cópia desta deliberação;
 - 9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I, c/c § 1º do Regimento Interno do TCU.
10. Ata nº 3/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0112-03/23-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Jorge Oliveira.



13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 002.306/2018-2

Natureza: I - Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)

Órgãos/Entidades: Município de Barreirinhas - MA; Município de Morros - MA

Responsáveis: Albérico de França Ferreira Filho (023.578.283-15); Carlos Alberto Nascimento Barros (816.096.803-59); Francisca Silvana Alves Malheiros Araujo (332.887.713-49); Izaías Lopes Bezerra (126.246.083-20); Jose Cicero Silva Macario Junior (870.006.013-53); Maria Marta Reis Conceição (550.040.403-20); Mariluze Marreiros Rocha (780.503.083-91); Marta Fernanda Costa Silva (799.881.053-04); Raimundo Nonato Ribeiro de Sousa (001.196.933-48); Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira (013.531.933-14); Sandy Karolinne Cutrim Santos (045.395.963-65); Sidrack Santos Feitosa (450.119.903-20).

Interessados: Brumila Empreendimentos e Servicos Eireli (20.526.959/0001-72); Ipiranga Empreendimentos e Locação Ltda (10.713.194/0001-26); Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira (013.531.933-14).

Representação legal: Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA), representando Mariluze Marreiros Rocha; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17303/OAB-MA) e Rodrigo de Barros Bezerra (7.133/OAB-MA), representando Jose Cicero Silva Macario Junior; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA) e Rodrigo de Barros Bezerra (7.133/OAB-MA), representando Maria Marta Reis Conceição; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA), representando Albérico de França Ferreira Filho; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA), representando Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. ALIMENTAÇÃO E TRANSPORTE ESCOLAR. IRREGULARIDADES. SUBCONTRATAÇÃO. FALHAS NOS EDITAIS. FALHAS NA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL. MULTA. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA AFASTAR/REDUZIR O VALOR DA MULTA APLICADA AOS RECORRENTES. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 399), ratificada pela instância diretiva da unidade (peças 400/401):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Jose Cicero Silva Macario Junior, Albérico de França Ferreira Filho, Mariluze Marreiros Rocha, Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira e Maria Marta Reis Conceição contra o Acórdão 885/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 303), transcrito na íntegra abaixo:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria realizada no período de 22/1/2018 a 23/3/2018, nas Prefeituras Municipais de Morros/MA e Barreirinhas/MA, com o objetivo de verificar a qualidade e a regularidade do fornecimento de alimentação escolar e dos serviços de transporte escolar oferecidos por esses entes, no exercício de 2017 e parte do exercício de 2018,

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

9.1. considerar revéis, Sidrack Santos Feitosa, CPF 450.119.903-20, na condição de Prefeito Municipal de Morros/MA durante o período auditado; Izaías Lopes Bezerra, CPF 126.246.083-20, Secretário de

Educação no período de 2/1 a 31/12/2017; Marta Fernanda Costa Silva, CPF 799.881.053-04, Secretária de Educação do Município; Carlos Alberto Nascimento Barros, CPF 816.096.803-59, fiscal dos contratos do Município; Francisca Silvana Alves Malheiros Araújo, CPF 332.887.713-49, ex-Prefeita Municipal; Alberico de França Ferreira Filho, CPF 023.578.283-15, na condição de Prefeito Municipal; Maria Marta Reis Conceição, CPF 550.040.403-20, Secretária Municipal de Educação de Barreirinhas/MA, no período de 2/1/2017 a 31/1/2018; Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira, CPF 013.531.933-14 e OAB/MA 9008, Procurador do Município de Barreirinhas; José Cícero Silva Macário Júnior, CPF 870.006.013-53, Secretário Municipal de Educação de Barreirinhas/MA, no período de 1º/2/2018 em diante; Mariluze Marreiros Rocha, CPF 780.503.083-91, fiscal dos contratos do Município de Barreirinhas/MA no período de 1º/2/2017 com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU,

9.2. aplicar, individualmente, aos responsáveis a seguir descritos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até o dia dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Sidrack Santos Feitosa	25.000,00
Izaías Lopes Bezerra	22.500,00
Marta Fernanda Costa Silva	5.000,00
Carlos Alberto Nascimento Barros	7.500,00
Francisca Silvana Alves Malheiros Araújo	3.750,00
Alberico de França Ferreira Filho	35.000,00
Maria Marta Reis Conceição	30.000,00
Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira	5.000,00
José Cícero Silva Macário Júnior	7.500,00
Mariluze Marreiros Rocha	12.500,00

9.3. 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, nos prazos ali fixados;

9.4. dar ciência aos Municípios de Morros/MA e Barreirinha/MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que cabe ao ente municipal:

9.4.1. proporcionar condições para a realização das licitações na modalidade pregão eletrônico, conforme orientação do art. 49, §1º, da Portaria Interministerial 127/2008;

9.4.2. justificar expressamente, nos autos do procedimento administrativo, as razões pela opção da modalidade pregão presencial, enquanto não houver condições técnicas para a realização dos pregões eletrônicos, como determina o art. 49, § 2º, da Portaria Interministerial 127/2008;

9.4.3. abster-se, como regra, de incluir a marca do objeto a ser licitado nos editais convocatórios e seus anexos, em atenção à vedação imposta pelo art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993, bem como, no caso de compras, em atenção ao art. 41 da Lei 14.133/2021;

9.4.4. deflagrar, em atenção aos ditames do art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993, bem como ao disposto no art. 71, §3º, e no art. 5º da Lei 14.133/2021, procedimentos administrativos específicos precedentes a revogações ou anulações de licitações concluídas, assegurando a prévia manifestação dos interessados;

9.4.5. adotar controles internos capazes de evitar períodos do ano letivo sem cobertura do fornecimento da merenda escolar, em atenção aos princípios da continuidade e da eficiência;

9.4.6. abster-se de permitir, sob qualquer hipótese, a condução dos veículos do transporte escolar por condutores inabilitados ou sem a habilitação adequada, conforme art. 138 da Lei 9.503/1997 (CTB);

9.5. dar ciência ao Município de Morros/MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que cabe ao Município coibir, na prestação dos serviços do transporte escolar, falta de asseio e de conservação das instalações internas dos veículos, falta de urbanidade dos condutores, bem como o atraso no licenciamento dos veículos, em afronta aos princípios da moralidade e da eficiência, art. 37, caput, CF/88; art. 1º, inciso III, da Constituição Federal (desrespeito à dignidade da pessoa humana); e aos arts. 130 e 230, V e XVIII, da Lei 9.503/1997 (CTB); e

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão ao FNDE, aos municípios maranhenses de Morros e Barreirinhas e aos responsáveis.

HISTÓRICO



2. Esta Auditoria foi realizada pela então Secex-MA, no ano de 2018, nos municípios maranhenses de Morros e Barreirinhas, com objetivo de verificar a prestação dos serviços de transporte escolar e o fornecimento de merenda escolar, bem como verificar a conformidade e legalidade dos procedimentos administrativos correlatos.

3 Diante da constatação de irregularidades em licitações e contratos dos serviços de locação de veículos para o transporte escolar e na execução físico-financeira do programa do transporte escolar, promoveu-se diligências às Prefeituras de Morros e Barreirinhas e a oitiva de cinco empresas, que teriam sido contratadas e/ou recebido pagamentos relacionados ao objeto auditado, o que resultou na juntada da documentação constante das peças 129-203.

4. Na instrução de peças 219-220, a SecexEducação – que assumiu a instrução do feito – propôs a realização de audiências dos ex-prefeitos de Morros, dos ex-secretários de educação de Morros/MA, e do fiscal de contrato daquela comuna, bem como do prefeito de Barreirinhas/MA, dos secretários de educação, da fiscal de contratos e do procurador de Barreirinhas/MA.

5. Na instrução de peças 300-302, a unidade técnica propôs a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei Orgânica a todos os responsáveis ouvidos, o que foi acolhido pelo Ministro-relator Augusto Sherman Cavalcanti e pelo Plenário.

6. Passa-se ao exame dos pedidos de reexame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. O Ministro-relator Augusto Nardes conheceu os pedidos de reexame, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido (peça 364).

EXAME DE MÉRITO

8. Constitui objeto desta análise definir se há:

8.1. A caracterização da prescrição da pretensão punitiva/ressarcitória, segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário e do regime da Lei 9.873/1999.

8.2. Elementos de prova suficientes para afastar/reduzir o valor da multa aplicada aos recorrentes.

Análise da prescrição

9. No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 393, 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 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.

d) após a decisão proferida no RE 636.886, o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 (Relator Ministro Edson Fachin), manejada contra dispositivos de lei ordinária e da Constituição do Estado do Ceará, fixando prazo prescricional para o processo do respectivo tribunal de contas. Os fundamentos da decisão do STF na ADI 5509 repercutem no processo do TCU porque tiveram como referência o modelo federal (princípio da simetria). Estabeleceu-se tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas

decorrentes de repasses sujeitos à 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. 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’**. Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

- 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’;

- 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’;

- 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’.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

10. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

10.1. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

10.2. Aplicando essas balizas ao caso em exame, verifica-se a não ocorrência da prescrição, conforme os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Entre a ocorrência das irregularidades (exercício de 2017) e a ordem de realizar a audiência dos responsáveis (11/2/2021 - peça 222), transcorreram pouco mais de 4 (quatro) anos.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

11. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

11.1. 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.

11.2. Na hipótese em exame, tem-se o termo inicial para a contagem da prescrição a data do conhecimento da irregularidade, informando no Relatório do dia 10/4/2018 (peça 110), segundo a orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5509.

b) Prazo:

11.3. 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’. Como não se tem notícia da propositura de ação penal contra o responsável acerca dos fatos de que se trata no presente processo, fica afastada essa possibilidade. Dessa forma, será considerado o prazo geral de cinco anos.

11.4. Não obstante, as causas interruptivas indicadas abaixo evidenciam que a prescrição não teria ocorrido mesmo que se aplicasse o prazo geral de cinco anos.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

11.5. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe 'por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato' (art. 2º, II). Os exemplos típicos são os exames técnicos de 20/8/2019, 16/12/2020 e de 17/3/2022 (peças 114, 219 e 300). Com esse fundamento, a prescrição foi interrompida em 20/8/2019, 16/12/2020 e 17/3/2022.

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

11.6. 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 notificação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. No presente caso, a notificação dos recorrentes se deu em 17/3/2021, 18/3/2021, 24/3/2021, 14/4/2021, 20/4/2021 e 27/4/2021 (peças 227, 231, 232, 233, 236, 240, 241, 253, 254, 257, 258, 261, 266, 268, 269, 274, 278 e 299).

11.7. Cabe destacar, por oportuno, que, caso houvesse devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual 'a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais' (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

11.8. Por fim, a prescrição também se interrompe 'pela decisão condenatória recorrível' (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 2/4/2022, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 303). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

11.9. 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'.

11.10. 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.

11.11. 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.

11.12. 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'.

11.13. 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.

11.14. 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).

11.15. No caso, observa-se que o processo não ficou inativo por período superior a três anos.

Conclusão sobre a prescrição

12. A atuação do TCU não se encontra inviabilizada, de acordo com os critérios de prescrição da Lei 9.873/1999 e do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

13. Por fim, são oportunas algumas considerações sobre a possibilidade de aplicar, neste processo, novo critério para exame da prescrição, diverso do considerado no julgamento originário (que seguiu o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário).

13.1. O art. 926 do CPC positivou a orientação de que ‘os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente’, com o fim de inibir que decisões contemporâneas adotem soluções distintas para uma mesma questão, comprometendo os valores de isonomia e previsibilidade, essenciais à segurança jurídica.

13.2. Isso não impede a reorientação da jurisprudência, sempre que evidenciada a necessidade de ajustar o entendimento à correta exegese das normas legais. E é perfeitamente possível, e até mesmo comum, que a reorientação se dê em grau recursal, pois o recurso devolve à ‘apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões (...) relativas ao capítulo impugnado’ (art. 1.013, § 1º, do CPC), para que se profira novo julgamento, procedendo-se à correta aplicação do direito.

13.3. Todavia, em se tratando de recurso, deve-se observar a proibição de reformatio in pejus, não se aplicando o novo entendimento se dele resultarem efeitos práticos mais gravosos ao recorrente.

Argumentos recursais

14. Os recorrentes sustentam que as peculiaridades do município relacionadas ao histórico de emancipação política e de desenvolvimento econômico, bem como ao relevo e extensão territorial, não foram consideradas na valoração das multas, considerada a renda per capita local (peça 340, p. 10-11).

15. Os recorrentes requerem a aplicação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação das multas, afirmando que:

15.1. O Tribunal não reconheceu o esforço dos gestores públicos, apesar da unidade técnica ter constatado a real e efetiva execução do programa de alimentação escolar e do serviço de transporte escolar (peça 340, p. 11-12).

15.2. Os gestores do município de Barreirinhas/MA foram os únicos que buscaram atender às solicitações do Tribunal (peça 340, p. 12).

15.3. Não se observou critério técnico-objetivo para a fixação do valor das multas, prejudicando a ampla defesa e o contraditório, já que os recorrentes não podem, por exemplo, mensurar as condutas consideradas de maior gravidade e compará-las com outras similares, de forma a observar o tratamento isonômico (peça 340, p. 14).

15.4. Alberico de França Ferreira Filho atendeu à diligência do Tribunal, seguiu o parecer técnico e jurídico. Todavia, o responsável sofreu sanção maior que a dos gestores de Morros/MA, que incorreram em impropriedades de maior relevância, como a inércia de providências com relação aos veículos próprios queimados (peça 340, p. 14).

15.5 As quatro ocorrências observadas pelo Tribunal estão intimamente relacionadas e poderiam ser consideradas como única (peça 340, p. 14).

15.6. As falhas formais poderiam ser objeto de recomendação, em cumprimento do aspecto pedagógico de atuação do Controle Externo, deixando a aplicação de multa para os casos de não atendimento às recomendações. No caso, a aplicação das multas afasta o caráter instrutivo e prejudica o sustento dos recorrentes (peça 340, p. 14 e 16).

15.7. Em respeito aos princípios da individualização da pena e da proporcionalidade e às circunstâncias atenuantes, o percentual de 30% dos vencimentos anuais do agente é o limite máximo de sancionamento, a teor do art. 5º, §1º, da Lei 10.028/2000 c/c o art. 22, § 2º, da Lei de Introdução

às normas do Direito Brasileiro. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia aplicou multa de 12% dos vencimentos anuais do gestor, com fulcro no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, em decorrência da não comprovação da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal referente aos 1º e 3º quadrimestres (peça 340, p. 15-16).

15.8. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas Estaduais observa os princípios da proporcionalidade e razoabilidade na dosimetria da multa (peça 340, p. 16-17).

15.9. O princípio da proporcionalidade da aplicação das multas é amplamente utilizado pelo Tribunal de Contas do Maranhão nos seus julgados, em consonância com os arts. 1º, inciso VIII, e 274, §7º, do seu Regimento Interno (peça 340, p. 23-29).

15.10. Há precedentes do TCU que, em sede recursal, reduziram o valor da multa (peça 340, p. 18-23).

15.11. Os Tribunais têm adotado decisões conexas diante do mesmo fato, conforme o art. 976 do Código de Processo Civil, que aborda o incidente de resolução de demandas repetitivas, cujo objetivo é unificar as decisões sobre uma determinada questão em um mesmo tribunal (peça 340, p. 30).

Análise

16. Os recorrentes foram chamados em audiência pelos seguintes motivos:

16.1. Albérico F. Ferreira Filho, ex-prefeito (peças 119, p. 17 e peças 236, 266, 278 e 299).

a) ausência de detalhamento nos termos de referência dos procedimentos licitatórios, mormente no que se refere à discriminação do objeto, consistente nas peculiaridades de cada rota e no quantitativo de veículos necessários a cada uma delas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

b) ausência de planilha ou de metodologia que detalhe os custos envolvidos com vistas à formação de preços para a cotação das propostas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

c) objeto contratual insuficientemente detalhado e impreciso (Contratos 1 e 4, respectivamente, nas peças 61 e 62), nos termos do parágrafo 137 do presente relatório;

d) subcontratação total do objeto contratado (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 145 do relatório à peça 110;

e) inexistência dos termos de subcontratação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 146-147 do relatório à peça 110;

f) diferença significativa entre o preço contratado por item para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas aos sublocatários (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 147-149 do relatório à peça 110;

g) acréscimo contratual sem demonstração do interesse público (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 150-151 e 154-156 do relatório à peça 110;

h) acréscimo do objeto do contrato acima do limite percentual legal (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 152-154 do relatório à peça 110;

i) revogação tácita do contrato com a empresa Transporte Vitória, sem a devida formalização (Contrato 90/2017, peça 68), nos termos dos parágrafos 157-159 do relatório à peça 110;

j) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

k) inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

l) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 166 do relatório à peça 110;

m) não comprovação de nexo causal entre os valores empregados para o pagamento dos serviços do transporte escolar e sua finalidade, mormente pela não disponibilização dos contratos de sublocação dos veículos que prestam os serviços de transporte escolar no município (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81, 184, 186-187 e 190-194 do relatório à peça 110;

16.2. Maria M. Reis Conceição, ex-secretária municipal (peças 119, p. 18, 232, 242, 253, 257, 267, 268 e 274)

a) ausência de detalhamento nos termos de referência dos procedimentos licitatórios, mormente no que se refere à discriminação do objeto, consistente nas peculiaridades de cada rota e no quantitativo de veículos necessários a cada uma delas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

b) ausência de planilha ou de metodologia que detalhe os custos envolvidos com vistas à formação de preços para a cotação das propostas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

c) objeto contratual insuficientemente detalhado e impreciso (Contratos 1 e 4, respectivamente, nas peças 61 e 62), nos termos do parágrafo 137 do presente relatório;

d) subcontratação total do objeto contratado (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 145 do relatório à peça 110;

e) inexistência dos termos de subcontratação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 146-147 do relatório à peça 110;

f) diferença significativa entre o preço contratado por item para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas aos sublocatários (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 147-149 do relatório à peça 110;

g) acréscimo contratual sem demonstração do interesse público (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 150-151 e 154-156 do relatório à peça 110;

h) acréscimo do objeto do contrato acima do limite percentual legal (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 152-154 do relatório à peça 110;

i) revogação tácita do contrato com a empresa Transporte Vitória, sem a devida formalização (Contrato 90/2017, peça 68), nos termos dos parágrafos 157-159 do relatório à peça 110;

j) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

k) inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

l) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 166 do relatório à peça 110;

16.3. José Cícero Silva Macário Junior, ex-secretário municipal (peças 119, p. 18-19, 233 e 240)

a) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal, nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;



b) inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação, nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110; e

c) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos, nos termos dos parágrafos 81 e 166 do relatório à peça 110.

16.4. Mariluze Marreiros Rocha, fiscal de contratos (peças 119, p. 19, 231, 254, 258, 261, 269)

a) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

b) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 166 do relatório à peça 110;

c) inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

d) não comprovação de nexo causal entre os valores empregados para o pagamento dos serviços do transporte escolar e sua finalidade, mormente pela não disponibilização dos contratos de sublocação dos veículos que prestam os serviços de transporte escolar no município (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81, 184, 186-187 e 190-194 do relatório à peça 110;

16.5. Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira, procurador municipal (peças 119, p. 19, 227 e 241)

a) acréscimo contratual sem demonstração do interesse público, nos termos dos parágrafos 150-151 e 154-156 do Relatório de Fiscalização (peça 110); e

b) acréscimo do objeto do contrato acima do limite percentual legal, nos termos dos parágrafos 152-154 do Relatório de Fiscalização (peça 110).

17. Diante das informações fornecidas pelo Município de Barreirinhas/MA (peças 210-215) e da ausência de manifestação dos responsáveis, a SecexEducação propôs aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, II da Lei 8.443/1992, em razão da ocorrência das seguintes irregularidades (peça 300, p. 12-28):

40. Não obstante à não apresentação de justificativas em resposta aos ofícios de audiência do Tribunal, consta dos autos resposta encaminhada pelo dito Município, através do Ofício 39/2020, de 9/9/2020 (peça 210), por meio do qual o senhor Albérico de França Ferreira Filho, na condição de prefeito, respondendo a diligência do Tribunal à municipalidade, apresentou 'justificativas e respectivas comprovações, relativas às irregularidades/impropriedades', também encaminhando na ocasião os documentos às peças 211 a 215.

41. Desse modo, e levando em conta a correlação dos indícios de irregularidades, passa-se ao exame pormenorizado da citada documentação do Município de Barreirinhas/MA, de modo a aproveitar em favor dos responsáveis, no que couber, as justificativas e respectivas comprovações em comento, para elidir ocorrências consignadas nos ofícios de audiência de autoridades e servidores do dito Município, sintetizadas no Anexo II desta instrução.

Análise das justificativas do Município de Barreirinhas/MA

42. Ocorrência registrada no ofício de audiência: ausência de detalhamento nos termos de referência dos procedimentos licitatórios, mormente no que se refere à discriminação do objeto, consistente nas peculiaridades de cada rota e no quantitativo de veículos necessários a cada uma delas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126- 130 do relatório à peça 110.

[...]

42.3. Análise

42.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafo 126), consignou que as licitações, na modalidade pregão presencial, para a contratação dos serviços de locação de veículos para fins de transporte escolar, lastrearam-se em termos de referência (Pregões presenciais 72/2017, à peça 64, e 90/2017, à peça 68) não suficientemente detalhados no que se refere à discriminação do objeto, em especial no que tange ao georreferenciamento das rotas, suas extensões e graus de dificuldade dos trajetos,

bem como o quantitativo de veículos necessários para cobrir cada rota, como se pode ver nos respectivos editais.

42.3.2. Revendo-se o exame feito no parágrafo 54 da instrução à peça 219, constata-se que o DOC 1 citado pelo Município de Barreirinhas/MA refere-se ao documento à peça 211, cuja apresentação foi feita como resposta para a ausência de detalhamento nos termos de referência dos procedimentos licitatórios, mormente no que tange à discriminação do objeto, consistente nas peculiaridades de cada rota e no quantitativo de veículos necessários a cada uma delas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68) nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110 (v. peça 210, p. 1-8).

42.3.3. Ademais, conforme ainda registrado na dita instrução, a simples verificação da citada peça serve para se constatar que nela nada há informações referentes a quilometragem, tipo de solo das vias, dentre outras importantes na caracterização adequada do objeto e na formulação do preço pelos interessados em prestar serviços de transporte escolar ao Município.

42.3.4. À vista do exposto, conclui-se que **as justificativas do Município sobre o alegado detalhamento do Termo de Referência**, aqui aproveitadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

43. Ocorrência registrada no ofício de audiência: ausência de planilha ou de metodologia que detalhe os custos envolvidos com vistas à formação de preços para a cotação das propostas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110.

[...]

43.3. Análise

43.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 126 e 127), consignou que as licitações, na modalidade pregão presencial, para a contratação dos serviços de locação de veículos para fins de transporte escolar, lastrearam-se em termos de referência (Pregões presenciais 72/2017, à peça 64, e 90/2017, à peça 68) não suficientemente detalhados no que se refere à discriminação do objeto, em especial no que tange ao georreferenciamento das rotas, suas extensões e graus de dificuldade dos trajetos, bem como o quantitativo de veículos necessários para cobrir cada rota, como se pode ver nos respectivos editais.

43.3.2. Em decorrência dessa precariedade, ficou ali também consignado que não se compuseram planilhas de formação de custos que viabilizassem a cotação das propostas. Nesse contexto, todas as rotas foram cotadas por um valor unitário, independentemente de suas peculiaridades.

43.3.3. À vista do exposto, conclui-se que **a justificativa do Município sobre coleta de preços**, aqui aproveitada em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

44. Ocorrência registrada no ofício de audiência: objeto contratual insuficientemente detalhado e impreciso (Contratos 1 e 4, respectivamente, nas peças 61 e 62), nos termos do parágrafo 137 do presente relatório.

[...]

44.3. Análise

44.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafo 137), consignou que, em razão do estéril detalhamento dos editais de licitação, os contratos (Contratos 1 e 4, respectivamente nas peças 61 e 62) dos serviços de locação de veículos para o transporte escolar tiveram seu objeto insuficientemente detalhado e impreciso, mais uma vez, no que se refere ao georreferenciamento das rotas, suas extensões e graus de dificuldade dos trajetos, o que ocasionou a contratação por rotas em preço unificado, independentemente de suas peculiaridades.

44.3.2. Nesse sentido, a irregularidade em exame mostra-se como uma decorrência da precariedade descritiva do objeto da licitação, firmadas em editais e termos de referência carentes de adequada descrição do objeto licitado (v. item 42 desta instrução). Decorrente desse fato, **as justificativas do Município sobre a descrição dos objetos das licitações**, aqui aproveitadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

45. Ocorrência registrada no ofício de audiência: subcontratação total do objeto contratado (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 145 do relatório à peça 110.



[...]

45.3. Análise

45.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 81 e 145) consignou que no Município de Barreirinhas/MA, apesar de haver tal previsão nos editais (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017), as subcontratações se deram em face do total dos objetos, em contraste com o entendimento do TCU já manifestado no Acórdão 1014/2005-Plenário, como se vê:

A contratada poderá subcontratar se for em parte e desde que tal possibilidade houvesse sido prevista no ato convocatório e no contrato, vedada a inclusão, em regulamento, de autorização genérica para subcontratar, uma vez que a subcontratação terá de ser expressamente admitida em cada contrato, inclusive com a fixação de limite condizente com o objeto deste. Assim, deve-se observar a previsão de subcontratação no instrumento convocatório do certame licitatório e no contrato celebrado com a empresa, nos termos dos arts. 78, IV, combinado com o art. 72, todos da Lei nº 8.666/1993. (TCU, Acórdão nº 1014/2005, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 20.07.2005.)

45.3.2. Nas suas justificativas, o Município transcreveu o artigo 78, inciso VI, da Lei 8666/93, que estabelece ser motivo de rescisão 'a subcontratação total ou parcial do seu objeto', demonstrando ciência da vedação legal, mas asseverou que 'em momento algum a contratante permitiu a cessão de parcela do contrato para a execução da prestação do serviço, não havendo terceirização dos serviços aos sublocatários', uma vez que 'a responsabilidade de execução do contrato dava-se integralmente pela empresa contratada', e que 'não trouxe qualquer prejuízo ao erário, nem a qualidade da prestação do serviço'.

45.3.3. Não obstante as alegações acima, as justificativas do Município de Barreirinhas/MA não podem ser aproveitada em favor dos responsáveis, haja vista que ainda no Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 138 e 139), encontra-se consignado no que as empresas vencedoras das licitações apenas, em tese, gerenciaram o sistema de transporte escolar, uma vez que a Administração municipal era quem, de fato, administrava para as empresas suas atividades, inclusive, o contato prévio e permanente para a subcontratação dos veículos.

45.3.4. Não bastasse, a permissão de subcontratação prevista no instrumento convocatório não delineou o percentual permitido de subcontratação, dando azo à firma contratada para a subcontratação total, assumindo a mera intermediação financeira de pagamento dos subcontratados, com a retenção de substancial percentual dos recursos do contrato.

45.3.5. Decorrente desse fato, **as justificativas do Município sobre a subcontratação total dos objetos das licitações**, aqui examinadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

46. Ocorrência registrada no ofício de audiência: inexistência dos termos de subcontratação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 146-147 do relatório à peça 110.

[...]

46.3. Análise

46.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 81 e 146 e 147) consignou que, no Município de Barreirinhas/MA, nem a Administração municipal e nem as empresas contratadas disponibilizaram à equipe os termos de subcontratação, quais sejam, os contratos de sublocação pretensamente firmados entre as empresas contratadas e os proprietários dos veículos que prestavam efetivamente os serviços, mesmo instadas a fazê-lo pelos ofícios de requisição.

147. O certo é que as empresas participam dos certames licitatórios ou são contratadas diretamente por dispensa de licitação, subcontratam totalmente os serviços com munícipes proprietários dos veículos, de forma precária, contatados previamente por agentes da Administração municipal, pagando-lhes globalmente por um preço bem inferior pelo qual foi contratada, como se depreende das entrevistas com o agente público designado para acompanhar a equipe.

46.3.2. No que tange às suas justificativas, o Município apresentou cópia de mensagem de correio eletrônico (peça 212) que teria sido remetida, sem êxito, pela Comissão Permanente de Licitação às duas firmas citadas, solicitando o envio 'de todos os Contratos de Sublocação formalizados no período contratual' concernentes aos pregões presenciais 72 e 90.

46.3.3. No entanto, ao fazer tal explanação, o Município declara o seu amplo e total alheamento sobre a realidade das execuções contratuais, uma vez que deixou a critério dos contratados a subcontratação e

controle da documentação desses vínculos, que antes precisavam ser autorizados, arquivados e controlados pelo Município, visto que os subcontratados estavam a prestar serviço público de transporte de escolares.

46.3.4. Decorrente desse fato, **as justificativas do Município sobre a disponibilização dos termos de subcontratação dos objetos dos contratos** em epígrafe, aqui examinadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

47. Ocorrência registrada no ofício de audiência: diferença significativa entre o preço contratado por item para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas aos sublocatários (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 147-149 do relatório à peça 110.

47.3. Análise

47.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 81 e 147-149) consignou que as empresas contratadas via licitação ou diretamente por dispensa de licitação, subcontratam totalmente os serviços com munícipes proprietários dos veículos, de forma precária, contatados previamente por agentes da Administração municipal, pagando-lhes globalmente por um preço bem inferior pelo qual foi contratada, como se depreende das entrevistas com o agente público designado para acompanhar a equipe (peças 74 e 81).

47.3.2. Nesse sentido, a tabela abaixo demonstra que, com as subcontratações, a Administração municipal pagou às empresas contratadas, pelos serviços, um preço bem acima do que aqueles pagos aos sublocatários:

Município de Barreirinhas/MA

Veículo	Contrato	Preço mensal contratado por veículo	Preço mensal sublocado por veículo	Diferença por veículo
Camionetes	1/2017	5.035,00	R\$ 1.600,00	3.435,00
	4/2017	5.035,00		3.435,00
	72/2017	3.180,00		1.580,00
	90/2017	3.180,00		1.580,00
Ônibus	1/2017	14.250,00	Média de R\$ 5.000,00	9.250,00
	4/2017	14.250,00		9.250,00
	72/2017	9.000,00		4.000,00
	90/2017	9.000,00		4.000,00

47.3.3. Nesse sentido, merece relevo que nas verificações in loco foram feitas constatações pela equipe de fiscalização, com registros no relatório de vistoria (peça 77), onde se destacam as anotações a seguir:

q) Cada camionete é locada por R\$ 1.600,00, por rota, e cada ônibus por valor que varia entre R\$ 4.000,00 e R\$ 6.000,00, por rota, já incluídos os custos com locação, motorista, combustível, lavagem, revisões periódicas e manutenção;

r) Não há critério de diferenciação para contratação das camionetes, seja relacionado ao tamanho, capacidade de passageiros, distância percorrida ou dificuldade do percurso;

47.3.4. Na resposta do Município, constata-se a defesa da tese de que 'a subcontratação de serviços tem por pressuposto a transferência da prestação de serviços a terceiros sob condições de preços vantajosas para a empresa contratada originária, a par de que sobre esta recai e subsiste a responsabilidade pela execução contratual perante a instância contratante'. Nesse mesmo, argumentou ainda que 'recaem também sobre a contratada originária as despesas de gerenciamento das atividades do contrato e outros encargos incidentes direta ou eventualmente na execução contratual'.

47.3.5. No entanto, os argumentos não podem ser aceitos em decorrência de que, como indicado originalmente no parágrafo 166 do Relatório de Fiscalização (peça 110, p. 33), as 'empresas contratadas nem contato mantêm com os proprietários dos veículos, não mantêm, nos municípios, nem representantes nem escritório para onde possam ser encaminhadas quaisquer demandas'. No parágrafo 168 do mesmo relatório ficou assente que:

168. Na prática, a contratação é feita diretamente pela Administração municipal, por meio de seus agentes, com os proprietários dos veículos prestadores dos serviços. Mesmo nesse contexto, a Administração deveria zelar pela prestação dos serviços e não o faz a contento, nem no que se refere à execução direta por parte dos veículos oficiais nem com relação à fiscalização da execução por parte dos veículos sublocados, como se depreende das entrevistas com o agente público designado para acompanhar a equipe (peças 74 e 81).

47.3.6. Revendo-se o exame feito no parágrafo 55 da instrução à peça 219, constata-se que o DOC 3 citado pelo Município de Barreirinhas/MA refere-se a mensagem eletrônica encaminhada pela Comissão Permanente de Licitação do Município de Barreirinha/MA às firmas Ipiranga Empreendimentos e Locação Eireli e Brumila Empreendimentos e Serviços Eireli, solicitando, sem êxito, o encaminhamento à referida Comissão de 'esclarecimentos acerca da Diferença significativa entre preço contratado por item para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas sublocatárias', com vistas a descaracterizar o indício de irregularidade correlato (v. peça 210, p. 12, item 7).

47.3.7. À vista do exposto, conclui-se que **as justificativas do Município sobre a diferença significativa entre o preço contratado por item para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas**, aqui examinadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

48. Ocorrência registrada no ofício de audiência: acréscimo contratual sem demonstração do interesse público (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 150-151 e 154-156 do relatório à peça 110.

[...]

48.3. Análise

48.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 150-151 e 154-156) consignou que além de não terem sido devidamente justificados do ponto de vista do interesse público, os acréscimos contratuais ainda ultrapassaram em muito o limite percentual de 25% fixado pelo art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, para acréscimos quantitativos.

48.3.2. Revendo-se o exame feito no parágrafo 56 da instrução à peça 219, constata-se que com a citação da peça 214 (Ofício nº 203/2017, de 3/7/2017, do Secretário Municipal de Educação de Barreirinhas/MA), o Município em comento busca descaracterizar a ocorrência de 'acrécimo contratual sem demonstração do interesse público'.

48.3.3. No entanto, o documento citado resume-se à solicitação 'de contratação de empresa para Prestação de Serviços de Locação de Veículos para Transporte Escolar acima citado, durante o exercício de 2017', haja vista que em levantamento das necessidades relativas a transporte escolar, teria sido verificado que a licitação vigente não possuía quantidades de veículos suficiente para atender a demanda da rede municipal de ensino.

48.3.4. No entanto, merece relevo que o Município em nenhum momento fundamenta na peça citada tal necessidade de ampliar o atendimento (especificando quantidades, rotas, tipos de veículos etc.), especialmente considerando que o acréscimo contratual ultrapassava o limite máximo permitido pela legislação, conforme consta do parágrafo 154 do relatório à peça 110.

48.3.5. À vista do exposto, conclui-se que **as justificativas do Município sobre o acréscimo contratual sem demonstração do interesse público**, aqui examinadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

49. Ocorrência registrada no ofício de audiência: acréscimo do objeto do contrato acima do limite percentual legal (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 152-154 do relatório à peça 110.

[...]

49.3. Análise

49.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 152-154) consignou que no Município de Barreirinhas/MA os acréscimos contratuais ultrapassaram em muito o limite percentual de 25% fixado pelo art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, para acréscimos quantitativos.

49.3.2. Nesse sentido, acentuou que não obstante o número considerável de veículos já locados pela Administração municipal de Barreirinhas/MA, albergados pelos Contratos 72' e 72''/2017, dez ônibus e 94 camionetes, pelo período de julho/2017 a janeiro/2018, firmaram-se, a partir de julho/2017, três termos aditivos, com vigência mensal, em julho, agosto e setembro daquele ano, acrescendo ao objeto contratado quantitativos de forma irregular.

49.3.3. Pelo que consta do dito Relatório de Fiscalização, o objeto inicialmente contratado por meio dos Contratos 72/2017 (peça 66), fazia alusão a 10 ônibus e 94 camionetes, que foi alterado pelo Aditivo I (peça 67, p. 1-9 e 19), que acresceu, no mês de julho, dois ônibus e 32 camionetes; pelo Aditivo II (peça 67, p. 10 e

20-28), que acresceu, no mês de agosto, quatro ônibus e 84 camionetes; e pelo Aditivo III (peça 67, p. 11-18), que acresceu, no mês de setembro, 78 camionetes.

49.3.4. Como agravante, conforme já registrado na ocorrência anterior, tais acréscimos, além de ultrapassarem em muito o limite percentual de 25% fixado pelo art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, para acréscimos quantitativos, não foram devidamente justificados do ponto de vista do interesse público (v. item 48 acima). Ademais, restou assente que:

155. Como se não bastasse, a Administração municipal de Barreirinhas ainda promoveu a contratação de mais veículos, por meio dos Contratos 90'/2017 e 90''/2017 (peça 68), crescendo, nos meses de setembro a dezembro/2017, oito ônibus e 94 camionetes, sem qualquer justificação plausível de satisfação ao interesse público, num completo desapego ao princípio da razoabilidade e ao planejamento de suas ações.

156. A equipe não conseguiu vislumbrar o porquê do acréscimo significativo dos veículos sublocados, considerando que não houve nenhum fato superveniente, como o aumento no número de alunos ou de rotas, que justificassem o interesse público.

49.3.5. No que tange às justificativas do Município, onde faz alegações de aspecto financeiro e de efetivo desembolso relacionado ao contrato e respectivos aditivos, com acréscimos indevidos, recorre-se ao texto da Lei 8666/93, que em seu art. art. 65, § 1º, preceitua que 'os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras' estarão limitados 'até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato'. Portanto, a lavratura dos termos aditivos de acréscimos para fins do cálculo do percentual citado deve ser balizada pelo valor inicialmente contratado, atualizado, nada tendo a ver com montantes pagos por conta do ajuste aditado.

49.3.6. À vista do exposto, conclui-se que **as justificativas do Município sobre o acréscimo contratual acima do limite percentual legal**, aqui examinadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

50. Ocorrência registrada no ofício de audiência: revogação tácita do contrato com a empresa Transporte Vitória, sem a devida formalização (Contrato 90/2017, peça 68), nos termos dos parágrafos 157-159 do relatório à peça 110.

[...]

50.3. Análise

50.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 157-159) consignou que, no Município de Barreirinhas/MA, o Pregão Presencial 90/2017 (peça 68), consagrou duas empresas vencedoras do certame, sendo uma a Brumila Empreendimentos e Serviços Eireli – ME e a outra a Transporte Vitória Ltda., sediada em São Luís/MA, também visitada pela equipe (peça 98).

50.3.2. Não obstante, de modo não justificado, após a adjudicação do objeto a essa última e a assinatura do contrato, mesmo com a emissão da correspondente ordem de serviço (peça 68, p. 343), a empresa não chegou efetivamente a prestar nenhum serviço, não sabendo seu representante a razão pela qual tal fato se deu, conforme declaração escrita prestada à equipe (peças 96 e 98), numa situação evidente de uma rescisão contratual tácita e sem prévio aviso de um contrato administrativo, sendo que a outra empresa contratada, a empresa Brumila, prestou normalmente os serviços, como evidenciam os pagamentos a ela efetuados e as notas fiscais emitidas (peças 78, 79 e 81).

50.3.3. No dito Relatório ficou também assente que, quando da visita à sede da empresa Transporte Vitória Ltda., cujo contrato foi rescindido tacitamente, a equipe constatou sua capacidade técnica e atividade econômica real voltada para a locação de veículos, ao contrário da empresa que obteve sucesso efetivo na contratação citada, Brumila Empreendimentos e Serviços Eireli – ME, sediada na cidade de Cantanhede/MA, visitada pela equipe, a qual, na verdade, é apenas uma loja de comércio de material de construção de acabamento (peça 93, p. 3-4).

50.3.4. No que tange às justificativas, onde se faz alegações de que 'em razão do Município não precisar durante a vigência do Contrato dos veículos, não foi emitida/entregue a Ordem de Serviço à empresa, consequentemente, não houve a prestação dos serviços, emissão de nota fiscal, nem tampouco, efetuado pagamento à empresa', não se pode acatar os ditos esclarecimentos, ante o fato de que a equipe de fiscalização anexou Ordem de Serviço, datada de 19/9/2017, em favor da firma Transporte Vitória Ltda., assinada pelo prefeito e responsável nestes autos, senhor Alberico de França Ferreira Filho (peça 68, p. 343).

50.3.5. Ademais, a eventual falta de necessidade dos referidos serviços haveria de ter sido devidamente justificada e comunicada à firma contratada, sem prejuízo dos procedimentos administrativos necessários, de

modo a formalizar inexecução, por meio da necessária rescisão contratual, observados os pressupostos então insculpidos nos artigos 77 e 78 da Lei 8666/1993.

50.3.6. À vista do exposto, conclui-se que **as justificativas do Município sobre revogação tácita do contrato com a empresa Transporte Vitória**, aqui examinadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

51. Ocorrências registradas no ofício de audiência: ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110; inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110.

[...]

51.3. Análise

51.3.1. Ao cuidar das ocorrências em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 81 e 173) consignou que no Município de Barreirinhas/MA a Secretaria Municipal de Educação não dispõe de nenhum controle sobre a execução dos serviços de transporte escolar, não possui a relação das rotas e nem o rol dos veículos e motoristas que prestam os serviços, numa total afronta ao princípio constitucional da eficiência na Administração pública. Segundo o dito relatório, no período da fiscalização não foram disponibilizadas tais informações à equipe.

51.3.2. Ademais, merece relevo o registro feito nos parágrafos 75-79 e 188 e 189 do mesmo Relatório de Fiscalização, onde ficou assente a relutância da Administração municipal em prestar as informações solicitadas em tempo hábil, seja do secretário municipal de educação, seja da fiscal dos contratos, seja do preposto designado para acompanhar a equipe, fatos esses que inviabilizaram a verificação da quase totalidade das rotas e a constatação de que elas realmente existiam, principalmente as pertinentes aos povoados da Zona Rural afastada das estradas pavimentadas.

189. Posteriormente, a fiscal dos contratos de Barreirinhas/MA, designada oficialmente para tal função, encaminhou à equipe, por meio eletrônico (peça 57), diversos atestados de serviços e rol dos proprietários dos veículos pretensamente contratados (em disposição de difícil compreensão, com cortes na digitalização), o que colide com as informações oficiais prestadas durante os trabalhos de que a Administração não detinha essa relação, reafirmando a ideia de que a liquidação da despesa, nesses contratos, não passava de uma ato apenas burocrático.

51.3.3. Ainda concernente às ocorrências de ausência de controle/fiscalização, o Relatório de Fiscalização, no parágrafo 81 consignou que após os trabalhos in loco, a equipe elaborou um relatório consolidado das informações de campo e das entrevistas com os motoristas e/ou proprietários do transporte escolar, reduzindo a termo tais informações, a seguir reproduzidas parcialmente, as quais contaram com a anuência do agente municipal indicado oficialmente, que as subscreveu (peça 77):

y) não foi apresentado à equipe, pela Secretaria Municipal de Educação, nenhum documento utilizado no controle da efetiva prestação dos serviços de transporte escolar, relacionado à assiduidade e pontualidade;

z) na escola do Polo nº 7, U. I. Socorro Gonçalves, no Povoado Sobradinho, esse controle é efetivado pelos gestores escolares, por iniciativa própria, mediante lista de frequência e ponto, em livro próprio;

aa) a Secretaria Municipal de Educação não disponibilizou à equipe relação detalhada dos veículos que prestaram os serviços de transporte escolar na Zona Rural no exercício de 2017 e que já estão prestando os mesmos serviços em 2018;

bb) na escola do Polo nº 7, U. I. Socorro Gonçalves, no Povoado Sobradinho, os gestores escolares disponibilizaram à equipe cópia de formulário próprio, que teria sido a eles entregue pela Secretaria Municipal de Educação, contendo a discriminação dos itinerários das rotas, os veículos pertinentes com seus dados, dados dos proprietários e dos motoristas, além do valor pago mensalmente a título de locação, cujo original fora devolvido à Administração municipal com tais dados;

cc) a Secretaria Municipal de Educação informou à equipe que não dispõe de nenhum formulário nos moldes descritos na alínea anterior, mas tão somente uma relação de rotas, contendo o roteiro, o turno, a localidade polo e o tipo de veículo utilizado;

dd) a Secretaria Municipal de Educação não disponibilizou à equipe a relação de nenhuma lancha que

presta serviço de transporte escolar no município, nem informou seus proprietários.

51.3.4. No que tange às justificativas do Município, onde faz alegações de que a fiscalização da execução da prestação do serviço de transporte escolar para todos os alunos da rede pública municipal era executada, em conjunto com as Escolas, as quais deveriam informar ao Fiscal sobre irregularidades detectadas, com o controle do efetivo uso desse transporte, a fim de manter a assiduidade dos alunos, evidencia-se uma desconformidade flagrante dessa afirmativa com as conclusões da fiscalização acima expostas, consolidadas no curso do trabalho a partir de informações da Secretaria Municipal de Educação, bem assim de gestores escolares da Zona Rural do Município de Barreirinhas.

51.3.5. Nesse sentido, contrariamente à reputada fiscalização feita pelas escolas, restou caracterizado que a Secretaria Municipal de Educação não possui nenhum documento utilizado no controle da efetiva prestação dos serviços de transporte escolar, bem assim que as escolas que fazem tal controle, o fazem por iniciativa e com formulários próprios.

51.3.6. À vista do exposto, conclui-se que **as justificativas do Município sobre ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade e inexistência de fiscalização dos contratos**, aqui examinadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

52. Ocorrência registrada no ofício de audiência: ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 166 do relatório à peça 110.

[...]

52.3. Análise

52.3.1. Ao cuidar da ocorrência em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 81 e 166) consignou que no Município de Barreirinhas/MA as 'empresas contratadas nem contato mantêm com os proprietários dos veículos, não mantêm, nos municípios, nem representantes nem escritório para onde possam ser encaminhadas quaisquer demandas'.

52.3.2. No que tange às justificativas do Município, onde faz alegações de que o Fiscal de Contratos do Município realizava contato diretamente com os representantes legais das empresas contratadas citadas, e que a empresa Ipiranga Empreendimentos e Locação Ltda. mantinha escritório de representação na Rua Antônio Rodrigues, s/n, bairro Murici, Barreirinhas/MA, tais fatos podem até ser pertinente para período anterior ao trabalho de fiscalização do TCU no Município, haja vista que, durante os trabalhos no Município, a equipe precisou se deslocar ao Município de Nina Rodrigues/MA, distante 190 km de Barreirinhas/MA, para oficialar a referida empresa (peças 59 e 93, p. 1-3).

52.3.3. De igual modo, a equipe se deslocou ao Município de Cantanhede/MA, distante 300 km do município contratante, para oficialar a firma Brumila Empreendimentos e Serviços, em relação à qual foi informado pela própria Administração não possuir escritório de representação no Município (peças 60 e 93, p. 3-4).

52.3.4. À vista do exposto, conclui-se que **as justificativas do Município sobre ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde deveriam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos**, aqui examinadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir a irregularidade em comento**, pelo que se mantém a ocorrência em desfavor dos responsáveis.

52.3.5. Ocorrências registradas no ofício de audiência: não comprovação de nexo causal entre os valores empregados para o pagamento dos serviços do transporte escolar e sua finalidade, mormente pela não disponibilização dos contratos de sublocação dos veículos que prestam os serviços de transporte escolar no município (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81, 184, 186-187 e 190- 194 do relatório à peça 110; e deficiência na liquidação da despesa, com atestado meramente burocrático da fiscal dos contratos, sem a efetiva verificação acerca da prestação dos serviços, considerando a informação de que nem ela nem nenhum setor da Administração municipal detém a relação dos veículos sublocados (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 186-190 do relatório à peça 110.

[...]

52.6. Análise

52.6.1. Primeiramente, merece relevo que, para as ocorrências neste item 52 e subitens, não foi inicialmente acatada pelo Relator (peça 113) a proposta de audiência consignada no Relatório (peça 110), uma vez que as irregularidades em comento dependiam de ‘maior aprofundamento’. Assim, alternativamente à medida proposta pela equipe de fiscalização, o Relator determinou ‘a realização de oitiva das comunas e das empresas contratadas’, bem como autorizou a realização de diligências e inspeções complementares que se fizessem necessárias. No entanto, como resultado das medidas realizadas nesse sentido, restou caracterizado para as presentes ocorrências apenas a persistência do não encaminhamento dos contratos de sublocação, não havendo elementos adicionais como pretendia a medida saneadora determinada pelo Relator, o que o levou à nova determinação expressa na peça 222, p. 5-6, estar desta feita no sentido de entender ‘justificada a realização das audiências em epígrafe’, concernente às duas ocorrências tratadas neste item 53.

52.6.2. Ademais, ao cuidar das ocorrências em exame, o Relatório de Fiscalização (peça 110, parágrafos 81, 184, 186-194) consignou que no Município de Barreirinhas/MA, apesar de, formal e documentalmente, estarem devidamente demonstrados todos os estágios das despesas, algumas ocorrências significativas na execução financeira dos recursos foram classificadas como achados de auditoria pela equipe, no que tange ao transporte escolar, mormente a ausência de nexo causal entre os recursos dispendidos e a despesa executada, bem como a deficiência na liquidação da despesa, com atestado meramente burocrático da fiscal dos contratos, sem a efetiva verificação acerca da prestação dos serviços, haja vista que não foram apresentados à equipe de fiscalização do TCU elementos suficientes que o comprovassem, como os contratos de sublocação e algum recibo passado pelos efetivos prestadores de serviço.

52.6.3. Segundo consignado no dito Relatório, no caso específico do Município de Barreirinhas/MA, o nexo causal entre os recursos financeiros e a execução do objeto não foi comprovado pelo fato de que a Administração municipal não apresentou a relação dos veículos (marca, modelo, ano, placa, chassi, proprietário/subcontratado) utilizados no transporte escolar, bem como não exibiu nenhum contrato de sublocação dos veículos, não havendo prova de que as empresas contratadas prestaram efetivamente algum serviço ao município, haja vista que não foram disponibilizados à equipe, a contento, os documentos e informações solicitados que poderiam comprovar o vínculo financeiro.

52.6.4. De igual modo, não foram viabilizados à equipe, em tempo hábil, as informações e os meios necessários para que verificasse a existência das rotas: nem o rol dos veículos contratados nem a relação de seus proprietários e motoristas, nem a discriminação detalhada das rotas, denotando fragilidade ou inexistência da necessária fase de liquidação de despesa, conforme ficou assente no dito relatório de fiscalização (v. também item 51 desta instrução):

188. Ademais, a relutância da Administração municipal em prestar as informações solicitadas em tempo hábil, seja do secretário municipal de educação seja da fiscal dos contratos seja do preposto designado para acompanhar a equipe, inviabilizaram a verificação das rotas e a constatação de que elas realmente existiam, principalmente as pertinentes aos povoados da zona rural afastada das estradas pavimentadas.

189. Posteriormente, a fiscal dos contratos de Barreirinhas/MA, designada oficialmente para tal função, encaminhou à equipe, por meio eletrônico (peça 57), diversos atestados de serviços e rol dos proprietários dos veículos pretensamente contratados (em disposição de difícil compreensão, com cortes na digitalização), o que colide com as informações oficiais prestadas durante os trabalhos de que a Administração não detinha essa relação, reafirmando a ideia de que a liquidação da despesa, nesses contratos, não passava de uma ato apenas burocrático.

52.6.5. Nesse sentido, deve-se consignar que as limitadas informações prestadas pela Brumila (peças 6 e 60) foram entregues somente em 12/3/2018 (peça 6), e as da Ipiranga foram remetidas por correio eletrônico, em 7/3/2018, dois dias antes do encerramento da fase de execução da fiscalização, que ocorreu em 9/3/2018 (v. peça 8), quando a equipe já se encontrava no Município de Morros/MA, em face da mesma fiscalização. A esse respeito, o Relatório de Fiscalização apontou que:

193. Ambas as empresas, em suas respostas, apresentaram uma relação de pretensos subcontratados, com os pretensos valores que estes recebiam pela sublocação (peças 59 e 60), mas não disponibilizaram a relação dos veículos que serviam as rotas ali apontadas, o que evidencia, mais uma vez, a falta de comprovação de nexo causal entre os recursos a finalidade na qual foram empregados.

194. A propósito, as informações sobre os valores informados pelas empresas que pretensamente seriam pagos aos sublocatários pela prestação dos serviços é discordante do valor que foi informado por estes em entrevistas com os membros da equipe na presença do preposto designado para acompanhá-los.

52.6.6. Não obstante, em 8/3/2018, a fiscal dos contratos de Barreirinhas/MA, designada oficialmente

para tal função, encaminhou à equipe, por meio eletrônico (peça 57), diversos atestados de serviços e rol dos proprietários dos veículos pretensamente contratados (em disposição de difícil compreensão, com cortes na digitalização), o que colidiu com as informações oficiais prestadas durante os trabalhos de que a Administração não detinha essa relação, reafirmando a ideia de que a liquidação da despesa, nesses contratos, não passava de um ato burocrático.

52.6.7. No que tange às justificativas do Município, onde faz alegações relacionadas à não comprovação de nexo causal entre os valores empregados para o pagamento dos serviços do transporte escolar e sua finalidade, reitera-se análise já exposta nos parágrafos 37 e seguintes da instrução à peça 219, onde em suma ficou assente que as alegações do Município não foram capazes de descaracterizar a ocorrência em análise, haja vista persistir:

pendência consistente no não encaminhamento de cópias de eventuais contratos de sublocação dos veículos que efetivamente prestaram os serviços de transporte escolar decorrentes dos Contratos em epígrafe, bem assim dos comprovantes de pagamento feitos pelos contratados aos respectivos sublocatários.

52.6.8. Não obstante, merece relevo, sob o aspecto fático, que nas verificações in loco feitas pela equipe de fiscalização (v. peça 77) foram encontrados veículos sublocados realizando transporte escolar no Município, tendo sido feitos registros no relatório de vistoria à peça 77, onde se destacam as anotações a seguir:

l) Não foi registrada nenhuma ocorrência recente de acidente com os veículos e nenhum dos condutores entrevistados cometeu falta grave ou gravíssima ou é reincidente em infrações médias nos últimos doze meses;
m) Os motoristas dos veículos são os próprios proprietários ou são contratados diretamente por eles;
o) Os proprietários dos veículos locam seu veículo para uma empresa, mas não sabem dizer qual é seu nome;

n) Os motoristas e os proprietários moram nos lugarejos do itinerário das rotas e o contato inicial para a contratação dos veículos é feito com o Senhor José de Ribamar Reis Diniz(subscrito), responsável pelas rotas do transporte escolar, alcunhado por 'Touro';

p) O pagamento é feito diretamente em conta corrente, mediante transferência bancária, sempre de forma pontual, alegadamente pela empresa;

52.6.9. Isto posto, a despeito de restar evidente a não comprovação de vínculos formais entre os sublocatários dos serviços de transporte escolar e as empresas efetivamente contratadas pela Administração, em afronta à arts. 62 e 63, da Lei 4.320/1964 e art. 67 da Lei 8.666/1993, na amostra fiscalizada in loco também foi constatada a prestação dos serviços por prestadores alegadamente remunerados pelas firmas contratadas pelo Município, sendo este um atenuante para a não proposição de conversão dos autos em TCE em face da ocorrência referente à ausência de nexo causal.

52.6.10. E considerando a pertinência temática, complementam os exames referentes à 'deficiência na liquidação da despesa, com atesto meramente burocrático do fiscal dos contratos, sem a efetiva verificação acerca da prestação dos serviços', as anotações feitas na análise exposta no item 51.3 desta instrução, relacionado às ocorrências que versam sobre 'Ausência de Controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração Municipal' e 'Inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação', sendo importante destacar que as três ocorrências, por versarem sobre aspectos do controle administrativo, foram respondidas conjuntamente pelo Município quando da resposta à diligência do Tribunal (v. peça 210, p. 17).

52.6.11. À vista do exposto, conclui-se que **as justificativas do Município sobre não comprovação de nexo causal entre os valores empregados para o pagamento dos serviços do transporte escolar e sua finalidade, bem como para a deficiência na liquidação da despesa, com atesto meramente burocrático do fiscal dos contratos, sem a efetiva verificação acerca da prestação dos serviços**, aqui examinadas em favor dos responsáveis inertes ao chamamento em audiência do Tribunal, **não se prestam para elidir as irregularidades em comento**, pelo que se mantêm as ocorrências em desfavor dos responsáveis, sem, no entanto, propor a conversão dos autos em tomada de contas especial (v. item 52.6.8 e 52.6.9 acima).[destaques acrescidos]

18. O exame acima contou com a anuência do Plenário no Acórdão 885/2022 (peça 303).

19. O cerne da questão é verificar se os argumentos recursais e os elementos dos autos são capazes de afastar ou de reduzir o valor da multa aplicada aos recorrentes.

20. O primeiro argumento informa as peculiaridades do município relacionadas ao histórico de emancipação política e de desenvolvimento econômico, bem como ao relevo e a extensão

territorial, as quais não teriam sido consideradas na valoração das multas, considerada também a renda per capita local (peça 340, p. 10-11).

21. As peculiaridades genéricas, alegadas pelos recorrentes, são inaptas para justificar a conduta dos agentes públicos, assim como são inábeis para afastar/atenuar a responsabilização dos recorrentes, porque não foram obstáculos reais ao cumprimento das disposições legais. Noutras palavras, não há liame entre tais peculiaridades e as irregularidades que deram fundamentos às multas aplicadas aos responsáveis, quais sejam: a) ausência de detalhamento de cada rota e do quantitativo de veículos necessários nos termos de referência dos procedimentos licitatórios; b) ausência de planilha de custos envolvidos para a cotação das propostas; c) objeto contratual insuficientemente detalhado; d) subcontratação total do objeto contratado; e) inexistência dos termos de subcontratação; f) diferença significativa entre o preço contratado para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas aos sublocatários; g) acréscimo contratual sem demonstração do interesse público; h) acréscimo do objeto do contrato acima do limite percentual legal; i) revogação contratual tácita, sem a devida formalização; j) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal; k) inexistência de fiscalização dos contratos; l) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município; m) não comprovação de nexo causal entre os valores empregados para o pagamento dos serviços do transporte escolar e sua finalidade.

22. A alegada baixa capacidade econômica dos recorrentes, em referência à renda per capita municipal, não constitui critério para a gradação das multas aplicadas pelo TCU, que considera o grau de culpabilidade dos responsáveis e as circunstâncias fáticas do caso concreto. Logo, não cabe remissão ou diminuição proporcional do valor da sanção em virtude de suposta condição de pobreza dos apenados (v.g. Acórdãos 2385/2014-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, 7487/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Bruno Dantas, 1134/2008-TCU-1ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, 1769/2011-TCU-1ª Câmara, Relator: José Mucio Monteiro).

23. A dosimetria da multa aplicada pelo TCU, respeitados o princípio da proporcionalidade/razoabilidade e os limites fixados na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, é orientada, a cada caso, pela gravidade dos ilícitos apurados, valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, materialidade envolvida, grau de culpabilidade dos responsáveis e isonomia de tratamento com casos análogos (v.g. Acórdão 1882/2021-TCU-Plenário, Relator: Aroldo Cedraz). Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União observa os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na dosimetria da multa.

24. O TCU não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas 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, um histórico de bons antecedentes funcionais não tem relevância para a apuração do valor da multa, pois a incidência desta sanção tem por fim repreender uma conduta específica do gestor, tendo como balizadores a isonomia de tratamento de casos análogos e a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, visando uma maior adequação punitiva (v.g. Acórdão 795/2014-TCU-Plenário, Relatora Ana Arraes).

25. Observe que, ao contrário do que alegam os recorrentes, há um critério técnico e objetivo para a fixação do valor das multas (gravidade dos ilícitos, materialidade envolvida, grau de culpabilidade e isonomia de tratamento com casos análogos). Desse modo, não há que se falar em prejuízo à ampla defesa e o contraditório dos recorrentes.

26. As irregularidades atribuídas a cada responsável foram devidamente caracterizadas nos itens 42 a 52 do exame técnico de peça 300, p. 12-28. Assim, diversamente do que se alega, as condutas reprovadas pelo Tribunal podem ser comparadas com outras similares, de forma a observar o tratamento isonômico.

27. É oportuno esclarecer que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva. Assim, é suficiente a caracterização da grave infração legal, a identificação da

conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa e aquela irregularidade.

28. *No caso em tela, a gradação do valor da multa aplicada aos recorrentes, em atendimento aos princípios da proporcionalidade e da individualização da pena, levou em consideração a atuação/omissão de cada um, conforme a atribuição do cargo público exercido, que resultou na ocorrência das irregularidades tratadas nos itens 42 a 52 do exame técnico de peça 300, p. 12-28, e no acórdão recorrido (peça 303).*

28.1. *Alberico de França Ferreira Filho, prefeito, multa de R\$ 35.000,00.*

28.2. *Maria Marta Reis Conceição, secretária de educação, multa de R\$ 30.000,00.*

28.3. *Mariluze Marreiros Rocha, fiscal de contratos: multa de R\$ 12.500,00.*

28.4. *José Cícero Silva Macário Júnior, secretário de educação, multa de R\$ 7.500,00.*

28.5. *Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira, procurador municipal, multa de R\$ 5.000,00.*

29. *O alegado esforço dos gestores públicos na efetiva execução do programa de alimentação escolar e do serviço de transporte escolar, que teria sido reconhecido pela unidade técnica, por si só, não tem o condão de afastar/atenuar as irregularidades verificadas.*

30. *Não procede a afirmação de que os gestores do município de Barreirinhas/MA foram os únicos que buscaram atender às solicitações do Tribunal. Conforme o relatado nos itens 38 a 41 da instrução de peça 300, p. 12, os recorrentes, na fase de instrução, abstiveram-se de apresentar justificativas para as audiências que lhes foram endereçadas e, assim, tornaram-se revéis. Somente o ente municipal, representado pelo seu prefeito à época, Sr. Albérico, respondeu a diligência feita à municipalidade, por meio do Ofício 39/2020 (peça 210).*

31. *A afirmação de que o Sr. Alberico de França Ferreira Filho seguiu o parecer técnico e jurídico, por si só, não o exime da responsabilidade do gestor e agente político (v.g. Acórdãos 11069/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler, 1922/2017-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer, 1620/2015-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas, 1984/2014-TCU-Plenário, Relator José Mucio Monteiro).*

32. *Concorda-se com os recorrentes que o Sr. Alberico de França Ferreira Filho, ex-prefeito de Barreirinhas/MA (multa de R\$ 35.000,00), sofreu sanção maior que a dos gestores de Morros/MA (multas entre R\$ 3.750,00 e R\$ 25.000,00). Todavia, resta evidente que a gradação das multas observou a quantidade e a gravidade dos ilícitos cometidos por cada um, bem como o grau de culpabilidade de acordo com o cargo exercido (prefeito, secretário e fiscal).*

33. *Observe que a quantidade de irregularidades atribuídas ao Sr. Alberico (item 16.1 desta instrução) é maior que aquelas imputadas a cada gestor do município de Morros/MA (itens 74.1 a 74.5 da peça 219, p. 14-16), que foram as seguintes:*

33.1. *Sidrack Santos Feitosa, prefeito de Morros/MA, multa de R\$ 25.000,00 (item 74.1 da peça 219, p. 14-15)*

a) ausência de detalhamento nos termos de referência dos procedimentos licitatórios, mormente no que se refere à discriminação do objeto, consistente nas peculiaridades de cada rota e no quantitativo de veículos necessários a cada uma delas (pregões presenciais 2, 3 e 35/2017, respectivamente, nas peças 19, 22 e 26), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

b) ausência de planilha ou de metodologia que detalhe os custos envolvidos com vistas à formação de preços para a cotação das propostas (Pregões presenciais 2, 3 e 35/2017, respectivamente, nas peças 19, 22 e 26), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

c) subcontratação sem previsão contratual (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 145 do relatório à peça 110;

d) subcontratação total do objeto contratado (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 145 do relatório à peça 110;

e) precariedade das sublocações, efetivadas apenas verbalmente (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 146-147 do relatório à peça 110;



f) diferença significativa entre o preço contratado por item para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas aos sublocatários (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 147-149 do relatório à peça 110;

g) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 169-171 do relatório à peça 110;

h) inércia da Administração no que se refere a seu poder-dever de exigir das empresas contratadas e dos proprietários e/ou motoristas dos veículos sublocados a correta prestação dos serviços (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 172 do relatório à peça 110;

i) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 166 do relatório à peça 110;

j) inércia da Administração no que tange à ausência providências sobre o incêndio dos três ônibus escolares do Programa Caminho da Escola pertencentes ao Município de Morros/MA, ocorrido no dia 30/9/2016, sem que nenhuma providência perante o Ministério Público ou à autoridade policial fosse adotada, nos termos do parágrafo 175 do relatório à peça 110

33.2. Izaías Lopes Bezerra, secretário de educação, multa de R\$ 22.500,00

(item 74.2. da peça 219, p. 15-16)

a) ausência de detalhamento nos termos de referência dos procedimentos licitatórios, mormente no que se refere à discriminação do objeto, consistente nas peculiaridades de cada rota e no quantitativo de veículos necessários a cada uma delas (Pregões presenciais 2, 3 e 35/2017, respectivamente, nas peças 19, 22 e 26), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

b) ausência de planilha ou de metodologia que detalhe os custos envolvidos com vistas à formação de preços para a cotação das propostas (Pregões presenciais 2, 3 e 35/2017, respectivamente, nas peças 19, 22 e 26), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

c) subcontratação sem previsão contratual (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 145 do relatório à peça 110;

d) subcontratação total do objeto contratado (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 145 do relatório à peça 110;

e) precariedade das sublocações, efetivadas apenas verbalmente (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 146-147 do relatório à peça 110;

f) diferença significativa entre o preço contratado por item para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas aos sublocatários (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74, 147-149 e 185 do relatório à peça 110;

g) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 169-171 do relatório à peça 110;

h) inércia da Administração no que se refere a seu poder-dever de exigir das empresas contratadas e dos proprietários e/ou motoristas dos veículos sublocados a correta prestação dos serviços (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 172 do relatório à peça 110;

i) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 166 do relatório à peça 110;

33.3. Marta Fernanda Costa Silva, secretária de educação, multa de R\$ 5.000,00

(item 74.3. da peça 219, p. 16)

a) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal, nos termos dos parágrafos 74 e 169-171 do relatório à peça 110;

b) inércia da Administração no que se refere a seu poder-dever de exigir das empresas contratadas e dos proprietários e/ou motoristas dos veículos sublocados a correta prestação dos serviços, nos termos dos parágrafos 74 e 172 do relatório à peça 110;

33.4. Carlos Alberto Nascimento Barros, fiscal dos contratos, multa de R\$ 7.500,00

(item 74.4 da peça 219, p. 16)



a) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 169-171 do relatório à peça 110;

b) inércia da Administração no que se refere a seu poder-dever de exigir das empresas contratadas e dos proprietários e/ou motoristas dos veículos sublocados a correta prestação dos serviços (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 172 do relatório à peça 110;

c) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde deviam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos (Contratos 36, 37 e 39/2017, respectivamente, nas peças 20, 21 e 23), nos termos dos parágrafos 74 e 166 do relatório à peça 110

33.5. Francisca S. A. M. Araújo, ex-prefeita de Morro/MA, multa de R\$ 3.750,00

(item 74.5 da peça 219, p. 16)

a) inércia da Administração no que tange à ausência providências sobre o incêndio dos três ônibus escolares do Programa Caminho da Escola pertencentes ao Município de Morros/MA, ocorrido no dia 30/9/2016, sem que nenhuma providência perante o Ministério Público ou à autoridade policial fosse adotada, nos termos do parágrafo 175 do relatório à peça 110

34. A título de comparação, note que as irregularidades atribuídas ao Sr. Alberico de França Ferreira Filho, ex-prefeito de Barreirinhas/MA (multa de R\$ 35.000,00), possuem maior materialidade que aquelas imputadas ao Sr. Sidrack Santos Feitosa, ex-prefeito da Morros/MA (multa de R\$ 25.000,00).

35. Os contratos autorizados pelo Sr. Alberico somaram a quantia de R\$ 6.795.610,00 [Contratos 1 (R\$ 1.231,580,00), 4 (R\$ 617.790,00), 72 (R\$ 2.722,440,00), aditivos 1 (R\$ 119.760,00), 2 (R\$ 303.120,00) e 3 (R\$ 248.040,00) e 90 (R\$ 1.552,880,00) - peças 61, p.155; 62, p. 83; 66, p. 4, 6; 67, p. 10, 19, 23; e 68, p. 320, 322, 329 e 337], enquanto que os contratos assinados pelo Sr. Sidrack totalizaram R\$ 4.076,600,00 [Contratos 36 (R\$ 853.600,00), 37 (R\$ 89.100,00) e 39 (R\$ 3.133.900,00) - peças 20, p.1; 21, p.1 e 23, p.1].

36. Do exposto, entende-se que a multa de R\$ 35.000,00 aplicada ao Sr. Alberico seguiu os critérios de dosimetria adotados pelo Tribunal, bem como os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

37. A decisão recorrida deixou assente que as irregularidades detectadas pela equipe de auditoria eram graves e não meras falhas de natureza formal, como sustentam os recorrentes. E, por este motivo, o Tribunal entendeu necessária a aplicação de multa aos responsáveis, no lugar da emissão de recomendações ao ente municipal.

38. Todas as irregularidades verificadas pela equipe de auditoria foram reunidas em quatro grupos (achados de auditoria): procedimentos licitatórios, contratações de serviços, execução do programa do transporte escolar e execução financeira dos recursos destinados ao transporte escolar (peça 304, p. 1-6). Ocorre que todas as irregularidades, que foram organizadas em quatro grupos, não podem ser consideradas como única, como querem os recorrentes, para fins de valoração das multas, porque o Tribunal considera a quantidade e a gravidade das irregularidades atribuídas a cada agente sancionado na dosimetria da pena.

39. A mera afirmação de que há precedentes do TCU que, em sede recursal, reduziram o valor da multa, desacompanhada de elementos consistentes, é insuficiente para alterar o mérito do Acórdão 885/2022-TCU-Plenário, pois não houve a configuração de ocorrência de situação análoga. Nesse sentido, entende-se inaplicável o disposto no art. 976 do Código de Processo Civil.

40. O art. 5º da Lei 10.028/2000, assim dispôs:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a



redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

[destaque acrescido]

41. *Constata-se que multa do art. 5º, §1º, da Lei 10.028/2000 refere-se às infrações expressamente descritas nos itens I, II, III e IV, as quais são distintas das infrações examinadas nestes autos. Portanto, é de concluir que a referida multa não se aplica ao presente caso.*

42. *É oportuno esclarecer que a fixação do valor da penalidade de multa é ato discricionário do TCU, facultada pelo art. 58, II, da Lei 8.443/1992 e graduada conforme o art. 268, II, §1º, do Regimento Interno/TCU.*

43. *No cálculo da multa aplicada pelo TCU, observados os limites fixados na Lei 8.443/1992 e no seu Regimento Interno, deve ser estabelecida justa proporção entre a punição e a natureza da infração, bem como avaliada sua gravidade, os danos que dela provierem e a existência de circunstâncias agravantes e atenuantes (art. 22, § 2º, Decreto-lei 4.657/1942 – LINDB).*

44. *Todavia, os recorrentes não apresentam circunstâncias atenuantes adicionais, capazes de reduzir o valor das multas aplicadas aos recorrentes.*

45. *Desse modo, não há como acolher as razões apresentadas.*

CONCLUSÃO

46. *A atuação do TCU não se encontra inviabilizada, de acordo com os critérios de prescrição da Lei 9.873/1999 e do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.*

47. *Não há nos autos elementos capazes de afastar ou reduzir o valor da multa aplicada aos recorrentes.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise dos pedidos de reexame interpostos por Jose Cicero Silva Macario Junior, Albérico de França Ferreira Filho, Mariluze Marreiros Rocha, Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira e Maria Marta Reis Conceição contra o Acórdão 885/2022-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992:*

a) conhecê-los para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.”

É o relatório.

VOTO

Trago ao colegiado pedidos de reexame interpostos por Albérico de França Ferreira Filho (ex-prefeito), José Cicero Silva Macario Junior (secretário de educação), Maria Marta Reis Conceição (secretária de educação), Mariluze Marreiros Rocha (fiscal de contratos) e Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira (procurador municipal) contra o Acórdão 885/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

2. O acórdão recorrido foi proferido em relatório de auditoria realizada nos municípios maranhenses de Morros e Barreirinhas, com objetivo de verificar a prestação dos serviços de transporte e de fornecimento de merenda escolar, bem como verificar a conformidade e a legalidade dos procedimentos administrativos correlatos.

3. Diante da constatação de diversas irregularidades em licitações e contratos dos serviços de locação de veículos e na execução físico-financeira, ambos do programa do transporte escolar, o Tribunal aplicou multas individuais aos recorrentes, que ora se insurgem contra o acórdão condenatório.



4. Ao examinar as razões recursais, o auditor da Serur, secundado pelo Diretor da unidade técnica, concluiu pela não ocorrência da prescrição no presente caso, seja analisada de acordo com os critérios da Lei 9.873/1999, seja do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, e, no mérito, que não foram apresentados elementos capazes de afastar ou reduzir o valor da multa aplicada aos recorrentes.

5. Tendo em vista que a instrução técnica foi elaborada antes da publicação da recente Resolução-TCU 344/2022, o Sr. Secretário da Serur, ao ratificar o exame de mérito, pronunciou-se sobre a prescrição, confirmando a não ocorrência do instituto sob o ponto de vista da nova regulamentação do TCU, **verbis**:

“3. Não obstante, tendo em vista que o exame da prescrição foi realizado anteriormente à edição da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, que regulamenta, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, cabe a realização de novo exame da matéria à luz das diretrizes estabelecidas no mencionado normativo.

4. De acordo com o art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344//2022, 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”.

5. No caso sob análise, verifica-se que o Tribunal designou equipe de servidores para realizar auditoria de conformidade em 23/1/2018 (peça 1). Realizada a auditoria, a equipe, em 10/4/2018, elaborou o relatório de fiscalização acostado à peça 110, por meio do qual se consolidaram as irregularidades apuradas. Dessa forma, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional deve ser o dia 10/4/2018.

6. No dia 14/7/2020 (peça 204), a unidade técnica realizou o exame das audiências dos responsáveis, interrompendo a contagem do prazo prescricional (Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344//2022).

7. No dia 20/4/2022 (peça 303), a contagem do prazo prescricional foi novamente interrompida com a prolação do acórdão recorrido (Art. 5º, inciso IV, da Resolução TCU 344//2022).

8. Portanto, tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução TCU 344//2022, não há que se falar em ocorrência da prescrição no caso sob exame.”

6. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

7. Inicialmente, ratifico despacho que proferi à peça 364 dos autos, e conheço dos recursos interpostos, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92 c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

8. Em seguida, acolho o exame técnico que demonstra a não ocorrência da prescrição no presente processo, nos termos do despacho proferido pelo Secretário da Serur e acima reproduzido neste voto.

9. No mérito, acolho o pronunciamento da Secretaria de Recursos, no sentido de que as razões recursais não apresentam elementos aptos a elidir as irregularidades atribuídas a cada um dos recorrentes, portanto, insuficientes para alterar a decisão recorrida, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

10. Com efeito, a instrução técnica resgata da deliberação original as irregularidades pelas quais os recorrentes foram chamados em audiência, e posteriormente, individualmente apenados com multa, **verbis**:

“16.1. Albérico F. Ferreira Filho, ex-prefeito (peças 119, p. 17 e peças 236, 266, 278 e 299).

a) ausência de detalhamento nos termos de referência dos procedimentos licitatórios, mormente no que se refere à discriminação do objeto, consistente nas peculiaridades de cada rota e no quantitativo de veículos necessários a cada uma delas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;



b) ausência de planilha ou de metodologia que detalhe os custos envolvidos com vistas à formação de preços para a cotação das propostas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

c) objeto contratual insuficientemente detalhado e impreciso (Contratos 1 e 4, respectivamente, nas peças 61 e 62), nos termos do parágrafo 137 do presente relatório;

d) subcontratação total do objeto contratado (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 145 do relatório à peça 110;

e) inexistência dos termos de subcontratação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 146-147 do relatório à peça 110;

f) diferença significativa entre o preço contratado por item para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas aos sublocatários (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 147-149 do relatório à peça 110;

g) acréscimo contratual sem demonstração do interesse público (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 150-151 e 154-156 do relatório à peça 110;

h) acréscimo do objeto do contrato acima do limite percentual legal (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 152-154 do relatório à peça 110;

i) revogação tácita do contrato com a empresa Transporte Vitória, sem a devida formalização (Contrato 90/2017, peça 68), nos termos dos parágrafos 157-159 do relatório à peça 110;

j) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

k) inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

l) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 166 do relatório à peça 110;

m) não comprovação de nexo causal entre os valores empregados para o pagamento dos serviços do transporte escolar e sua finalidade, mormente pela não disponibilização dos contratos de sublocação dos veículos que prestam os serviços de transporte escolar no município (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81, 184, 186-187 e 190-194 do relatório à peça 110;

16.2. Maria M. Reis Conceição, ex-secretária municipal (peças 119, p. 18, 232, 242, 253, 257, 267, 268 e 274)

a) ausência de detalhamento nos termos de referência dos procedimentos licitatórios, mormente no que se refere à discriminação do objeto, consistente nas peculiaridades de cada rota e no quantitativo de veículos necessários a cada uma delas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;

b) ausência de planilha ou de metodologia que detalhe os custos envolvidos com vistas à formação de preços para a cotação das propostas (Pregões presenciais 72 e 90, respectivamente, nas peças 64 e 68), nos termos dos parágrafos 126-130 do relatório à peça 110;



c) objeto contratual insuficientemente detalhado e impreciso (Contratos 1 e 4, respectivamente, nas peças 61 e 62), nos termos do parágrafo 137 do presente relatório;

d) subcontratação total do objeto contratado (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 145 do relatório à peça 110;

e) inexistência dos termos de subcontratação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 146-147 do relatório à peça 110;

f) diferença significativa entre o preço contratado por item para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas aos sublocatários (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 147-149 do relatório à peça 110;

g) acréscimo contratual sem demonstração do interesse público (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 150-151 e 154-156 do relatório à peça 110;

h) acréscimo do objeto do contrato acima do limite percentual legal (Contrato 72/2017 e seus termos aditivos, respectivamente, nas peças 66 e 67), nos termos dos parágrafos 152-154 do relatório à peça 110;

i) revogação tácita do contrato com a empresa Transporte Vitória, sem a devida formalização (Contrato 90/2017, peça 68), nos termos dos parágrafos 157-159 do relatório à peça 110;

j) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

k) inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

l) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 166 do relatório à peça 110;

16.3. José Cícero Silva Macário Junior, ex-secretário municipal (peças 119, p. 18-19, 233 e 240)

a) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal, nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

b) inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação, nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110; e

c) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos, nos termos dos parágrafos 81 e 166 do relatório à peça 110.

16.4. Mariluze Marreiros Rocha, fiscal de contratos (peças 119, p. 19, 231, 254, 258, 261, 269)

a) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

b) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município para onde devam ser encaminhadas as demandas decorrentes da execução dos contratos



(Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 166 do relatório à peça 110;

c) inexistência de fiscalização dos contratos, consubstanciada na certificação dos serviços por parte da fiscalização sem a devida comprovação de sua efetiva prestação (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81 e 173 do relatório à peça 110;

d) não comprovação de nexo causal entre os valores empregados para o pagamento dos serviços do transporte escolar e sua finalidade, mormente pela não disponibilização dos contratos de sublocação dos veículos que prestam os serviços de transporte escolar no município (Contratos 1, 4, 72, 90/2017 e os aditivos ao Contrato 72/2017, respectivamente, nas peças 61, 62, 66, 68 e 67), nos termos dos parágrafos 81, 184, 186-187 e 190-194 do relatório à peça 110;

16.5. Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira, procurador municipal (peças 119, p. 19, 227 e 241)

a) acréscimo contratual sem demonstração do interesse público, nos termos dos parágrafos 150-151 e 154-156 do Relatório de Fiscalização (peça 110); e

b) acréscimo do objeto do contrato acima do limite percentual legal, nos termos dos parágrafos 152-154 do Relatório de Fiscalização (peça 110).”

11. Desta feita, os recorrentes, em petição única, não se manifestam objetivamente sobre as irregularidades apontadas pelo Tribunal como fundamentos factuais para a apenação questionada, restringindo-se a manejar argumentos que no seu entendimento teriam o condão de afastar ou reduzir o valor das multas que foram aplicadas.

12. No entanto, conforme demonstrou a Serur, as peculiaridades do município relacionadas ao histórico de emancipação política e de desenvolvimento econômico, ao relevo e à extensão territorial, bem como à renda per capita, não tiveram qualquer relação direta com as irregularidades perpetradas na gestão dos programas examinados na auditoria do Tribunal, portanto, não haveria efetivamente motivos para serem ponderadas na avaliação da conduta dos responsáveis e na dosimetria das multas imputadas. Resgato da instrução técnica, excerto da abordagem do tema:

“21. As peculiaridades genéricas, alegadas pelos recorrentes, são inaptas para justificar a conduta dos agentes públicos, assim como são inábeis para afastar/atenuar a responsabilização dos recorrentes, porque não foram obstáculos reais ao cumprimento das disposições legais. Noutras palavras, não há liame entre tais peculiaridades e as irregularidades que deram fundamentos às multas aplicadas aos responsáveis, quais sejam: a) ausência de detalhamento de cada rota e do quantitativo de veículos necessários nos termos de referência dos procedimentos licitatórios; b) ausência de planilha de custos envolvidos para a cotação das propostas; c) objeto contratual insuficientemente detalhado; d) subcontratação total do objeto contratado; e) inexistência dos termos de subcontratação; f) diferença significativa entre o preço contratado para a locação dos veículos e o efetivamente pago pelas empresas contratadas aos sublocatários; g) acréscimo contratual sem demonstração do interesse público; h) acréscimo do objeto do contrato acima do limite percentual legal; i) revogação contratual tácita, sem a devida formalização; j) ausência de controle sobre a pontualidade e a assiduidade na prestação dos serviços por parte da Administração municipal; k) inexistência de fiscalização dos contratos; l) ausência de preposto e/ou de escritório de representação das empresas contratadas no município; m) não comprovação de nexo causal entre os valores empregados para o pagamento dos serviços do transporte escolar e sua finalidade.”

13. Ademais, concordo igualmente com o exame da unidade instrutiva quando aponta que, na dosimetria das multas aplicadas, o Tribunal observou as disposições regulamentares sobre a matéria bem como a jurisprudência da Corte, a partir do grau de culpabilidade de cada agente, ponderados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade:

“22. A alegada baixa capacidade econômica dos recorrentes, em referência à renda per capita



municipal, não constitui critério para a gradação das multas aplicadas pelo TCU, que considera o grau de culpabilidade dos responsáveis e as circunstâncias fáticas do caso concreto. Logo, não cabe remissão ou diminuição proporcional do valor da sanção em virtude de suposta condição de pobreza dos apenados (v.g. Acórdãos 2385/2014-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, 7487/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Bruno Dantas, 1134/2008-TCU-1ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, 1769/2011-TCU-1ª Câmara, Relator: José Mucio Monteiro).

23. *A dosimetria da multa aplicada pelo TCU, respeitados o princípio da proporcionalidade/razoabilidade e os limites fixados na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, é orientada, a cada caso, pela gravidade dos ilícitos apurados, valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, materialidade envolvida, grau de culpabilidade dos responsáveis e isonomia de tratamento com casos análogos (v.g. Acórdão 1882/2021-TCU-Plenário, Relator: Aroldo Cedraz). Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União observa os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na dosimetria da multa.”*

14. Além disso, observo que o exame técnico discutiu adequadamente as alegações de ausência de isonomia na valoração das multas, demonstrando que tais imputações foram realizadas tendo como base factual a gravidade das condutas de cada um dos responsáveis, bem como das irregularidades identificadas nos autos, que foram consideradas graves e não meras falhas de natureza formal, como sustentam os recorrentes.

15. Por fim, verifico que as irregularidades que fundamentaram factualmente a penalidade imputada, foram, para efeito didático, organizadas em quatro grupos, e não poderiam ser consideradas como uma única, como querem os recorrentes, para fins de valoração das multas, porque o Tribunal considera a quantidade e a gravidade das irregularidades atribuídas a cada agente sancionado na dosimetria da pena, como o fez no presente caso.

Ante o exposto, acompanhando a íntegra da instrução da Serur, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão cuja minuta submeto ao Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 113/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.306/2018-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Brumila Empreendimentos e Serviços Eireli (20.526.959/0001-72); Ipiranga Empreendimentos e Locação Ltda (10.713.194/0001-26); Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira (013.531.933-14).
 - 3.2. Responsáveis: Albérico de França Ferreira Filho (023.578.283-15); Carlos Alberto Nascimento Barros (816.096.803-59); Francisca Silvana Alves Malheiros Araujo (332.887.713-49); Izaías Lopes Bezerra (126.246.083-20); Jose Cicero Silva Macario Junior (870.006.013-53); Maria Marta Reis Conceição (550.040.403-20); Mariluze Marreiros Rocha (780.503.083-91); Marta Fernanda Costa Silva (799.881.053-04); Raimundo Nonato Ribeiro de Sousa (001.196.933-48); Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira (013.531.933-14); Sandy Karolinne Cutrim Santos (045.395.963-65); Sidrack Santos Feitosa (450.119.903-20).
 - 3.3. Recorrentes: Albérico de França Ferreira Filho (023.578.283-15); Jose Cicero Silva Macario Junior (870.006.013-53); Maria Marta Reis Conceição (550.040.403-20); Mariluze Marreiros Rocha (780.503.083-91); Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira (013.531.933-14)..
4. Órgãos/Entidades: Município de Barreirinhas - MA; Município de Morros - MA.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes
 - 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).

8. Representação legal: Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA), representando Mariluze Marreiros Rocha; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA) e Rodrigo de Barros Bezerra (7.133/OAB-MA), representando Jose Cicero Silva Macario Junior; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA) e Rodrigo de Barros Bezerra (7.133/OAB-MA), representando Maria Marta Reis Conceição; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA), representando Albérico de França Ferreira Filho; Victor Guilherme Lopes Fontenelle (17.303/OAB-MA), representando Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos por Albérico de França Ferreira Filho, José Cicero Silva Macario Junior, Maria Marta Reis Conceição, Mariluze Marreiros Rocha e Rodrigo Sousa Figueiredo Ferreira e contra o Acórdão 885/2022-TCU-Plenário.

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

9.1. conhecer, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos recursos interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento; e

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

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0113-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 013.550/2016-0 [Apenso: TC 031.304/2010-9]

Natureza: I - Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Militar de Engenharia.

Responsáveis: Fernando Silva Saldanha de Menezes (875.395.277-49); Fundação Marechal Roberto Trompowsky Leitão de Almeida (07.815.873/0001-00); Fundação Bio-Rio (31.165.384/0001-26); José Rosalvo Leitão de Almeida (124.783.420-49); Juan Carlos Ramos Perez (808.855.197-87); Paulo Roberto Dias Morales (318.613.187-15); Sergio Carvalho Fernandes (514.903.316-20); Waldir Sandoval Góes (569.177.757-20); Washington Luiz de Paula (005.627.127-12).

Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.

Representação legal: Tanara de Fatima Barcellos da Silva (69.337/OAB-RS) e Gean Felinto de Sousa (49500/OAB-DF), representando Paulo Roberto Dias Morales; Guilherme Martins do Nascimento (51.107/OAB-DF), Alexandre Furtado Prieto (47.219/OAB-DF) e outros, representando Juan Carlos Ramos Perez; Gabriel Portella Fagundes Neto (20.084/OAB-DF), Carlos Humberto Fauaze Filho (43.188/OAB-DF) e outros, representando José Rosalvo Leitão de Almeida; Bernardo Villasboas Palermo (148.056/OAB-RJ), representando Fundação Bio-Rio; Guilherme Siqueira Coelho de Paula (48.370/OAB-DF), representando Sergio Carvalho Fernandes; Marcelo Pereira Primo



(213086/OAB-RJ), Maria da Penha Menezes Barbosa (44.265/OAB-RJ) e outros, representando Fundação Marechal Roberto Trompowsky Leitao de Almeida; Guilherme Martins do Nascimento (51.107/OAB-DF), representando Waldir Sandoval Góes; Leticia de Almeida Rodrigues (36.029/OAB-DF), Guilherme Martins do Nascimento (51.107/OAB-DF) e outros, representando Fernando Silva Saldanha de Menezes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DECORRENTE DE CONVERSÃO DO TC-022.244/2010-7. INSTITUTO MILITAR DE ENGENHARIA. DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO. ASSINATURA E ATESTO DE NOTAS FISCAIS SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DOS OBJETOS AJUSTADOS PELAS ENTIDADES BENEFICIADAS. CITAÇÕES SOLIDÁRIAS. ALEGAÇÕES DE DEFESA QUE NÃO ELIDEM AS IRREGULARIDADES ATRIBUÍDAS A CADA AGENTE, EXCETO EM RELAÇÃO A UM DOS CITADOS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DESSE MILITAR E IRREGULARES DOS DEMAIS. INABILITAÇÃO DE DOIS RESPONSÁVEIS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DAS FUNDAÇÕES BENEFICIADAS. ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA O ARRESTO DE BENS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO DE ALGUNS RECURSOS PARA AFASTAR A RESPONSABILIDADE DE ALGUNS GESTORES. PROVIMENTO PARCIAL PARA AFASTAR PENALIDADE IMPOSTA ÀS CONTRATADAS. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. RECURSO DE REVISÃO DE UM DOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS SUFICIENTES PARA AFASTAR A RESPONSABILIDADE DO RECORRENTE. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO DÉBITO E DA MULTA COMINADA A ESSE RESPONSÁVEL. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, como parte do relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 730), ratificada de forma unânime pela instância diretiva da unidade (peças 701/702) e pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 703):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Waldir Sandoval Góes (peças 658-677) contra o Acórdão 720/2019-TCU-Plenário (peça 184), rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Sérgio Carvalho Fernandes, expedindo-se-lhe quitação;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, c, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, I, 209, c, e § 5º, 210 e 214, III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas dos Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales, Washington Luiz de Paula, Juan Carlos Ramos Perez, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Waldir Sandoval Góes, assim como das Fundações Roberto Trompowsky Leitão de Almeida e Bio-Rio;

9.3 condenar os responsáveis indicados no item precedente, em solidariedade, na forma abaixo indicada, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3.1 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula e a Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
333.109,33	30/1/2008
615.000,00	8/5/2008

9.3.2 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Juan Carlos Ramos Perez e a



Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
540.109,33	11/9/2008
51.890,67	11/9/2008

9.3.3 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula e a Fundação Bio-Rio:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
764.305,02	6/2/2008
270.795,28	2/6/2008
493.509,74	26/8/2008
67.023,08	24/10/2008
117.173,26	23/10/2008
3.000,00	23/10/2008
415.938,66	19/1/2009

9.3.4 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida e Waldir Sandoval Góes e a Fundação Bio-Rio:

NOTA FISCAL	VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
17455	215.938,36	22/10/2009
17979	200.000,00	24/5/2010

9.3.5 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Fundação Bio-Rio, em relação ao valor originário de R\$ 511.221,11 (quinhentos e onze mil, duzentos e vinte e um reais e onze centavos – Nota Fiscal 16.872, de 30/12/2008);

9.3.6 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida e Waldir Sandoval Góes e a Fundação Roberto Bio-Rio, quanto ao importe originário de R\$ 510.220,11, (quinhentos e dez mil, duzentos e vinte reais e onze centavos – Nota Fiscal 17.225, de 08/07/2009);

9.3.7 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes e Fundação Bio-Rio, sobre a importância originária de R\$ 820.440,23 (oitocentos e vinte mil, quatrocentos e quarenta reais e vinte e três centavos – Nota Fiscal 17.364, de 29/09/2009);

9.3.8 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales e Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
332.118,55	12/3/2009
332.000,00	12/3/2009

9.3.9 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida e Waldir Sandoval Góes e a Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
419.779,89	21/7/2009
2.660,34	21/7/2009

9.3.10 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes e Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida, no que diz respeito ao valor originário de R\$ 109.559,77 (cento e nove mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta e sete centavos – Nota Fiscal 847, de 29/09/2009);

9.4. com esteio no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU aplicar multa aos responsáveis a seguir indicados, individualmente, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1 José Rosalvo Leitão de Almeida: R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais);



- 9.4.2 Paulo Roberto Dias Morales: R\$ 440.000,00 (quatrocentos e quarenta mil reais);
- 9.4.3 Washington Luiz de Paula: R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);
- 9.4.4 Waldir Sandoval Góes: R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais);
- 9.4.5 Fernando Silva Saldanha de Menezes: R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- 9.4.6 Juan Carlos Ramos Perez: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);
- 9.4.7 Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida: R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);
- 9.4.8 Fundação Bio-Rio: R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais);
- 9.5 autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constante deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;
- 9.6 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas dos demais responsáveis solidários, caso não atendidas as notificações;
- 9.7 com respaldo no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do RI/TCU, aplicar aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos;
- 9.8 com fundamento no artigo 46 da Lei Orgânica do TCU, declarar as Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;
- 9.9 com fulcro no art. 61 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 275 do Regimento Interno/TCU, requerer à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção de medidas necessárias ao arresto de bens das Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida, devendo esta medida abranger bens considerados necessários para garantir o integral ressarcimento dos débitos imputados a cada entidade;
- 9.10 encaminhar cópia desta Deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, bem como ao Procurador-Geral de Justiça Militar, para adoção das medidas cabíveis;
- 9.11 dar ciência deste Acórdão ao Comando do Exército, ao Centro de Controle Interno do Exército, e ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) oriunda da conversão da representação examinada no bojo do TC 031.304/2010 (apensado a este processo), conforme Acórdão 1058/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

2.1. A aludida representação é decorrente de auditoria realizada no Instituto Militar de Engenharia (IME) e no DEC (TC 022.244/2010-7), em cumprimento à determinação constante do Acórdão 1938/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro Marcos Bemquerer.

2.2. No âmbito do TC 022.244/2010-7, foi realizada fiscalização com o objetivo de apurar denúncias veiculadas na imprensa e noticiadas a este Tribunal segundo as quais militares do Instituto Militar de Engenharia (IME), em conluio com diversas empresas, teriam cometido fraudes e desvios de recursos públicos oriundos de convênios firmados entre esta Organização Militar (OM) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

2.3. A partir dos exames da fase externa desta TCE (peças 87-89), realizou-se a citação de José Rosalvo Leitão de Almeida - na condição de Assessor Especial do DEC, Paulo Roberto Dias Morales - na condição de Chefe da Assessoria 7/DEC, Washington Luiz de Paula - na condição de Fiscal dos Contratos 23/2007-DEC e 26/2007-DEC, Juan Carlos Ramos Perez - na condição de Fiscal do Contrato 23/2007-DEC, Fundação Trompowsky - beneficiária de pagamentos indevidos no âmbito dos Contratos 23/2007-DEC e 46/2008-DEC, Waldir Sandoval Góes - designado para a função de Gerente de Ações Interinstitucionais do DEC, Sérgio Carvalho Fernandes - na condição de Fiscal dos Contratos 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC, Fundação Bio-Rio - beneficiária



de pagamentos indevidos no âmbito dos Contratos 26/2007-DEC e 36/2008-DEC, Fernando Silva Saldanha de Menezes - na condição de Adjunto da Assessoria 7/DEC (peças 90-96 e 98-99).

2.4. In casu, tem-se que o dano ao erário decorre de pagamentos por serviços pactuados por meio dos Contratos 23/2007-DEC, 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC, que foram pagos e não foram executados pelas respectivas contratadas. A citação dos agentes públicos José Rosalvo Leitão de Almeida e Paulo Roberto Dias Morales foi pela integralidade do dano ao erário (todos os quatro contratos), sendo fragmentado em relação aos demais responsáveis (Washington Luiz de Paula - Contratos 23/2007-DEC e 26/2007-DEC, Juan Carlos Ramos Perez - Contrato 23/2007-DEC, Fundação Marechal Roberto Trompowsky Leitão de Almeida - Contratos 23/2007-DEC e 46/2008-DEC, Waldir Sandoval Góes - Contratos 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC, Sérgio Carvalho Fernandes - Contratos 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC, Fundação Bio-Rio - Contratos 26/2007-DEC e 36/2008-DEC, e Fernando Silva Saldanha de Menezes - Contratos 36/2008-DEC e 46/2008-DEC). Os responsáveis foram citados em virtude das seguintes condutas:

a) Sr. José Rosalvo Leitão de Almeida, na condição de Assessor Especial do DEC:

a.1) conduta1: ter encaminhado indevidamente ao DNIT produtos elaborados pela UFPA e a pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda. como se tivessem sido provenientes da Fundação Trompowsky;

a.2) conduta2: em como ter encaminhado indevidamente ao DNIT produtos elaborados pela UFPA e a pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda. como se tivessem sido provenientes da Fundação Bio-Rio;

b) Sr. Paulo Roberto Dias Morales, na condição de Chefe da Assessoria 7/DEC:

b.1) conduta1: ter, no bojo do Contrato 23/2007-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 242, 280, 469 e 470 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;

b.2) conduta2: ter, no bojo do Contrato 26/2007-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 16155, 16423, 16558, 16715, 16716, 16717 e 16883 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;

b.3) conduta3: ter, no bojo do Contrato 36/2008-DEC, assinado o verso da Nota Fiscal 16872 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;

b.4) conduta4: ter, no bojo do Contrato 46/2008-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 614 e 615 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;

c) Sr. Washington Luiz de Paula, na condição de Fiscal do Contrato 23/2007-DEC:

c.1) conduta: ter, no âmbito do Contrato 23/2007-DEC, atestado indevidamente que os serviços prestados pela Fundação Trompowsky relacionados às Notas Fiscais 242 e 280 foram executados;

d) Sr. Juan Carlos Ramos Perez - na condição de Fiscal do Contrato 23/2007-DEC:

d.1) conduta: ter, no âmbito do Contrato 23/2007-DEC, atestado indevidamente que os serviços prestados pela Fundação Trompowsky relacionados às Notas Fiscais 469 e 470 foram executados;

e) Fundação Trompowsky - beneficiária de pagamentos indevidos no âmbito dos Contratos 23/2007-DEC e 46/2008-DEC:

e.1) conduta: ter recebido indevidamente os pagamentos referentes aos Contratos 23/2007-DEC e 46/2008-DEC, haja vista que não executou os serviços;

f) Sr. Waldir Sandoval Góes, designado para a função de Gerente de Ações Interinstitucionais do DEC:

f.1) conduta1: ter, no âmbito do Contrato 26/2007-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 17455 e 17979 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;

f.2) conduta2: ter, no bojo do Contrato 36/2008-DEC, assinado o verso da Nota Fiscal 17225 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;



f.3) conduta3: ter, no âmbito do Contrato 46/2008-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 806 e 807 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;

g) **Sr. Sérgio Carvalho Fernandes - condição de Fiscal dos Contratos 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC:**

g.1) conduta1: ter, no âmbito do Contrato 26/2007-DEC, atestado indevidamente que os serviços prestados pela Fundação Bio-Rio relacionados às Notas Fiscais 17455 e 17979 foram executados;

g.2) conduta2: ter, no bojo do Contrato 36/2008-DEC, atestado indevidamente que os serviços prestados pela Fundação Bio-Rio relacionados às Notas Fiscais 16872, 17225 e 17364 foram executados;

g.3) conduta3: ter, no âmbito do Contrato 46/2008-DEC, atestado indevidamente que os serviços prestados pela Fundação Trompowsky relacionados às Notas Fiscais 614, 615, 806, 807 e 847 foram executados;

h) **Fundação Bio-Rio - beneficiária de pagamentos indevidos no âmbito dos Contratos 26/2007-DEC e 36/2008-DEC:**

h.1) conduta: ter recebido indevidamente os pagamentos referentes ao Contrato 26/2007-DEC e 36/2008-DEC, haja vista que não executou os serviços;

i) **Fernando Silva Saldanha de Menezes - na condição de Adjunto da Assessoria 7/DEC:**

i.1) conduta1: ter, no âmbito do Contrato 36/2008-DEC, assinado o verso da Nota Fiscal 17364 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados; e

i.2) conduta2: ter, no bojo do Contrato 46/2008, assinado o verso da Nota Fiscal 847 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados.

2.5. Em sede de instrução de mérito, a unidade técnica propôs o seguinte encaminhamento para o feito (peças 176-178): (i) julgar irregulares as contas do Sr. José Rosalvo Leitão de Almeida, condenando-o em débito; (ii) julgar irregulares as contas dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales, Washington Luiz de Paula, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Juan Carlos Ramos Perez, e das Fundações Trompowsky e Bio-Rio; condenando-os em débito e lhes aplicando a multa capitaneada no art. 57 da Lei 8.443/1992; (iii) aplicar aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal; e (iv) julgar regulares as contas dos Srs. Waldir Sandoval Góes e Sérgio Carvalho Fernandes (peças 176-178). Tal proposta contou com a anuência do parquet especial (peça 179).

2.6. Diante das razões expostas pelo Relator, em face da rejeição das alegações de defesa dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales, Washington Luiz de Paula, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Juan Carlos Ramos Perez e Waldir Sandoval Góes, e das Fundações Trompowsky e Bio-Rio, bem assim como o reconhecimento de atenuantes na conduta do Sr. Sérgio Carvalho Fernandes; esta Corte de Contas deliberou, por meio do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário (peça 184): (i) julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Sérgio Carvalho Fernandes; (ii) julgar irregulares as contas dos Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales, Washington Luiz de Paula, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Juan Carlos Ramos Perez e Waldir Sandoval Góes, e das Fundações Trompowsky e Bio-Rio; condenando-os em débito e lhes aplicando a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; (iii) aplicar aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de oito anos; e (iv) declarar as Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos.

2.7. Inconformado, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales opôs embargos de declaração em face do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados mediante o Acórdão 1283/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (peça 206).

2.8. Igualmente, os Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Juan Carlos Ramos Perez e Fernando



Silva Saldanha de Menezes opuseram embargos de declaração em face do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados mediante o Acórdão 1808/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (peça 401).

2.9. Irresignados, os Srs. Paulo Roberto Dias Morales, Washington Luiz de Paula, José Rosalvo Leitão de Almeida, Juan Carlos Ramos Perez, Fernando Silva Saldanha de Menezes e a Fundação Trompowsky interpuseram recursos de reconsideração (peças 236-368, 400, 404, 411, 413-417, 426 e 456) contra o Acórdão 720/2019-TCU-Plenário (peça 184).

2.10. Por meio do Acórdão 1092/2021 – TCU – Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, o tribunal assim deliberou (peça 538):

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes e Juan Carlos Ramos Perez, com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento, para julgar regulares com ressalva suas contas, e, em consequência, tornar insubsistente, em relação a esses responsáveis, os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário;

9.2. conhecer do recurso interposto pela Fundação Trompowsky, com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial para tornar sem efeito a sanção constante do item 9.8 do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, estendendo os efeitos desta deliberação à Fundação Bio-Rio, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno do TCU;

9.3. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.4. dar ciência da denúncia contida à peça 348 à SecexDefesa, à Procuradoria-Geral de Justiça Militar e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para as providências cabíveis; e

9.5. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), ao Comando do Exército, ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC) e aos demais interessados.

2.11. Contra o decisum, foram opostos embargos de declaração pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, cujo julgamento resultou no Acórdão 1778/2021 – TCU – Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, que conheceu dos embargos, mas, no mérito, os rejeitou (peça 584).

2.12. Novos embargos de declaração foram opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, cujo julgamento resultou no Acórdão 2323/2021 – TCU – Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, que conheceu do recurso e, no mérito, o rejeitou. Além disso, considerou os embargos protelatórios e alertou ao embargante que a oposição de novos embargos com igual finalidade, tratando de matéria já analisada e rejeitada pelo Tribunal, poderia ensejar a aplicação da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil, além de não suspender a consumação do trânsito em julgado do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário (peça 621).

2.13. Pela terceira vez, novos embargos de declaração foram opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, cujo julgamento resultou no Acórdão 227/2022 – TCU – Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, que conheceu dos embargos e, no mérito, os rejeitou. Além disso, considerou os embargos protelatórios e aplicou ao Sr. Paulo Roberto Dias Morales a multa prevista no art. 58, caput, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil, na forma do art. 298 do RI/TCU, no valor de R\$ 10.000,00, em razão da interposição sucessiva de embargos de declaração manifestamente protelatórios (peça 699).

2.14. Nesta oportunidade será analisado o recurso de revisão interposto pelo Sr. Waldir Sandoval Góes contra o Acórdão 720/2019-TCU-Plenário (peça 184).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 688-690), acolhidos por despacho do Relator, Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (peça 693), que conheceu do recurso interposto pelo Sr. Waldir Sandoval Góes, sem atribuição de efeito suspensivo (peça 693).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir as seguintes questões:



- a) se houve cerceamento de defesa pela ausência de notificação pessoal;
- b) se deve ser concedido efeito suspensivo ao recurso de revisão;
- c) se deve haver a exclusão da responsabilidade do recorrente.

5. Cerceamento de defesa pela ausência de notificação pessoal

5.1. Waldir Sandoval Góes diz que não recebeu pessoalmente a comunicação pessoal do Ofício 0415/2019 (peça 221), documento esse que comunicou sobre decisão condenatória proferida no Acórdão 720/2019 – TCU - Plenário (peça 206), julgando irregulares as contas, imputando multa e a condenação de ressarcimento ao erário. Tal ofício foi recepcionado por sua ex-esposa (peça 658, p. 3-4).

5.2. Diz que, em razão do divórcio, o qual ocorreu com a separação fática entre os ex nubentes, o recorrente passou a residir em outro logradouro, totalmente diferente daquele endereçado no Ofício 0415/2019, a saber: Rua Gastão Penalva 86, CA 3, Andaraí, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.540-220 (peça 658, p. 4)

5.3. Esclarece que, à época, encontrava-se em tratamento de saúde delicado e, após vários procedimentos, retornou à sua residência no Rio de Janeiro apenas em junho de 2021, quando tomou conhecimento da referida notificação (peça 658, p. 4-5).

Análise

5.4. Consoante art. 179, IV, do RI/TCU:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência e de rejeição de alegações de defesa, 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 nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado.

5.5. Desse modo, considera-se como forma necessária e suficiente para se considerar efetivada a notificação a simples entrega no endereço do destinatário, com aviso de recebimento. Inexiste qualquer exigência para que seja o próprio responsável o recebedor da correspondência (Acórdão 2595/2007 – TCU – Plenário, Ministro Relator Valmir Campelo).

5.6. No presente caso, o responsável foi citado por meio do Ofício TCU 0565/2016, de 4/7/2016 (peça 94), encaminhado ao endereço A/C do Controle Interno do Exército, Cep 70.052-900 - Brasília – DF, cujo recibo de comunicações oriundas do TCU, foi assinado pelo próprio responsável em 14/8/2016 (peça 166), tendo apresentado alegações de defesa à peça 163.

5.7. O Ofício TCU 0415/2019, de 18/6/2019, notificou o responsável do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer, Sessão de 27/3/2019, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, imputando-lhe débito e multa. O endereço encaminhado foi o seguinte: Rua Gastão Penalva 86, CA 3, Andaraí, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.540-220 (peça 221), consoante pesquisa de endereço na base CPF, atualizada em 10/1/2019, datada de 18/6/2019. O aviso de recebimento foi assinado por Evelin de Freitas Goes, em 26/6/2019, que de acordo com o recorrente é sua ex-esposa (peça 661, p. 1).

5.8. O recorrente alega que residia em outro endereço à época da notificação e, por essa razão, não apresentou recurso de reconsideração. Junta aos autos contas de energia elétrica, meses fevereiro de 2019 e agosto de 2019, que indicam o endereço Rua Gastão Penalva 86, CA 3, Andaraí, Rio de Janeiro, CEP 20540-220 (peças 663-664).

5.9. Entretanto, o responsável não pode arguir nulidade de comunicação processual por desatualização de endereço constante na base da Receita Federal, pois cabe a ele manter atualizada a informação sobre seu domicílio nessa base de dados oficial, não se admitindo no ordenamento jurídico brasileiro a arguição de nulidade por quem lhe deu causa (art. 276 do CPC) – Acórdão 2489/2020 – TCU – Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes.



5.10. Desse modo não se vislumbra a existência de cerceamento de defesa.

6. Efeito suspensivo ao recurso de revisão

6.1. Waldir Sandoval Góes defende que a jurisprudência do TCU acolhe a atribuição de efeito suspensivo em recurso de revisão, consoante Acórdão 1918/2015 – TCU – Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes, o que suporta o pedido feito neste expediente recursal (peça 658, p. 5-6, 9).

6.2. Argumenta que a plausibilidade do direito se encontra lastreada no acolhimento da fundamentação fática/jurídica do Sr. Juan Carlos Perez e do Sr. Fernando Saldanha por esta e. Corte, quando da interposição recursal, fundamentações estas que foram praticamente similares a do recorrente.

6.3. Conclui que não conferir o efeito suspensivo no presente momento imporá ao recorrente uma grande perda patrimonial, podendo até mesmo atingir sua própria subsistência que, a anos, já se encontra frontalmente maculada pela sombra da neoplasia maligna (peça 658, p. 9).

Análise

6.4. Os argumentos não devem ser acatados.

6.5. Transcreve-se abaixo as considerações contidas no exame de admissibilidade efetuado por esta Secretaria que tratou do tema (peça 688, p. 6):

Quanto ao efeito suspensivo solicitado, cabe tecer as seguintes considerações.

O art. 35 da Lei 8.443/92 apenas prevê recurso de revisão sem efeito suspensivo. No entanto, mesmo que possível conceder efeito suspensivo com base nos requisitos estabelecidos para a medida cautelar, não se observa a presença cumulativa dos requisitos obrigatórios, quais sejam: *periculum in mora* e *fumus boni iuris*.

De início, os documentos novos colacionados não se mostram suficientes a serem caracterizados como fumaça de direito, pois ensejam ainda o exame de mérito. Não é possível pressupor a regularidade das contas, nem a sua verossimilhança, sem um exame amplo dos documentos contidos no expediente apelativo. Este exame é próprio do mérito do recurso.

Ante todo o exposto, entende-se que resta atendido o requisito específico de admissibilidade do recurso de revisão, não sendo possível, entretanto, conceder medida cautelar para suspender-lhe os efeitos.

6.6. Desse modo, as considerações contidas no Acórdão 1918/2015 – TCU – Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes, mencionado pelo recorrente, são reconhecidas na análise no que toca ao excepcional efeito suspensivo concedido ao recurso de revisão, quando presente os requisitos do *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*.

6.7. A concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é medida excepcional e requer os pressupostos das medidas cautelares, verificáveis por meio da análise superficial da nova documentação (Acórdão 1880/2017 – TCU – Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

6.8. A priori, a similitude de argumentos recursais com outros recorrentes que tiveram suas responsabilidades excluídas não justifica a fumaça do bom direito. Apenas a análise mais aprofundada permitirá a conclusão da existência ou não de situações análogas.

6.9. No que toca a grande perda patrimonial, com reflexo na subsistência do recorrente, deve-se destacar que o perigo da demora não pode estar atrelado à esfera subjetiva de direitos do recorrente, a exemplo da sua incapacidade financeira de honrar a dívida imputada pelo acórdão recorrido (Acórdão 1425/2020 – TCU – Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes).

7. Exclusão da responsabilidade

7.1. O Sr. Waldir Sandoval Góes afirma que assumiu cargo após as práticas fraudulentas, em razão da transferência, em abril de 2009.

7.2. Alega que há similitude da conjuntura fático probatória com a dos Srs. Fernando Saldanha e Juan Carlos Ramos Perez, que tiveram a sua responsabilidade excluída pelo Acórdão 1092/2021 – TCU – Plenário. Tal decisum considerou insuficientes documentos que evidenciassem que estes responsáveis detinham conhecimento das irregularidades apuradas posteriormente. Afirma que tais responsáveis foram citados pelos mesmos fatos que o recorrente (peça 658, p. 2 e 7-9, 15-20 e 27-28).



7.3. Aduz que, do mesmo modo que o Sr. Fernando, o recorrente atestou os serviços tendo como base os planos de trabalho das respectivas contratações, ou seja, as assinaturas das notas fiscais ocorreram posteriormente aos atos fraudulentos (peça 658, p. 3 e 19).

7.4. Afirma que existiram práticas fraudulentas anteriores, ocorridas em 2003, desconhecidas pelo recorrente e era impossível exigir do homem médio a confirmação de que os serviços foram executados (peça 658, p. 3).

7.5. Diz que o Acórdão 1092/2021-TCU - Plenário sanou a questão em relação ao Sr. Fernando, contudo manteve a condenação do recorrente. Informa que se encontrava impossibilitado de recorrer diante do tratamento de saúde extremamente agressivo que tivera de passar, sem ter recebido a intimação pessoal acerca do Acórdão 720/2019-TCU - Plenário (peça 658, p. 3 e 28).

7.6. Defende que a sua responsabilidade deve ser excluída, pois não cometeu nenhum ilícito, muito menos tivera a intenção para tal, pois todos os atos fraudulentos foram cometidos anteriormente por quem assumiu os cargos de chefia na Assessoria 7 do DEC (peça 658, p. 3).

7.7. Relata que, em sua instrução, a SecexDefesa propôs o julgamento da irregularidade para as contas de todos os responsáveis citados, com a exceção do recorrente e do Sr. Sérgio Carvalho Fernandes, que teve suas contas julgadas regulares com ressalva, considerando atenuantes as circunstâncias relacionadas à ausência de má-fé; época da designação para as respectivas funções (final de 2009); ausência de conhecimento técnico nas áreas requeridas e observância ao princípio da hierarquia, assim com obediência de ordens superiores, no ambiente castrense (peça 658, p. 11-14).

7.8. Defende que, além da inexistência de má-fé, deve ser reconhecida a inexigibilidade de conduta diversa (peça 658, p. 15).

7.9. Aduz que não teve participação nos processos fraudulentos, pois foi transferido para a Assessoria 7 do DEC em abril de 2009, e muitos dos fatos descritos na ação penal da segunda auditoria da 1ª Circunscrição da Justiça Militar e outros fatos graves assim julgados antecederam sua chegada ao Centran. Além disso, processos como os de dispensa de licitação, elaboração de planos de trabalho e contratos com Fundações também não tiveram sua participação ou ciência (peça 658, p. 15).

7.10. Acrescenta que os contatos direto com as empresas para tratar de assuntos administrativos e/ou técnicos eram feitos diretamente pelos Gen. Rosalvo e Cláudio, bem como pelo Cel. R-1 Villar (peça 658, p. 21).

7.11. Diz que não era o fiscal do contrato, mas estava tão somente substituindo o Cel. Dias e o Major Washington, os quais foram afastados, passando a acompanhar o trâmite dos Contratos 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC, os quais já estavam em curso. Portanto, apenas deu continuidade aos trabalhos já autorizados e em andamento, devendo ser afastada sua responsabilidade. Ademais, conforme documentação acostada aos autos, o fiscal do contrato era justamente o Cap. Sérgio Carvalho Fernandes, cujas contas foram julgadas regulares com ressalva (peça 658, p. 21).

7.12. Diz que as notas fiscais atestadas foram previamente validadas pelo Gen. Rosalvo, o qual, além de ocupar a função de chefe da Assessoria 7 na época, ocupava também a chefia do Centran, juntamente com o Gen. Cláudio. Ainda, o recorrente atestou as referidas notas quando já havia sido realizada a verificação do produto. Assim, qualquer avaliação operacional e verificação de supostos erros ou irregularidades porventura existentes já havia sido realizada anteriormente à sua nomeação ao cargo de substituto. Portanto, ao assumir os trabalhos, não tinha como ter entendimento do que estava ocorrendo anteriormente, restando configurada sua boa-fé e confiança que detinha em seus superiores (peça 658, p. 22).

7.13. Alega que, ainda que buscase outro parecer noutro órgão técnico ou dentro do Exército, precisaria solicitar autorização do chefe do DEC, ou seja, de um General, pedido este que, em tese, soaria, no mínimo, como desconfiança da capacidade do corpo técnico da Assessoria 7 e de seu chefe à época, podendo caracterizar deslealdade, fato extremamente grave no âmbito do Exército. Desse modo, não haveria como exigir conduta diversa, pois, para que realizasse conduta diferente,

implicaria, em tese, em contestar ato do seu superior hierárquico e chefe imediato, caracterizando, assim, insubordinação, o que é crime tipificado no Código Penal Militar (peça 658, p. 23-24).

7.14. *Defende que a fim de verificação da relevância causal da conduta, deve ser adotado processo de subtração hipotética, retirando-se a conduta em análise da linha de desdobramento causal e verificando se, ainda assim, o resultado se verificaria da maneira como ocorreu. Nessa linha de argumentação, os pagamentos seriam realizados da mesma forma, com a nomeação de agentes diversos que também atestariam as notas impugnadas, em razão da necessidade de um extenso reexame (peça 658, p. 24-25).*

7.15. *Ademais, alega que analisar e revisar toda a documentação despachada por seus antecessores inviabilizaria totalmente a rotina administrativa (peça 658, p. 26).*

7.16. *Defende que a decisão recorrida se afastou da LICCB e que os recursos de reconsideração dos demais responsáveis deveriam ter sido aproveitados para o recorrente (peça 658, p. 26-30).*

Análise

7.17. *Este processo tratou de tomada de contas especial oriunda da conversão de representação apensada a este processo (TC 031.304/2010-9) em razão de denúncia veiculada pela mídia acerca da existência de conluio entre empresas e militares do Instituto Militar de Engenharia (IME) para desvio de recursos públicos, notadamente aqueles oriundos de convênios firmados com o então Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (Dnit), mais especificamente relacionados aos Contratos 23/2007-DEC e 26/2007-DEC, cujos objetos constituíam basicamente de réplica de trabalho já elaborado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), e nos Contratos 36/2008-DEC e 46/2008-DEC, cujos serviços já haviam sido executados pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no âmbito do Contrato 3/2006-DEC.*

7.18. *A materialidade da irregularidade com a consequente ocorrência de dano ao Erário não é questionada pelo recorrente. O que este pleiteia é a exclusão da sua responsabilidade.*

7.19. *O Sr. Waldir Sandoval Goés foi citado em razão das seguintes condutas: (peça 87, p. 3 e peça 94).*

a) *conduta1: ter, no âmbito do Contrato 26/2007-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 17455 e 17979 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;*

b) *conduta2: ter, no bojo do Contrato 36/2008-DEC, assinado o verso da Nota Fiscal 17225 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;*

c) *conduta3: ter, no âmbito do Contrato 46/2008-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 806 e 807 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados.*

7.20. *Em suma, alega que sua situação guarda similitude com a dos Srs. Juan Carlos Ramos Perez e Fernando Silva Saldanha de Menezes, que, em grau de recurso, obtiveram êxito em demonstrar que não foram responsáveis pelo dano ao Erário.*

7.21. *Compulsando a deliberação que excluiu a responsabilidade dos Srs. Juan Carlos Ramos Perez e Fernando Silva Saldanha de Menezes extraem-se os seguintes motivos (peça 539, p. 4):*

37. *O Sr. Juan Carlos Ramos Perez, na qualidade de fiscal substituto do Contrato 23/2007- DEC, foi responsabilizado pelo atesto indevido nas Notas Fiscais 469 e 470, emitidas pela Fundação Trompowsky.*

38. *Conforme evidenciado nos autos, o recorrente foi transferido para a Assessoria 7 do DEC em agosto de 2007 (peça 411), tendo sido nomeado fiscal de contratos substituto no período de 4 de agosto de 2008 a 15 de setembro de 2008 (peça 411, p. 30), tendo nesse período atestado as notas impugnadas, ambas em 11/9/2008.*

39. *Observo que os projetos atestados já tinham a conformidade averiguada em momento anterior por superiores tecnicamente habilitados para o mister (engenheiros), ao passo que o recorrente não possuía conhecimento técnico necessário para contraditar a manifestação anterior da área técnica.*

40. *Não há nos autos elementos que evidenciassem que o recorrente detinha conhecimento das irregularidades posteriormente apuradas, ou que delas se beneficiava. Em nenhum momento foi apontado que o recorrente teria como conhecer os projetos semelhantes constantes do acervo do Dnit, relacionados a projetos similares anteriormente já executados por pessoas jurídicas diversas.*



41. *Entendo, no caso concreto, não ser esperada conduta diversa do recorrente, que, segundo se observa dos autos, não detinha, à época da atestação, elementos que pudessem levá-lo a contraditar ou mesmo discordar do pronunciamento anterior da área técnica quanto à regularidade da execução dos correspondentes serviços.*

V

42. O Sr. Fernando Silva Saldanha de Menezes foi responsabilizado pela atestação da Nota Fiscal 17364 no Contrato 36/2008-DEC e da Nota Fiscal 847 no bojo do Contrato 46/2008, declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços teriam sido executados.

43. Fazia ele parte da equipe técnica (Chefe de Gestão Técnica) que, antes da aposição do ateste do fiscal, elaborava parecer informando à Administração a execução dos serviços correspondentes às notas fiscais emitidas, a exemplo dos pareceres constantes à peça 50, p. 28 (NF 469), p. 33 (NF 470), p. 38 (NF 471); peça 54, p. 31 (NF 17225); peça 52, p. 32 (NF 16423), p. 36 (NF 16558), p. 41 (NF 16715) e p. 62 (NF 17979).

44. Com relação às Notas Fiscais 847 e 17364, o próprio recorrente atestou os versos das notas fiscais como adjunto do Controle Técnico da A7 do DEC, declarando terem sido executados os serviços e estudos de engenharia discriminados na respectiva nota fiscal (peça 54, p. 36 e peça 57, p. 30).

45. **Na análise do recurso em apreço, imperativo avaliar se esse gestor, ao apor seu atesto nos referidos documentos fiscais, tinha ou devia ter conhecimento de que os produtos atestados referir-se-iam, em verdade, a produtos já entregues em contratações pretéritas.**

46. Isso porque não se trata aqui de responsabilizar o gestor pela atestação de serviço não prestado, mas sim de impugnar o serviço entregue no âmbito das referidas contratações e os pagamentos deles decorrentes, por se tratar de réplicas de materiais já entregues e pagos em contratações pretéritas.

47. Com o intuito de avaliar a conduta do gestor, busquei informações nos processos que precederam esta tomada de contas especial, notadamente as constantes nos TCs 022.244/2010-7 e 031.304/2010-9.

48. Destaco que no âmbito do TC-022.244/2010-7 foi realizada auditoria no Instituto Militar de Engenharia – IME e no DEC, em cumprimento à determinação constante do Acórdão 1.938/2010- TCU-Plenário, com o objetivo de apurar denúncia de irregularidades na gestão de recursos e nos instrumentos firmados pelo IME, em especial no tocante ao Convênio DNIT/IME-2004NC010252.

49. A constatação da ocorrência de fraude sistemática e generalizada encontrada no repasse de recursos do Dnit ao IME e posteriormente ao DEC, no período de 2003 a 2010, conforme achados constantes do TC 022.244/2010-7, levou a unidade técnica, à época 3ª Secex, a apresentar representação a este Tribunal, no âmbito do TC 031.304/2010-9, processo apartado criado especificamente para tratar dos contratos celebrados entre o DEC e as Fundações Trompowsky e BioRio, dada a relevância e materialidade dos achados relacionados a ambas as fundações.

50. Em sua representação (peça 18, p. 7 do TC 031.304/2010-9), a unidade técnica consignou a participação direta na fraude dos responsáveis Coronel Dias Morales e o Major Washington, nos seguintes termos:

I.4.10. Em síntese, o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revela que os gestores, em especial o Coronel Dias Morales e o Major Washington, respectivamente ex-chefe e ex-assessor administrativo da Assessoria 7/DEC (antigo Centran), tinham pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR-163 – mesmo porque atuaram na coordenação dos Convênios Dnit/IME e depois Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002, o que evidencia conduta dolosa visando exclusivamente fraudar contratações diretas de Fundações de Apoio que culminaram em prejuízo aos cofres públicos.

51. Em relação aos demais responsáveis citados nos autos, a unidade técnica considerou que suas responsabilidades residiriam no encaminhamento dos produtos fraudados ao Dnit ou nos atestos realizados nas respectivas faturas, conforme proposta final constante da peça 60 do TC 031.304/2010- 9, acolhida pelo Acórdão 1.058/2016-TCU-Plenário.

52. **Não encontrei nos autos evidências de que o Sr. Fernando Menezes, transferido para a Assessoria 7 do DEC em agosto de 2008, tivesse conhecimento que os serviços que estava atestando nos Contratos 36/2008-DEC e 46/2008 já haviam sido realizados no bojo do Contrato 3/2006, firmado com a empresa Maia Melo Ltda. e em programa de trabalho distinto executado pela UFPA.**

53. O que observei, por outro lado, foi a extensa documentação que antecedeu as contratações ora impugnadas e que conferiram ao processo uma aura de legalidade, que somente os que participaram da fraude tiveram conhecimento das contratações anteriores ou que conhecessem os projetos semelhantes constantes do acervo do Dnit poderiam, a meu ver, contestar.



54. Ao que tudo indica, o Sr. Fernando Menezes atestou os serviços com base nos planos de trabalho das respectivas contratações, em estrita observância das disposições contratuais, conduta condizente com o esperado do responsável em condições normais. Não há evidências de que o responsável tenha participado da fraude apurada nos autos ou dela tenha se beneficiado.

55. A própria unidade técnica, na manifestação que antecedeu o acórdão condenatório, anotou a necessidade, para constatar a real similitude dos projetos apresentados pelas fundações contratadas com o objeto elaborado pela Empresa Maia Melo Ltda., do exame de extenso acervo de projetos depositados no Dnit, a exemplo do esforço realizado pela equipe de auditoria por ocasião da realização dos trabalhos.

56. Dessa forma, diante da presunção de boa-fé existente nos contratos em execução à época e considerando a inexistência de indícios contra o responsável, dissinto da proposta da unidade técnica e entendo que seu recurso deva ser provido, para afastar a condenação que lhe foi imposta pelo Acórdão 720/2019-TCU-Plenário. (grifos acrescidos)

7.22. Em relação à responsabilidade solidária, deve-se ressaltar que a Lei 8.443/1992 permite ao Tribunal, quando julgar a irregularidade das contas de determinado responsável, fixar a responsabilidade solidária de terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo, haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

7.23. Destaca-se que para o estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, aplica-se no TCU a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexo causal, em detrimento da teoria da equivalência das causas e da teoria da causalidade adequada (Acórdão 1501/2018 – TCU – 1ª Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler).

7.24. Sob o prisma da teoria do dano direto e imediato, nos casos em que o dano ao erário decorre de um conjunto de causas (concausas), não se podendo apontar uma única causa para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta possui relação direta e imediata com o dano, bem como se ela foi decisiva e necessária para sua ocorrência (Acórdão 2760/2018 – TCU – Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas).

7.25. Sobre a Teoria do Dano Direto e Imediato, Gisela Sampaio da Cruz explica que:

‘ (...) embora muitos sejam os fatores que contribuem para a produção do dano; nem por isso se deve chamar de causa todos eles, mas tão só os que se ligam ao dano em uma relação de necessariedade, a romper o equilíbrio existente entre as outras condições. A Teoria do Dano Direto e Imediato distingue, então, entre o conjunto de antecedentes causais, a causa das demais condições. Se várias condições concorrem para o evento danoso, nem todas vão ensejar o dever de indenizar, mas apenas aquela elevada à categoria de causa necessária do dano.’ (O problema do nexo causal na responsabilidade civil. Renovar, Rio de Janeiro, 2005. p. 99-102)

7.26. Primeiramente deve-se considerar que o Sr. Waldir Sandoval Góes foi designado para exercer a função de Gerente de Ações Interinstitucionais do DEC, em 14/4/2009, em razão do afastamento do Cel. Paulo Roberto Dias Morales, principal responsável envolvido nos fatos (peça 134, p. 26).

7.27. Conforme destacado pelo Ministro Relator do Acórdão 1092/2021 – TCU – Plenário, o TC 022.244/2010-7 apurou a ocorrência de fraude sistemática e generalizada encontrada no repasse de recursos do Dnit ao IME e posteriormente ao DEC, no período de 2003 a 2010, ou seja, o ora recorrente assumiu a função apenas em 2009, após anos consecutivos de irregularidades, inclusive posteriormente ao Sr. Fernando Menezes, transferido para a Assessoria 7 do DEC em agosto de 2008, que teve a sua reponsabilidade excluída por meio do decism mencionado.

7.28. Nessa linha, também se considera que a situação do Sr. Waldir Sandoval Góes guarda paralelismo com a do Sr. Fernando Menezes, sendo razoável concluir que não era exigível que este tivesse conhecimento de que os serviços que estava atestando nos Contratos 36/2008-DEC (NF 17225 – peça 53, p. 29) e 46/2008 (Notas Fiscais 806 e 807 - peça 56, p. 22 e 26) já haviam sido realizados no bojo do Contrato 3/2006, firmado com a empresa Maia Melo Ltda. e em programa de trabalho distinto executado pela UFPA.

7.29. Ademais, corrobora-se com o entendimento que já havia sido consignado pela unidade instrutiva, transcrito no relatório do Acórdão 720/2019 – TCU - Plenário à peça 186, p. 38:



146. Presumivelmente, ao final de 2009, quando vieram à tona as denúncias sobre irregularidade nos convênios do DEC, Dnit e IME, a administração apercebeu-se do potencial envolvimento dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, decidindo-se por afastá-los. Embora o sistema de fraudes já tivesse sido arquitetado desde 2003, com reais indícios dos responsáveis envolvidos, os novos gestores, que substituíram os Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, tinham de dar andamento aos diversos contratos em execução sem se aperceberem de imediato das fraudes anteriormente perpetradas.

147. Esta tese se reforça na medida em que para se constatar a real similitude dos projetos apresentados pelas fundações contratadas com o objeto elaborado pela Empresa Maia Melo Ltda., era necessário exame de extenso acervo de projetos depositados no Dnit, a exemplo do foi realizado pela equipe de auditoria por ocasião da realização dos trabalhos.

148. Nesse sentido, para efeito de comprovação da inexigibilidade de conduta diversa, excluindo-se a conduta do aludido responsável, os pagamentos seriam feitos da mesma forma, mediante a nomeação de agentes diversos que cancelariam igualmente as notas fiscais impugnadas. Isso se daria em razão da necessidade de se dar continuidade aos contratos até então executados como de boa-fé, do desconhecimento das fraudes que vinham sendo perpetradas bem como da inviabilidade de se confrontarem os objetos contratuais apresentados com o extenso acervo de projetos existente no Dnit.

7.30. O mesmo raciocínio se aplica ao atesto nas notas fiscais 17455 (peça 52, p. 55) e 17.879 (peça 52, p. 59) que resultaram no pagamento no âmbito do Contrato 26/2007 à Fundação Bio-Rio para a elaboração de estudos e pesquisas, de natureza científica e tecnológica, visando à execução dos programas de salvamento arqueológico, patrimonial e levantamentos florestais para a obtenção das autorizações de supressão de vegetação (ASV), em apoio às obras da BR-163/PA, cujos trabalhos foram desenvolvidos de fato pela UFPA.

7.31. Veja-se que o achado foi descrito no relatório de auditoria como inexecução do objeto pactuado (peça 19, p. 4). Foi apurado o seguinte (peça 19, p. 5):

I.4.1 Verificou-se, por meio de requisição junto à Fundação Trompowsky, que apóia o Departamento de Cultura e Ensino do Comando do Exército – Decex, ao DEC e ao Dnit, que não existe qualquer prova material ou documental da participação das Fundações na prestação dos serviços contratados, o que aliás já estava sinalizado no IPM e vai ao encontro dos crimes configurados na referida investigação, a exemplo do estelionato e da formação de quadrilha apontados no referido Inquérito, que visaram exclusivamente ao desvio do dinheiro público, por parte dos militares responsáveis pelo gerenciamento do Centran, Coronel Dias Morales e Major Washington.

I.4.2 Ao contrário, após consultas à Coordenação-Geral de Meio Ambiente, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa – CGMAB/DPP no Dnit, bem como à Universidade Federal do Pará – UFPA (Ofícios de Requisição 4-875, 22-875 e 35-875/2010, juntados ao Volume Principal do TC 022.244/2010-7), restou comprovado que os produtos foram efetivamente elaborados por equipe acadêmica do Núcleo de Pesquisa e Ensino em Arqueologia – NPEA desta última, e não pelas Fundações contratadas pelo DEC mediante os Contratos 23/2007, de 13/12/2007, no valor de R\$ 2.848.109, e 26/2007, de 17/12/2007, no montante de R\$ 2.547.683,40, respectivamente, com as Fundações Trompowsky e Bio-Rio (fls. 5/28 – Peça 2 e 214/224 – Peça 3).

7.32. Observando-se a cronologia dos fatos descrita no expediente tem-se que existiram vários fatos graves, conforme mencionado pelo defendente, que antecederam sua chegada ao Centran (peça 19, p. 7):

a) mais de 80% da quantia referente aos levantamentos florestais e ao programa de identificação e salvamento arqueológico foram pagos à Fundação Bio-Rio até o encerramento de 2008, sem qualquer contrapartida executada pelas contratadas, consoante notas fiscais à peça 4, p. 225-242;

b) é mencionado que desde 2005, ou seja, quando estavam disponíveis o Projeto Básico Ambiental – PBA e o Programa de Gestão Ambiental – PGA para as obras do trecho Guarantã do Norte/MT a Santarém/PA, já se sabia que a UFPA seria a instituição encarregada das questões ambientais e arqueológicas envolvidas nas obras da BR-163/PA, não só pela proximidade geográfica dos locais abrangidos como também pela especialização e experiência da equipe acadêmica que trabalhou nos referidos PBA e PGA (fls. 102/103 – Peça 1 e 243/257 – Peça 3), que resultaram na



Licença Prévia 225/2005 BR-163, com os correspondentes condicionantes do IBAMA que deram azo ao PT 30.001.07.01.67.01 (fls. 3 – peça 1).

c) o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revela que os gestores, em especial o Coronel Dias Morales e o Major Washington, respectivamente ex-chefe e ex-assessor administrativo da Assessoria 7/DEC (antigo Centran), tinham pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR-163 – mesmo porque atuaram na coordenação dos Convênios Dnit/IME e depois Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002, o que evidencia conduta dolosa visando exclusivamente fraudar contratações diretas de Fundações de Apoio que culminaram em prejuízo aos cofres públicos.

7.33. Deve-se considerar ainda que as notas fiscais 17455 (peça 52, p. 55) e 17879 (peça 52, p. 59) também tiveram o atesto de prestação dos serviços em expediente intitulado ‘documento de medição de contrato’, pelo Sr. Sérgio Carvalho Fernandes, fiscal do contrato (peça 52, p. 57 e 61), que, a despeito de ter sido citado, não foi responsabilizado nos presentes autos (peça 184 e 185, p. 16).

7.34. Desse modo, considerando-se os fatos graves pretéritos, a data da nomeação do recorrente na função de Gerente de Ações Interinstitucionais do DEC, o extenso rol de documentos para a identificação das irregularidades, bem como a atuação de outros agentes concomitante ao recorrente que tiveram suas responsabilidades excluídas com paralelismo em relação a atuação do defendente, propõe-se que a responsabilidade do Sr. Waldir Sandoval Góes seja excluída.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

8. O responsável informa ser portador de neoplasia maligna e pleiteia tramitação prioritária do presente processo (peça 727).

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se:

a) não houve cerceamento de defesa tendo-se em vista que o responsável não pode arguir nulidade de comunicação processual por desatualização de endereço constante na base da Receita Federal. Cabe a ele manter atualizada a informação sobre seu domicílio nessa base de dados oficial, não se admitindo no ordenamento jurídico brasileiro a arguição de nulidade por quem lhe deu causa;

b) a concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é medida excepcional e requer os pressupostos das medidas cautelares, verificáveis por meio da análise superficial da nova documentação, o que não se aplica ao presente caso;

c) considerando-se os fatos graves pretéritos, a data da nomeação do recorrente na função de Gerente de Ações Interinstitucionais do DEC, o extenso rol de documentos para a identificação das irregularidades, bem como a atuação de outros agentes concomitante ao recorrente que tiveram suas responsabilidades excluídas com paralelismo em relação a atuação do defendente, entende-se que a responsabilidade do Sr. Waldir Sandoval Góes seja excluída.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Waldir Sandoval Góes contra o Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

a) **conhecer** do recurso interposto pelo Sr. Waldir Sandoval Góes, e, no mérito, dar-lhe **provimento**, para julgar regulares com ressalva suas contas, e, em consequência, tornar sem efeito suas condenações em débito e sanção constantes dos subitens 9.3.4, 4.3.6, 9.3.9 e 9.4.4 do acórdão recorrido;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), ao Comando do Exército, ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC), e aos demais interessados.”

2. Não obstante tenha concordado com a instrução técnica da Serur, o Ministério Público junto ao TCU discorreu sobre as questões suscitadas pelo recorrente, em parecer de peça 733, que reproduzo a seguir:



“O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição da Secretaria de Recursos (Serur), no sentido de o TCU (peças 730 a 732, grifos originais):

‘a) **conhecer** do recurso [de revisão, peças 658 a 677] interposto pelo Sr. Waldir Sandoval Góes [ex-Gerente de Ações Interinstitucionais de Pesquisa, do Departamento de Engenharia e Construção do Exército, peça 134, p. 26], e, no mérito, dar-lhe **provimento**, para julgar regulares com ressalva suas contas [subitem 9.2], e, em consequência, tornar sem efeito suas condenações em débito e sanção constantes dos subitens 9.3.4, 4.3.6 [9.3.6], 9.3.9 e 9.4.4 do acórdão recorrido [Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, peça 184];

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), ao Comando do Exército, ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC), e aos demais interessados.’

II

Rememorando os fatos, trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 1.058/2016-Plenário (TC 031.304/2010-9, apenso, peça 1), tendo em vista irregularidades em contratos firmados pelo Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC).

Segundo denúncia veiculada pela mídia, existiria um ‘conluio entre empresas e militares do Instituto Militar de Engenharia (IME) para desvio de recursos públicos, notadamente aqueles oriundos de convênios firmados com o então Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (Dnit), mais especificamente relacionados aos Contratos 23/2007-DEC e 26/2007-DEC, cujos objetos constituíam basicamente de réplica de trabalho já elaborado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), e nos Contratos 36/2008-DEC e 46/2008-DEC, cujos serviços já haviam sido executados pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no âmbito do Contrato 3/2006-DEC’ (peça 730, p. 12, item 7.17).

A síntese dos acontecimentos é a seguinte (voto condutor do Acórdão 720/2019-Plenário, à peça 185, pp. 3/5):

‘23. Consoante se verifica da instrução inserida à peça 18 do processo em apenso, reproduzida, em parte, no item 9 do Relatório antecedente, foram apontadas relevantes constatações nos documentos examinados.

24. Sintetizando o detalhamento contido na referida peça instrutiva, tem-se que o primeiro Achado foi intitulado como ‘Inexecução dos objetos pactuados’, referente à inexecução dos serviços de elaboração de estudos e levantamentos florestais concernentes à obtenção de Autorizações de Supressão de Vegetação – ASV junto ao Ibama para os trechos divisa MT/PA – Rurópolis da BR-163/PA e BR-230, trecho entroncamento com a BR-163/PA – Miritituba/PA, bem como a execução de programa de identificação, salvamento arqueológico e educação patrimonial, relativos ao Plano de Trabalho 30.001.07.01.67.01, celebrado entre o Dnit e o DEC, em 13/7/2009.

25. A equipe do TCU – corroborando apontamentos do Inquérito Policial Militar instaurado pelo Departamento de Ciência e Tecnologia/DCT, por meio da Portaria 25/DCT/2010 (Anexo 1 do TC-022.244/2010-7, acima mencionado), que cuidou da apuração das irregularidades ocorridas nas licitações do IME durante o triênio 2004 a 2006 – verificou, por meio de requisição junto à Fundação Trompowsky – FT, que não existe qualquer prova material ou documental da participação das Fundações na prestação dos serviços contratados.

26. Após consultas à Coordenação-Geral de Meio Ambiente, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa – CGMAB/DPP no Dnit, bem como à Universidade Federal do Pará – UFPA (Ofícios de Requisição 4-875, 22-875 e 35-875/2010, TC 022.244/2010-7), restou comprovado que os produtos foram efetivamente elaborados por equipe acadêmica do Núcleo de Pesquisa e Ensino em Arqueologia – NPEA desta última, e não pelas Fundações contratadas pelo DEC mediante os Contratos 23/2007, de 13/12/2007, e 26/2007, de 17/12/2007, firmados, respectivamente, com as Fundações Roberto Trompowsky Leitão de Almeida e Bio-Rio (fls. 5/28 – Peça 2 e 214/224 – Peça 3).

27. Como segundo Achado de Auditoria, foi indicada a ‘Contratação em duplicidade para

objeto já existente', relativamente à contratação, por parte do DEC, de forma desnecessária e indevida, de serviços de atualização, readequação e complementação dos projetos básico e executivo do lote 0.1 do trecho entre os km 0,0 e 102,3,2 da BR-163/PA, resultantes de dispensa de licitação com as aludidas Fundações de apoio, com utilização de recursos do PT 30.001.08.01.52.01, haja vista a existência do Contrato 3/2006 – DEC, de 31/10/2006, por meio do qual a empresa Maia Melo Engenharia Ltda. já havia elaborado os referidos projetos.

28. Por meio de comparação direta entre os projetos elaborados pela Maia Melo em março/2007, atualizados em abril/2008 e em junho/2009 (peças de 7 a 16), a equipe de fiscalização constatou que, grosso modo, a inclusão de projetos de voçorocas foi a justificativa utilizada para a celebração do PT 30.001.08.01.52.01, em 26/9/2008, por valores muito acima daqueles inicialmente despendidos pelo DEC com a Maia Melo para a elaboração de objetos que já se encontravam prontos, dadas as seguintes constatações principais:

a) da análise dos estudos apresentados em junho de 2009 pelas Fundações Bio-Rio e Trompowsky, conclui-se que os projetos apresentados se limitaram a copiar na íntegra, com alguns ajustes de texto, os projetos originais entregues pela empresa Maia Melo em março de 2007, no âmbito do Contrato 003/2006, firmado entre aquela empresa e o Departamento de Engenharia e Construção do Exército;

b) até mesmo os registros fotográficos que foram anexados aos 'novos' estudos podem ter sido aproveitados do trabalho anterior; à peça 12, verifica-se que a foto 2 apresenta, como marca d'água, a data de 29/03/2007, ou seja, coincide com o mês e ano do trabalho original da Maia Melo;

c) os documentos constantes dos projetos de engenharia elaborados pela Maia Melo em março/2007 e abril/2008, em decorrência do Contrato 3/2006 – DEC, revelam que os projetos para a execução das obras de pavimentação da BR-163/PA, lote 0.1, segmento entre os km 102,3 e 173,2, já estavam prontos e disponíveis desde 2008;

d) ainda assim, o DEC viabilizou o Plano de Trabalho 30.001.08.01.52.01 em setembro/2008, sob o argumento inverídico de que haveria necessidade de inserção de estudo específico de voçorocas e de readequação dos projetos originais;

e) restou tecnicamente demonstrado que os projetos para voçorocas já estavam incluídos no objeto resultante do Contrato 3/2006, prescindindo de qualquer readequação, revisão ou atualização entre 2008 e 2010.

29. Ainda que tais alterações fossem efetivamente necessárias, chamam a atenção os seguintes aspectos, conforme aduzem os auditores deste Tribunal:

a) houve uma significativa discrepância entre o valor pago à empresa Maia Melo em 2006/2007 (R\$ 749.861,59), que resultou na integralidade dos projetos básico e executivo na versão de abril/2008, com todos os elementos necessários e suficientes para a licitação da obra pelo Dnit, e às Fundações Bio-Rio e Trompowsky em 2009 (R\$ 3.100.000,00), para um item específico (voçorocas), já abrangido nos projetos originais, o que configura, ao menos, a prática de ato de gestão ilegítimo e antieconômico, com dano ao erário;

b) pouco mais de 1 mês após a celebração do Contrato 46/2008, quase metade do valor do objeto já havia sido pago, denotando pagamento antecipado e descompasso entre os desembolsos financeiros e a entrega dos projetos (fls. 152 a 176 – Peça 4.2);

c) os processos de dispensa de licitação 95 e 96/08 violaram o inciso XIII, art. 24, da Lei 8.666/93, uma vez que cuidaram de elaboração de projeto básico e executivo, sem qualquer relação com pesquisa de inovações técnicas, ensino ou desenvolvimento institucional. Ao contrário, tratava-se de objeto plenamente sujeito a processo licitatório, tanto assim que o próprio DEC contratou a Maia Melo mediante a Tomada de Preços 001/2006 – G4/DEC, que resultou no Contrato 3/2006;

d) a pesquisa de preços juntada à dispensa de licitação 96/08 (fls. 117/121 – Peça 4.2) continha proposta da empresa Enrilan Projetos e Serviços, uma das licitantes fraudulentas apontadas no IPM juntado ao TC 022.244/2010-7, por conluio, fraude e formação de quadrilha com o Coronel Dias Morales e o Major Washington, coordenadores da Assessoria 7/DEC (Centran), responsável pelos



projetos em exame, o que macula a economicidade da contratação desde a sua origem; e

e) as Anotações de Responsabilidade Técnica de todos os projetos apresentados pela Maia Melo, seja em 2007, 2008 ou 2009, para a BR-163/PA no segmento entre os km 0,0 e 173,2, são relativas ao Contrato 3/2006, conforme registros do CREA, comprovando que a elaboração, bem como quaisquer readequações e inserções de tratamento de voçorocas, estavam abrangidos no Contrato 3/2006 e foram efetivamente realizados pela Maia Melo sem custos adicionais, mesmo porque são alterações irrelevantes em relação ao conjunto dos projetos, que estavam prontos desde 2007.'

Com base nas instruções às peças 61 e 87, a cargo da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), Waldir Sandoval Goes, engenheiro, ex-Gerente de Ações Interinstitucionais de Pesquisa, do Departamento de Engenharia e Construção do Exército, e ora recorrente, foi citado (peça 94) solidariamente com outros responsáveis, em função de ter assinado o verso de notas fiscais declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados (NF 17455, NF 17979, NF 17225, NF 806 e NF 807, à peça 163, pp. 10/1, 15/6, 20/1, 27/8 e 35/6), conforme quadro que segue:

CONTRATO/ VALOR (R\$)	OBJETO	NOTA FISCAL	VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
Contrato 26/2007-DEC - Fundação Bio- Rio, de 17/12/2007 - R\$ 2.547.683,40 (peça 3, pp. 214/24, do TC 031.304/2010-9)	Elaboração de estudos e pesquisas, de natureza científica e tecnológica, visando à <u>execução dos programas de salvamento arqueológico, patrimonial e levantamentos florestais para a obtenção das autorizações de supressão de vegetação (ASV), em apoio às obras da BR-163/PA, cujos trabalhos foram desenvolvidos de fato pela Universidade Federal do Pará</u>	17455	215.938,36	22/10/2009
		17979	200.000,00	24/5/2010
Contrato 36/2008-DEC- Fundação Bio- Rio, de 5/12/2008 - R\$ 1.841.881,45 (peça 53, pp. 1/10, do TC 031.304/2010-9)	Elaboração de estudos e pesquisas, de natureza científica e tecnológica, visando à <u>recuperação das voçorocas existentes ao longo do trecho entre a divisa MT/PA até o km 102,3 (extensão de 102,3 km) da BR-163/PA, que já haviam sido desenvolvidos pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no âmbito do Contrato 3/2006-DEC</u>	17225	510.220,11	8/7/2009
Contrato 46/2008-DEC- Fundação	Elaboração de estudos e pesquisas, de natureza científica e tecnológica,	806	419.779,89	21/7/2009
		807	2.660,34	21/7/2009



CONTRATO/ VALOR (R\$)	OBJETO	NOTA FISCAL	VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
Trompowsky, de 12/12/2008 - R\$ 1.196.118,55 (peça 55, p. 7, do TC 031.304/2010-9)	visando à <u>inserção e readequação de projeto específico para as voçorocas no projeto de engenharia rodoviária do trecho entre a divisa MT/PA até o km 102,3 (extensão de 102,3 km) da BR- 163/PA</u> , que já haviam sido desenvolvidos pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no âmbito do Contrato 3/2006-DEC			

Fonte: Elaboração própria

Waldir Sandoval Goes apresentou alegações de defesa (peça 163), as quais foram acolhidas pela unidade técnica, que propôs a regularidade de suas contas (peça 176, pp. 14/5, itens 62/5; pp. 28/31, itens 125/42; p. 34, item 153; e p. 37, alínea 'h'), posicionamento que contou com a adesão do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 179), mas foram rejeitadas pelo Ministro Marcos Bemquerer Costa, Relator a quo (voto à peça 185, pp. 16/7, itens 104/8), e pelo colegiado, resultando no Acórdão 720/2019-Plenário, ora recorrido, que assim decidiu, entre outras medidas (peça 184)

9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Sérgio Carvalho Fernandes [Fiscal dos Contratos 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC], expedindo-se-lhe quitação;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, I, 209, c, e § 5º, 210 e 214, III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas dos Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Paulo Roberto Dias Morales, Washington Luiz de Paula, Juan Carlos Ramos Perez, Fernando Silva Saldanha de Menezes, Waldir Sandoval Góes, assim como das Fundações Roberto Trompowsky Leitão de Almeida e Bio-Rio;

9.3 condenar os responsáveis indicados no item precedente, em solidariedade, na forma abaixo indicada, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

(...)

9.3.4 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida [Assessor Especial do DEC] e Waldir Sandoval Góes e a Fundação Bio-Rio:

NOTA FISCAL	VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA OCORRÊNCIA	DA
17455	215.938,36	22/10/2009	
17979	200.000,00	24/05/2010	

(...)

9.3.6 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida [Assessor Especial do DEC] e Waldir Sandoval Góes e a Fundação Roberto Bio-Rio, quanto ao importe originário de R\$ 510.220,11, (quinhentos e dez mil, duzentos e vinte reais e onze centavos – Nota Fiscal 17.225, de 08/07/2009);



(...)

9.3.9 Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida [Assessor Especial do DEC] e Waldir Sandoval Góes e a Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida [Notas Fiscais 806 e 807]:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
419.779,89	21/07/2009
2.660,34	21/07/2009

(...)

9.4. com esteio no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU aplicar multa aos responsáveis a seguir indicados, individualmente, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1 José Rosalvo Leitão de Almeida [Assessor Especial do DEC, Contratos 23/2007-DEC, 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC]: R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais);

9.4.2 Paulo Roberto Dias Morales [Chefe da Assessoria 7 do DEC, Contratos 23/2007-DEC, 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC]: R\$ 440.000,00 (quatrocentos e quarenta mil reais);

9.4.3 Washington Luiz de Paula [Fiscal dos Contratos 23/2007-DEC e 26/2007-DEC]: R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);

9.4.4 Waldir Sandoval Góes [Gerente de Ações Interinstitucionais de Pesquisa do DEC, Contratos 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC]: R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais);

9.4.5 Fernando Silva Saldanha de Menezes [Adjunto da Assessoria 7 do DEC, Contratos 36/2008-DEC e 46/2008-DEC]: R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

9.4.6 Juan Carlos Ramos Perez [Fiscal do Contrato 23/2007-DEC]: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);

9.4.7 Fundação Roberto Trompowsky Leitão de Almeida [beneficiária dos Contratos 23/2007-DEC e 46/2008-DEC]: R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);

9.4.8 Fundação Bio-Rio [beneficiária dos Contratos 26/2007-DEC e 36/2008-DEC]: R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais);

(...)

9.7 com respaldo no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do RI/TCU, aplicar aos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos;

9.8 com fundamento no artigo 46 da Lei Orgânica do TCU, declarar as Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;'

Para melhor compreensão do contexto e da análise do presente recurso de revisão, veja-se que, posteriormente ao Acórdão 720/2019-Plenário (peça 184), esta Corte proferiu novas deliberações, ora mantendo, ora excluindo a responsabilidade de importantes agentes da cadeia causal do dano apurado nestes autos, nos seguintes termos:

DELIBERAÇÕES	
Acórdão 1.283/2019-Plenário (peça 206)	9.1. (...) conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão 720/2019 – Plenário;

DELIBERAÇÕES	
Acórdão 1.808/2019-Plenário (peça 401)	9.1. (...) conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelos Srs. Fernando Silva Saldanha de Menezes, José Rosalvo Leitão de Almeida e Juan Carlos Ramos Perez, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão 720/2019 – Plenário;
Acórdão 1.092/2021-Plenário (peça 538)	9.1. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. José Rosalvo Leitão de Almeida, Fernando Silva Saldanha de Menezes e Juan Carlos Ramos Perez, para, no mérito, dar-lhes provimento, para julgar regulares com ressalva suas contas, e, em consequência, tornar insubsistente, em relação a esses responsáveis, os itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário; 9.2. conhecer do recurso [de reconsideração] interposto pela Fundação Trompowsky, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para tornar sem efeito a sanção constante do item 9.8 do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, estendendo os efeitos desta deliberação à Fundação Bio-Rio, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno do TCU; 9.3. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, para, no mérito, negar-lhes provimento;
Acórdão 1.778/2021-Plenário (peça 584)	9.1. conhecer dos embargos de declaração [opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, na qualidade de Chefe da Assessoria do Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC)], para, no mérito, rejeitá-los;
Acórdão 2.323/2021-Plenário (peça 621)	9.1. conhecer dos embargos de declaração [opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, na qualidade de Chefe da Assessoria do Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC), em face do Acórdão 1.778/2021-TCU-Plenário], para, no mérito, rejeitá-los; 9.2. considerar estes embargos protelatórios e alertar ao embargante que a oposição de novos embargos com igual finalidade, tratando de matéria já analisada e rejeitada pelo Tribunal, pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil, além de não suspender a consumação do trânsito em julgado do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário;
Acórdão 227/2022-Plenário (peça 699)	9.1. conhecer dos embargos de declaração [opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, na qualidade de Chefe da Assessoria do Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC), em face do Acórdão 2.323/2021-TCU-Plenário], para, no mérito, rejeitá-los; 9.2. considerar estes embargos protelatórios e aplicar ao Sr. Paulo Roberto Dias Morales (318.613.187-15) a multa prevista no art. 58, caput, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil, na forma do art. 298 do RI/TCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em razão da interposição sucessiva de embargos de declaração

DELIBERAÇÕES	
	manifestamente protelatórios (...); (...) 9.5. dar ciência ao embargante de que: 9.5.1. a reiteração da interposição de embargos de declaração manifestamente protelatórios poderá elevar em até dez por cento a multa ora aplicada, e subordinará o conhecimento de qualquer recurso novamente interposto ao depósito prévio do valor da multa arbitrada, conforme preceitua o art. 1.026, § 3º, do mesmo Código de Processo Civil; 9.5.2. não serão admitidos novos embargos de declaração, nos termos do art. 1.026, § 4º, do Código de Processo Civil, uma vez que os dois últimos foram considerados protelatórios;

À luz dessas deliberações, tem-se que, no momento, são responsáveis solidários pelo dano apurado, além das fundações favorecidas pelos pagamentos indevidos (Fundações Bio-Rio e Roberto Trompowsky Leitão de Almeida), apenas os seguintes agentes, de acordo com as respectivas condutas, considerando que o General José Rosalvo Leitão de Almeida, o Major Fernando Silva Saldanha de Menezes e o Coronel Juan Carlos Ramon Perez tiveram seus recursos de reconsideração providos e suas contas julgadas regulares com ressalva (Acórdão 1.092/2021-Plenário, peça 538):

a) Coronel **Paulo Roberto Dias Morales**, ex-Chefe da Assessoria 7 (antigo Centran) do DEC (peça 730, p. 5):

‘b.1) conduta 1: ter, no bojo do Contrato 23/2007-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 242, 280, 469 e 470 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;

b.2) conduta 2: ter, no bojo do Contrato 26/2007-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 16155, 16423, 16558, 16715, 16716, 16717 e 16883 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;

b.3) conduta 3: ter, no bojo do Contrato 36/2008-DEC, assinado o verso da Nota Fiscal 16872 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;

b.4) conduta 4: ter, no bojo do Contrato 46/2008-DEC, assinado o verso das Notas Fiscais 614 e 615 declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados;’

b) Major **Washington Luiz de Paula**, Fiscal dos Contratos 23/2007-DEC e 26/2007-DEC (peça 61, pp. 4/5, 8/9 e 14/5, e peça 730, p. 5):

‘c.1) conduta: ter, no âmbito do Contrato 23/2007-DEC, atestado indevidamente que os serviços prestados pela Fundação Trompowsky relacionados às Notas Fiscais 242 e 280 foram executados;’

‘ter atestado indevidamente que os serviços prestados pela Fundação Bio-Rio relacionados às Notas Fiscais 16155, 16423, 16558, 16715, 16716, 16717 e 16883 foram executados;’

c) Coronel **Waldir Sandoval Goes**, engenheiro, ex-Gerente de Ações Interinstitucionais de Pesquisa, do Departamento de Engenharia e Construção do Exército: ter, no âmbito dos Contratos 26/2007-DEC, 36/2008-DEC e 46/2008-DEC, assinado o verso de notas fiscais declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados (NF 17455, NF 17979, NF 17225, NF 806 e NF 807, à peça 163, pp. 10/1, 15/6, 20/1, 27/8 e 35/6).



O Ministério Público de Contas acompanha a proposição da unidade técnica especializada (peça 730), pelo conhecimento e pelo provimento do apelo revisional de Waldir Sandoval Goes.

Com efeito, os seguintes argumentos apontados pela Serur (peça 730) levam o MP de Contas a entender que o recorrente não deve responder pelo dano que lhe fora imputado no acórdão condenatório:

a) para o estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, aplica-se no TCU a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexo causal, em detrimento da teoria da equivalência das causas e da teoria da causalidade adequada (Acórdão 1.501/2018 – 1ª Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler), de modo que, nos casos em que o dano ao erário decorre de um conjunto de causas (concausas), não se podendo apontar uma única causa para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta possui relação direta e imediata com o dano, bem como se ela foi decisiva e necessária para sua ocorrência (Acórdão 2.760/2018 – Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas);

b) Gisela Sampaio da Cruz explica que:

‘(...) embora muitos sejam os fatores que contribuem para a produção do dano; nem por isso se deve chamar de causa todos eles, mas tão só os que se ligam ao dano em uma relação de necessidade, a romper o equilíbrio existente entre as outras condições. A Teoria do Dano Direto e Imediato distingue, então, entre o conjunto de antecedentes causais, a causa das demais condições. Se várias condições concorrem para o evento danoso, nem todas vão ensejar o dever de indenizar, mas apenas aquela elevada à categoria de causa necessária do dano.’ (O problema do nexo causal na responsabilidade civil. Renovar, Rio de Janeiro, 2005. p. 99-102)

c) Waldir Sandoval Goes foi designado para exercer a função de Gerente de Ações Interinstitucionais de Pesquisa/DEC em 14/4/2009, em razão do afastamento do Cel. Paulo Roberto Dias Morales, principal responsável envolvido nos fatos (peça 134, p. 26);

d) conforme destacado pelo Ministro-Relator [peça 539] do Acórdão 1.092/2021 – TCU – Plenário, o TC 022.244/2010-7 apurou a ocorrência de fraude sistemática e generalizada encontrada no repasse de recursos do Dnit ao IME e posteriormente ao DEC, no período de 2003 a 2010, ou seja, o ora recorrente assumiu a função apenas em 2009, após anos consecutivos de irregularidades, inclusive posteriormente a Fernando Menezes, transferido para a Assessoria 7 do DEC em agosto de 2008, que teve a sua responsabilidade excluída por meio do decisum mencionado [peça 538];

e) a situação de Waldir Sandoval Goes guarda paralelismo com a de Fernando Menezes, sendo razoável concluir que não era exigível que tivesse conhecimento de que os serviços que estava atestando nos Contratos 36/2008-DEC (Nota Fiscal 17225 – peça 53, p. 29 [do TC 031.304/2010-9]) e 46/2008-DEC (Notas Fiscais 806 e 807 - peça 56, pp. 22 e 26 [do TC 031.304/2010-9]) já haviam sido realizados no bojo do Contrato 3/2006, firmado com a empresa Maia Melo Ltda. e em programa de trabalho distinto executado pela UFPA;

f) corrobora-se o entendimento que já havia sido consignado pela unidade instrutiva, transcrito no relatório do Acórdão 720/2019 – Plenário, à peça 186, p. 38 [grifou-se]:

‘146. Presumivelmente, ao final de 2009, quando vieram à tona as denúncias sobre irregularidade nos convênios do DEC, Dnit e IME, a administração apercebeu-se do potencial envolvimento dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, decidindo-se por afastá-los. Embora o sistema de fraudes já tivesse sido arquitetado desde 2003, com reais indícios dos responsáveis envolvidos, os novos gestores, que substituíram os Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, tinham de dar andamento aos diversos contratos em execução sem se aperceberem de imediato das fraudes anteriormente perpetradas.

147. Esta tese se reforça na medida em que, **para se constatar a real similitude dos projetos apresentados pelas fundações contratadas com o objeto elaborado pela empresa Maia Melo Ltda.,**

era necessário exame de extenso acervo de projetos depositados no Dnit, a exemplo do que foi realizado pela equipe de auditoria por ocasião da realização dos trabalhos.

148. Nesse sentido, para efeito de comprovação da inexigibilidade de conduta diversa, excluindo-se a conduta do aludido responsável, os pagamentos seriam feitos da mesma forma, mediante a nomeação de agentes diversos que cancelariam igualmente as notas fiscais impugnadas. Isso se daria em razão da necessidade de se dar continuidade aos contratos até então executados como de boa-fé, do desconhecimento das fraudes que vinham sendo perpetradas, bem como da inviabilidade de se confrontarem os objetos contratuais apresentados com o extenso acervo de projetos existente no Dnit.’

g) o mesmo raciocínio se aplica ao atesto nas notas fiscais 17455 (peça 52, p. 55) e 17879 [17979] (peça 52, p. 59), que resultaram no pagamento no âmbito do Contrato 26/2007 à Fundação Bio-Rio, para a elaboração de estudos e pesquisas, de natureza científica e tecnológica, visando à execução dos programas de salvamento arqueológico, patrimonial e levantamentos florestais para a obtenção das autorizações de supressão de vegetação (ASV), em apoio às obras da BR-163/PA, cujos trabalhos foram desenvolvidos de fato pela UFPA, consoante achado descrito no relatório de auditoria (‘Inexecução dos objetos pactuados’, peça 19, pp. 4/5):

‘I.4.1 Verificou-se, por meio de requisição junto à Fundação Trompowsky, que apoia o Departamento de Cultura e Ensino do Comando do Exército – Decex, o DEC e o Dnit, que não existe qualquer prova material ou documental da participação das Fundações na prestação dos serviços contratados, o que, aliás, já estava sinalizado no IPM e vai ao encontro dos crimes configurados na referida investigação, a exemplo do estelionato e da formação de quadrilha apontados no referido Inquérito, que visaram exclusivamente ao desvio do dinheiro público, por parte dos militares responsáveis pelo gerenciamento do Centran, Coronel Dias Morales e Major Washington.

I.4.2 Ao contrário, após consultas à Coordenação-Geral de Meio Ambiente, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa – CGMAB/DPP no Dnit, bem como à Universidade Federal do Pará – UFPA (Ofícios de Requisição 4-875, 22-875 e 35-875/2010, juntados ao Volume Principal do TC 022.244/2010-7), restou comprovado que os produtos foram efetivamente elaborados por equipe acadêmica do Núcleo de Pesquisa e Ensino em Arqueologia – NPEA desta última, e não pelas Fundações contratadas pelo DEC mediante os Contratos 23/2007, de 13/12/2007, no valor de R\$ 2.848.109, e 26/2007, de 17/12/2007, no montante de R\$ 2.547.683,40, respectivamente, com as Fundações Trompowsky e Bio-Rio (fls. 5/28 – Peça 2 e 214/224 – Peça 3).’

h) a cronologia dos fatos revela várias ocorrências graves, conforme mencionado pelo defendente, que antecederam a chegada de Waldir Sandoval Goes ao Centran (peça 19, pp. 6/7):

‘a) mais de 80% da quantia referente aos levantamentos florestais e ao programa de identificação e salvamento arqueológico foram pagos à Fundação Bio-Rio até o encerramento de 2008, sem qualquer contrapartida executada pelas contratadas, consoante notas fiscais à peça 4, p. 225-242;

b) é mencionado que desde 2005, ou seja, quando estavam disponíveis o Projeto Básico Ambiental – PBA e o Programa de Gestão Ambiental – PGA para as obras do trecho Guarantã do Norte/MT a Santarém/PA, já se sabia que a UFPA seria a instituição encarregada das questões ambientais e arqueológicas envolvidas nas obras da BR-163/PA, não só pela proximidade geográfica dos locais abrangidos como também pela especialização e experiência da equipe acadêmica que trabalhou nos referidos PBA e PGA (fls. 102/103 – Peça 1 e 243/257 – Peça 3), que resultaram na Licença Prévia 225/2005 BR-163, com os correspondentes condicionantes do IBAMA que deram azo ao PT 30.001.07.01.67.01 (fls. 3 – peça 1).

c) o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revelam que os gestores, em especial o Coronel Dias Morales e o Major Washington, respectivamente, ex-chefe e ex-assessor administrativo da Assessoria 7/DEC (antigo Centran [Centro de Excelência em Engenharia

de Transportes, peça 14, p. 15, e peça 19, p. 2]), tinham pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR-163 – mesmo porque atuaram na coordenação dos Convênios Dnit/IME e depois [nos] Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002, o que evidencia conduta dolosa visando exclusivamente fraudar contratações diretas de Fundações de Apoio que culminaram em prejuízo aos cofres públicos.’

i) as notas fiscais 17455 (peça 52, p. 55) e 17879 [17979] (peça 52, p. 59) também tiveram o atesto de prestação dos serviços, em expediente intitulado ‘documento de medição de contrato’, por Sérgio Carvalho Fernandes, fiscal do contrato (peça 52, pp. 57 e 61), que, a despeito de ter sido citado, não foi responsabilizado nos presentes autos [contas julgadas regulares com ressalva mediante o item 9.1 do Acórdão 720/2019-Plenário] (peças 184 e 185, p. 16);

j) desse modo, considerando-se os fatos graves pretéritos, a data da nomeação do recorrente na função de Gerente de Ações Interinstitucionais do DEC e o extenso rol de documentos para a identificação das irregularidades, bem como a atuação concomitante de outros agentes, com paralelismo em relação à atuação do recorrente, que tiveram suas responsabilidades excluídas, propõe-se que a responsabilidade de Waldir Sandoval Goes seja excluída.

Cabe destacar, então, as razões que levaram o Ministro Marcos Bemquerer Costa, Relator a quo, a propor a condenação do ora recorrente (voto à peça 185, pp. 16/7), encaminhamento acolhido pelo Tribunal, como visto, mediante o Acórdão 720/2019-Plenário (peça 184, grifos acrescidos):

‘104. No que concerne ao Sr. Waldir Sandoval Góes, engenheiro, esse responsável foi citado em relação ao atesto irregular nas Notas Fiscais 17455, 17979, 17225, 806 e 807 (peças 139, 162 e 163, respectivamente). Embora a SecexDefesa aponte que as alegações não agregaram fatos novos aos autos, faz as seguintes ponderações (v. item 153 da instrução reproduzida no Relatório antecedente):

‘Conforme alegado pelo Sr. Sérgio Carvalho Fernandes, o Sr. Waldir Sandoval Goes foi designado para a função ao final de 2009 em razão do afastamento do Cel. Paulo Roberto Dias Morales. Como o sistema de fraudes existia desde 2003, é provável e justificável que o novo gestor desse andamento aos diversos contratos em execução sem se aperceber de imediato do sistema de fraudes anteriormente implementado. Dessa forma, não restou evidenciada a culpabilidade do citado agente diante da inexigibilidade de conduta diversa advinda da presunção de boa-fé existente nos contratos em execução. Não se apresentou como passível de censura a conduta do gestor em cancelar como executados os projetos apresentados, conforme as disposições contratuais, diante do desconhecimento do sistema de fraudes que imperava desde 2003 e da falta de ciência dos projetos semelhantes que já existiam no Dnit. Portanto, conclui-se que o Tribunal deva acolher suas alegações de defesa, julgar-lhes regulares as contas, emitindo-se-lhe a correspondente quitação plena’.

105. Em que pesem as considerações expostas pela unidade instrutiva, entendo que a situação ora apreciada não deve comportar a solução mencionada, pois, **diferentemente da situação do Sr. Sérgio Carvalho Fernandes, que atuava com a atualização dos sistemas informatizados dos contratos, o Sr. Waldir Sandoval Góes era o responsável técnico pelos atestos nos documentos fiscais. Tal constatação pode ser corroborada pelo teor das alegações de defesa do próprio Sr. Sérgio, que indicava a sua atuação somente a partir do atesto pelo Coronel Waldir Sandoval Góes ou pelo Major Fernando Silva Saldanha de Menezes.**

106. As alegações de defesa pelo Sr. Waldir Sandoval Góes, à peça 163, sequer apresentam nexo com os motivos que fundamentaram a citação, limitando-se a insistir na tese da execução dos objetos contratados mediante os instrumentos assinalados neste feito. Como já fartamente debatido anteriormente, tal tese restou superada, com o convencimento acerca do efetivo dano ao erário (itens 21/35 anteriores).

107. Aqui, vale mencionar, não há questionamentos sobre eventuais desatendimentos a especificações técnicas dos objetos contratados, as quais poderiam se relacionar à formação acadêmica do defendente, que é engenheiro. **A exigência que se esperaria de sua conduta era de menor complexidade, atinente à verificação da efetiva prestação dos serviços, preliminarmente ao**

atesto nos documentos fiscais, nos termos da Lei 4.320/1964, o que, pelo visto, não foi observado pelo responsável, e acabou por gerar pagamentos irregulares.

108. Pelas razões ora expostas, com as vênias de estilo, não vislumbro fatores atenuantes à situação concernente ao Sr. Waldir Sandoval Góes, motivo pelo qual entendo que suas contas devem ser julgadas irregulares, com a sua condenação ao ressarcimento do débito quantificado e à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.'

Sobre esses fundamentos, o MP de Contas entende que a verificação da efetiva prestação dos serviços, entendida pelo Relator a quo como de menor complexidade (item 107, supra), foi desempenhada pelo engenheiro Waldir Sandoval Goes, o qual, porém, não logrou identificar que os objetos contratados já haviam sido executados pela Universidade Federal do Pará (UFPA) (Contrato 26/2007-DEC) e pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda. (Contratos 36/2008-DEC e 46/2008-DEC), esta última no âmbito do Contrato 3/2006-DEC.

Não seria razoável exigir que Waldir Sandoval Goes, que assumiu o cargo em abril de 2009 (peça 134, p. 26, e peça 658, pp. 15 e 22), soubesse, em nível aprofundado de detalhes, dos serviços efetivamente prestados pela UFPA, por meio do Núcleo de Pesquisa e Ensino em Arqueologia (NPEA), e pela empresa Maia Melo Engenharia em momento pretérito. Presume-se que somente uma comparação minuciosa entre os planos de trabalho/termos de referência poderia eventualmente identificar a duplicidade/sobreposição dos produtos e dos serviços. Essa conduta não era exigível de Waldir Goes.

Cumpra lembrar que a identificação das irregularidades não foi tarefa simples, pois 'o processo de apuração da equipe de auditoria envolveu verificações no IME, DEC, Dnit, diligências ao Ministério Público Militar e Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia do Rio de Janeiro, efetuando-se circularização de informações. Além disso, o trabalho demandou análise e verificações de toda a documentação disponibilizada pelas aludidas instituições, materializando assim a prova de dano ao erário, mediante confronto dos dados disponíveis' (peça 185, p. 15, item 94).

No tocante aos responsáveis diretos e imediatos, no seio militar, pelos danos aos cofres públicos, cabe reproduzir excerto do voto condutor da deliberação guerreada (peça 185, pp. 11, 13 e 17):

'71. Deve-se atentar que os fatos aqui apurados, atestos indevidos de várias notas fiscais, inserem-se num contexto maior de ocorrência de fraudes sistemáticas e generalizadas, capitaneadas pelo Cel. Paulo Roberto Dias Morales e Major Washington Luiz de Paula, no repasse de recursos do Dnit ao IME e, posteriormente, do Dnit ao DEC, no período de 2003 a 2010, conforme achados constantes do TC-022.244/2010-7.

72. As constatações do Inquérito Policial Militar instaurado pelo Departamento de Ciência e Tecnologia – DCT, por meio da Portaria 25/DCT, de 13/5/2010, resultaram na percepção de que o esquema de desvios iniciou-se no IME, por meio da atuação dolosa do Cel. Paulo Roberto Dias Morales e do Major Washington Luiz de Paula, responsáveis pela gestão dos convênios firmados entre o Dnit e o IME, posteriormente assumidos pelo DEC (peça 597, p. 16-18 do 008.457/2015-8).

73. Além disso, restaram demonstrados indícios contundentes de locupletamento do responsável, consoante trechos abaixo transcritos da denúncia oferecida pelo MPM, que servem para a avaliação dos antecedentes do militar (peça 597, p. 16-18 do 008.457/2015-8):

'O Cel. Dias também apresentou movimentação bancária incompatível com sua condição econômica, pois os vencimentos brutos anuais relativos a seu posto na atualidade não ultrapassam R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), porém movimentou no período de 2004 a 2006 respectivamente R\$ 371.909,60 (trezentos e setenta e um reais, novecentos e nove reais, sessenta centavos), R\$ 406.955,65 (quatrocentos e seis mil, novecentos e cinquenta e cinco reais, sessenta e cinco centavos) e R\$ 453.420,28 (quatrocentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e vinte reais, vinte e oito centavos).'



74. Em síntese, o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revelam que o gestor, Cel. Dias Morales, tinha pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR/163 – mesmo porque atuava na coordenação dos Convênios Dnit/IME e depois nos Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002.

(...)

79. A análise feita para o caso do Cel. Dias Morales também pode ser aproveitada para a situação do Sr. Washington Luiz de Paula, uma vez que, como já dito antes, houve a percepção de que os fatos aqui apurados estavam inseridos num contexto maior de ocorrência de fraudes sistemáticas e generalizadas, capitaneadas pelo Major Washington Luiz de Paula e Cel. Paulo Roberto Dias Morales, no repasse de recursos do Dnit ao IME e posteriormente ao DEC, no período de 2003 a 2010, conforme Inquérito Policial Militar instaurado pelo Departamento de Ciência e Tecnologia - DCT, por meio da Portaria 25/DCT, de 13/5/2010.

80. Acrescente-se, para efeito de avaliação dos antecedentes do militar, que, de acordo com o IPM instaurado pelo DCT, o responsável movimentou, em sua conta bancária, valores incompatíveis economicamente com a situação financeira de um Capitão do Exército (R\$ 367.639,77 em 2004; R\$ 387.593,25 em 2005; e R\$ 1.153.755,61 em 2006), pois recebia, à época, vencimentos brutos anuais da ordem de R\$ 105.000,00 (peça 597, p. 31-32 do 008.457/2015-8).

81. Dessa forma, o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revelam que o gestor, Sr. Washington Luiz de Paula, tinha pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR/163 – mesmo porque atuava na gestão dos Convênios Dnit/IME e depois nos Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002.

(...)

114. Ainda sobre tais agentes, vale assinalar, de acordo com a SecexDefesa, que o acompanhamento processual do Superior Tribunal Militar revela a tramitação de processo penal militar para apuração de fatos conexos aos tratados nos presentes autos, envolvendo os Srs. Washington Luiz de Paula e Paulo Roberto Dias Morales. Dadas as circunstâncias de certeza de autoria e materialidade, há medidas cautelares de indisponibilidade dos bens de ambos responsáveis ([Procedimento Ordinário 0000196-80.2010.7.01.0201](#) e [Ação Penal Originária 97-56.2013.7.00.0000 - DE](#), ambos sem trânsito em julgado).

115. Além dos aludidos processos de natureza criminal na Justiça Militar da União, constata-se tramitação, na Justiça Federal do Rio de Janeiro, das ações de natureza cível 0013684-37.2011.4.02.5101 (Ação Cautelar Inominada) e 0013683-52.2011.4.02.5101 (Ação Civil de Improbidade Administrativa), em nome dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, bem como do processo 0011952-50.2013.4.02.5101 (Ação Civil de Improbidade Administrativa) envolvendo apenas o Sr. Paulo Roberto Dias Morales.'

Também merece destaque a assertiva do Ministro-Relator ad quem Vital do Rêgo, no voto condutor do Acórdão 1.092/2021-Plenário (peça 539, p. 6, grifos no original):

'53. O que observei, por outro lado, foi a extensa documentação que antecedeu as contratações ora impugnadas e que conferiram ao processo uma aura de legalidade, que somente os que participaram da fraude tiveram conhecimento das contratações anteriores ou que conhecessem os projetos semelhantes constantes do acervo do Dnit poderiam, a meu ver, contestar.'

No caso, se provido o presente recurso de revisão, como a Serur e o MP de Contas propõem, os únicos militares a permanecerem como responsáveis solidários pelos prejuízos identificados nestes autos, tal como visto anteriormente, serão justamente o Coronel **Paulo Roberto Dias Morales**, então Chefe da Assessoria 7 do DEC (peça 730, p. 5), e o Major **Washington Luiz de Paula**, fiscal de contratos (peça 61, pp. 4/5, 8/9 e 14/5, e peça 730, p. 5).



Outra questão a merecer atenção, no que se refere ao apelo revisional ora em apreço, é o argumento do recorrente de que houve cerceamento de defesa pela ausência de notificação pessoal.

A esse respeito, a Serur fez os seguintes relato e análise (peça 730, pp. 8/9):

‘5.1. Waldir Sandoval Góes diz que não recebeu pessoalmente a comunicação pessoal do Ofício 0415/2019 (peça 221), documento esse que comunicou sobre decisão condenatória proferida no Acórdão 720/2019 – TCU – Plenário (peça 206) [peça 184], julgando irregulares as contas, imputando multa e a condenação de ressarcimento ao erário. Tal ofício foi recepcionado por sua ex-esposa (peça 658, p. 3-4) [peça 232].

5.2. Diz que, em razão do divórcio, o qual ocorreu com a separação fática entre os ex-nubentes, o recorrente passou a residir em outro logradouro, totalmente diferente daquele endereçado no Ofício 0415/2019, a saber: Rua Gastão Penalva 86, CA 3, Andaraí, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.540-220 (peça 658, p. 4).

5.3. Esclarece que, à época, encontrava-se em tratamento de saúde delicado e, após vários procedimentos, retornou à sua residência no Rio de Janeiro apenas em junho de 2021, quando tomou conhecimento da referida notificação (peça 658, p. 4-5).

Análise

(...)

5.7. O Ofício TCU 0415/2019, de 18/6/2019, notificou o responsável do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer, Sessão de 27/3/2019, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, imputando-lhe débito e multa. O endereço encaminhado foi o seguinte: Rua Gastão Penalva 86, CA 3, Andaraí, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.540-220 [a bem da verdade, o MP de Contas verificou que o endereço encaminhado foi: Rua Uberaba nº 29, casa 3, Grajaú, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.561-240, peça 232] (peça 221), consoante pesquisa de endereço na base CPF, atualizada em 10/1/2019, datada de 18/6/2019 [peça 211]. O aviso de recebimento foi assinado por Evelin [Evelyn] de Freitas Goes, em 26/6/2019 [peça 232], que, de acordo com o recorrente, é sua ex-esposa (peça 661, p. 1) [certidão de casamento com averbação do divórcio à peça 662].

5.8. O recorrente alega que residia em outro endereço à época da notificação e, por essa razão, não apresentou recurso de reconsideração. Junta aos autos contas de energia elétrica, meses fevereiro de 2019 e agosto de 2019, que indicam o endereço Rua Gastão Penalva 86, CA 3, Andaraí, Rio de Janeiro, CEP 20540-220 (peças 663-664).

5.9. Entretanto, o responsável não pode arguir nulidade de comunicação processual por desatualização de endereço constante na base da Receita Federal, pois cabe a ele manter atualizada a informação sobre seu domicílio nessa base de dados oficial, não se admitindo, no ordenamento jurídico brasileiro, a arguição de nulidade por quem lhe deu causa (art. 276 do CPC) – Acórdão 2489/2020 – TCU – Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes.

5.10. Desse modo não se vislumbra a existência de cerceamento de defesa.’

Compulsando os autos, o Ministério Público de Contas verificou que o endereço Rua Uberaba nº 29, casa 3, Grajaú, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.561-240, adotado na notificação referente ao Acórdão 720/2019-Plenário (peças 221 e 232) e que o recorrente afirma ser apenas de sua ex-esposa, constava da base CPF atualizada em 10/1/2019, consoante consulta realizada pela Secretaria de Gestão de Processos (Sproc/TCU), datada de 18/6/2019 (peça 211).

De outra parte, o endereço Rua Gastão Penalva nº 86, casa 3, Andaraí, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.540-220, que o recorrente afirma ser seu novo endereço após o divórcio, além de constar das contas da Light Serviços de Eletricidade S.A. emitidas em 11/2/2019 e 9/8/2019 (peças 663 e 664), conforme mencionou a Serur, também consta dos seguintes elementos acostados ao processo:

a) base CPF atualizada em 26/5/2021, conforme consultas datadas de 26/5/2021, 3/8/2021 e 5/10/2021 (peças 541, 590 e 626);

b) relatórios médicos datados de 22/11/2016 (peça 668) e 24/11/2020 (peça 670).

Esse conjunto probatório leva o Ministério Público de Contas a crer que, por ocasião da notificação do Acórdão 720/2019-Plenário, em junho/2019, Waldir Sandoval Goes realmente não mais residia na Rua Uberaba nº 29, casa 3, Grajaú, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.561-240, endereço para o qual fora remetida a comunicação processual (peças 211, 221 e 232).

Entretanto, o MP de Contas concorda com a Serur no sentido de que não houve nulidade no procedimento levado a efeito por esta Casa.

A teor de recente deliberação desta Corte (grifou-se):

‘Considera-se inválida citação encaminhada ao endereço constante da base de dados do Sistema CPF, da Receita Federal, quando comprovada mudança de domicílio do responsável ocorrida antes da comunicação processual e da atualização anual obrigatória de endereço no referido sistema, quando da declaração de imposto de renda.’ (Acórdão 1581/2022-Plenário | Relator: ANTONIO ANASTASIA)

No caso, Waldir Sandoval Goes argumenta que, ‘em razão do divórcio, (...) passou a residir em outro logradouro, totalmente diferente daquele endereçado no Ofício nº 0415/2019’, qual seja, a Rua Gastão Penalva (peça 658, p. 4). O divórcio, porém, como o MP de Contas verificou, foi averbado em 23/12/2014 (certidão à peça 662).

Nesse cenário, em que se passaram mais de quatro anos entre a mudança de domicílio (2014) e a comunicação processual da condenação (2019) sem que o responsável tenha providenciado a atualização de seu endereço junto à Receita Federal, o MP de Contas entende que a notificação do Acórdão 720/2019-Plenário no logradouro da Rua Uberaba (peças 211, 221 e 232), que era o antigo endereço do recorrente e que ainda constava da base CPF à época, não padece de nulidade, nos termos assentes na jurisprudência desta Corte:

‘O responsável que deixa de atualizar seu endereço na base de dados da Receita Federal (CPF e CNPJ) não pode invocar a nulidade de comunicação processual do TCU enviada ao endereço desatualizado constante da referida base, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não admite arguição de nulidade por quem lhe deu causa (...).’ (Acórdão 371/2016-Plenário | Relator: VITAL DO RÉGO)

‘Havendo qualquer alteração de domicílio, incumbe aos cidadãos informar as modificações ocorridas à Receita Federal, sob pena de, não o fazendo, terem de arcar com as consequências da omissão.’ (Acórdão 2720/2019-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES)

‘A utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação. Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos.’ (Acórdão 532/2022-Plenário | Relator: ANTONIO ANASTASIA)

V

A recente Resolução TCU 344/2022, de 11/10/2022 (TC 008.702/2022-5 e Acórdão 2.285/2022-Plenário), que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, aplica-se aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data da publicação do referido ato normativo (DOU de 21/10/2022), hipótese em que se enquadra o presente processo.

Na derradeira instrução da Serur, concluída em 11/10/2022 (peça 730), mesma data da nova resolução desta Corte, não consta exame acerca da prescrição, considerando que a temática fora tratada nas deliberações anteriores proferidas nestes autos, à luz da Súmula TCU 282 (imprescritibilidade do dano ao erário) e do paradigmático Acórdão 1.441/2016-Plenário (prescrição decenal da pretensão punitiva), consoante se verifica nos votos às peças 185 (p. 9, itens 48 a 52), 539



(p. 2, item 11), 585 (pp. 2/3, itens 18 a 22), peça 622 (pp. 1/2, itens 7 a 17) e 700 (pp. 1/2, itens 4 a 17).

O MP de Contas passa, então, ao exame da matéria, com base no novo regramento normativo, destacando que, na ausência de causas que interrompam, impeçam ou suspendam a prescrição, as pretensões punitiva e de ressarcimento prescrevem em cinco anos e incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

Sobre o prazo de prescrição, de acordo com o art. 4º da Resolução TCU 344/2022, este será contado, entre outras hipóteses, 'III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas', ou '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'.

No caso, como marco inicial do prazo de prescrição, pode-se considerar o dia 9/11/2010, data da autuação do TC 031.304/2010-9, processo apenso que trata de representação formulada pela equipe de auditoria da então 3ª Secex, que fiscalizou, nos autos do TC 022.244/2010-7, as áreas de licitações, contratos e convênios do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), do Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC) e do Instituto Militar de Engenharia (IME).

Quanto aos marcos temporais interruptivos da prescrição, o MP de Contas ressalta, entre outras, as seguintes ocorrências:

- a) 22/6/2011: instrução inicial da 3ª Secex (peça 18 do TC 031.304/2010-9);
- b) 23/8/2011: determinação do ministro-relator de apensamento do TC 031.304/2010-9 ao TC 022.244/2010-7, para apreciação conjunta (peça 20 do TC 031.304/2010-9);
- c) 27/9/2012: instrução da 3ª Secex (peça 342 do TC 022.244/2010-7);
- d) 11/7/2013: instrução da SecexDefesa (peça 356 do TC 022.244/2010-7);
- e) 04/11/2014: instrução da SecexDefesa (peça 378 do TC 022.244/2010-7);
- f) 25/3/2015: Acórdão 640/2015-Plenário, que determinou o desapensamento do TC 031.304/2010-9 (peça 393 do TC 022.244/2010-7);
- g) 13/5/2015: Acórdão 1.182/2015-Plenário, que retificou o Acórdão 640/2015-Plenário (peça 419 do TC 022.244/2010-7);
- h) 21/8/2015 e 26/8/2015: diligências à UFPA e ao Dnit (peças 23 a 25 e 27 do TC 031.304/2010-9);
- i) 6/11/2015: instrução da SecexDefesa (peça 33 do TC 031.304/2010-9);
- j) 28/12/2015: diligência ao DEC (peças 37 e 39 do TC 031.304/2010-9);
- k) 29/3/2016: instrução da SecexDefesa (peça 60 do TC 031.304/2010-9);
- l) 4/5/2016: Acórdão 1.058/2016-Plenário, que determinou a conversão em TCE e a realização das citações (peça 64 do TC 031.304/2010-9);
- m) 13/6/2016: instrução da SecexDefesa (peça 87);
- n) 12/3/2018: instrução da SecexDefesa (peça 176);
- o) 14/12/2018: parecer do Ministério Público de Contas (peça 179);
- p) 27/3/2019: Acórdão 720/2019-Plenário (peça 184);
- q) 5/6/2019: Acórdão 1.283/2019-Plenário (peça 206);
- r) 31/7/2019: Acórdão 1.808/2019-Plenário (peça 401);
- s) 12/5/2021: Acórdão 1.092/2021-Plenário (peça 538);
- t) 28/7/2021: Acórdão 1.778/2021-Plenário (peça 584);
- u) 29/9/2021: Acórdão 2.323/2021-Plenário (peça 621);
- v) 9/2/2022: Acórdão 227/2022-Plenário (peça 699).



Em face do exposto, conclui-se que, nestas contas especiais, não se operou a prescrição quinquenal da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento nem a prescrição trienal intercorrente.

VI

Ante o que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela Serur (peças 730 a 732), pelo conhecimento e pelo provimento do recurso de revisão (peças 658 a 677) interposto por Waldir Sandoval Goes, ex-Gerente de Ações Interinstitucionais de Pesquisa, do Departamento de Engenharia e Construção (DEC) do Exército, para os fins de julgar suas contas regulares com ressalva (subitem 2) e tornar sem efeito suas condenações em débito e sanção (subitens 9.3.4, 9.3.6, 9.3.9 e 9.4.4) constantes do Acórdão 720/2019-Plenário (peça 184), dando-lhe quitação, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.

*Registre-se, por oportuno, que Waldir Sandoval Goes informa ser portador de neoplasia maligna na medula óssea (comprovantes às peças 665 a 670), e, por isso, consoante alerta da Serur (peça 730, p. 17, item 8), o recorrente pleiteia a **tramitação prioritária do presente processo**, com fundamento no art. 69-A, inciso IV, da Lei 9.784/1999 (peça 727).*

Como Waldir Goes conta com 63 anos de idade (peça 659), seu pleito também encontra amparo na Lei 10.741/2003 – Estatuto da Pessoa Idosa (‘Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância’), cabendo, pois, o deferimento do pedido do recorrente de prioridade na tramitação do feito.”

É o relatório.

VOTO

Trago ao Colegiado recurso de revisão interposto por Waldir Sandoval Góes contra o Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

2. Por intermédio do acórdão recorrido, o Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente, condenou-o solidariamente em débito e aplicou-lhe multa proporcional ao dano, em processo de Tomada de Contas Especial (TCE) decorrente da conversão da Representação examinada no TC-031.304/2010-9, apensado a este processo, conforme determinação contida no Acórdão 1.058/2016 – Plenário (Relação 14/2016 – Plenário, do Gabinete do Relator).

3. Segundo consta do relatório do acórdão recorrido, as irregularidades tratadas nesses autos se deram num contexto de fraudes sistemáticas e generalizadas na gestão de recursos públicos, conforme excerto a seguir:

“3. Inicialmente, cumpre destacar que as supostas irregularidades tratadas no presente processo se deram num contexto maior de ocorrência de fraudes sistemáticas e generalizadas detectadas no repasse de recursos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit ao IME e posteriormente ao DEC, no período de 2003 a 2010, conforme achados constantes no Relatório da Auditoria do TC-022.244/2010-7.

4. A fiscalização originou-se de proposta da extinta 3ª Secex, em razão de denúncias veiculadas na imprensa e noticiadas a este Tribunal por meio da Ouvidoria. De acordo com as reportagens publicadas e denúncias encaminhadas, militares do IME, em conluio com diversas empresas, perpetraram fraudes e desvios generalizados de recursos públicos oriundos de convênios firmados entre aquela organização militar e o Dnit, por intermédio do Departamento de Engenharia e Construção do Comando do Exército.

5. Por ocasião da fiscalização, restou evidenciada a prática de fraudes de grande magnitude, mediante conluio entre militares e empresas de fachada, controladas pelo Major



Washington Luiz de Paula, para frustrar o caráter competitivo de certames, em pelo menos duzentos processos licitatórios promovidos pelo IME e pelo DEC, no período de 2003 a 2009.”

4. Ao examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos concluiu no mérito nos termos que reproduzo na sequência, com proposta de encaminhamento no sentido de dar provimento ao apelo para reformar a decisão recorrida, julgar regulares com ressalva as contas do recorrente, e, em consequência, tornar sem efeito sua condenação em débito e multa, constantes dos subitens 9.3.4, 9.3.6, 9.3.9 e 9.4.4, respectivamente, do referido acórdão:

“9. Das análises anteriores, conclui-se:

a) não houve cerceamento de defesa tendo-se em vista que o responsável não pode arguir nulidade de comunicação processual por desatualização de endereço constante na base da Receita Federal. Cabe a ele manter atualizada a informação sobre seu domicílio nessa base de dados oficial, não se admitindo no ordenamento jurídico brasileiro a arguição de nulidade por quem lhe deu causa;

b) a concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é medida excepcional e requer os pressupostos das medidas cautelares, verificáveis por meio da análise superficial da nova documentação, o que não se aplica ao presente caso;

c) considerando-se os fatos graves pretéritos, a data da nomeação do recorrente na função de Gerente de Ações Interinstitucionais do DEC, o extenso rol de documentos para a identificação das irregularidades, bem como a atuação de outros agentes concomitante ao recorrente que tiveram suas responsabilidades excluídas com paralelismo em relação a atuação do defendente, entende-se que a responsabilidade do Sr. Waldir Sandoval Góes seja excluída.”

5. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, concordou com as conclusões e com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, sem embargo de promover percuente análise das questões suscitadas nessa fase processual.

6. Feita essa breve contextualização, passo a discutir a matéria.

7. Inicialmente, ratifico o despacho que proferi à peça 693, por intermédio do qual conheci do presente recurso, presentes os requisitos de admissibilidade aplicável à espécie, sem atribuição de efeito suspensivo, nos termos da proposta da unidade técnica.

8. De pronto, rejeito a preliminar de nulidade suscitada pelo recorrente, alegadamente em decorrência de cerceamento de defesa pela ausência de notificação pessoal, porquanto o exame técnico demonstrou adequadamente que *“o responsável não pode arguir nulidade de comunicação processual por desatualização de endereço constante na base da Receita Federal, pois cabe a ele manter atualizada a informação sobre seu domicílio nessa base de dados oficial, não se admitindo no ordenamento jurídico brasileiro a arguição de nulidade por quem lhe deu causa (art. 276 do CPC) – Acórdão 2489/2020 – TCU – Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes”*.

9. Rejeito, igualmente, o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso, visto que, conforme apontou a Serur, tal medida somente é admitida na jurisprudência do Tribunal em caráter excepcionalíssimo, quando presentes os pressupostos para adoção de medida cautelar, circunstâncias que não se mostraram presentes nos presentes autos.

10. No mérito, acolho integralmente os exames realizados pela Serur e pelo Ministério Público junto ao TCU, no sentido de considerar os elementos recursais suficientes para afastar a responsabilidade do recorrente, cujos elementos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

11. Com efeito, concordo com o órgão de instrução quando aduz que, desta feita, o recorrente traz aos autos documentos/informações que determinam a exclusão da sua responsabilidade nos autos, sem contudo questionar a materialidade das irregularidades com a consequente ocorrência de dano ao Erário.

12. Relembro que o recorrente foi originalmente responsabilizado em virtude das seguintes condutas/irregularidades, conforme excerto que colho do voto que fundamentou o acórdão recorrido:



“Assinatura de Notas Fiscais, declarando indevidamente que os respectivos estudos e serviços foram executados, conforme segue:

- a) Notas Fiscais 17.455 e 17.979, atinentes ao Contrato 26/2007-DEC;*
- b) Nota Fiscal 17.225, pertinente ao Contrato 36/2008- DEC;*
- c) Notas Fiscais 806 e 807, no âmbito do Contrato 46/2008-DEC.”*

13. Do mesmo voto, recolho fundamentação factual e legal adotada pelo relator e homologada pelo Tribunal para a condenação do responsável:

“104. No que concerne ao Sr. Waldir Sandoval Góes, engenheiro, esse responsável foi citado em relação ao atesto irregular nas Notas Fiscais 17455, 17979, 17225, 806 e 807 (peças 139, 162 e 163, respectivamente). Embora a SecexDefesa aponte que as alegações não agregaram fatos novos aos autos, faz as seguintes ponderações (v. item 153 da instrução reproduzida no Relatório antecedente):

“Conforme alegado pelo Sr. Sérgio Carvalho Fernandes, o Sr. Waldir Sandoval Goes foi designado para a função ao final de 2009 em razão do afastamento do Cel. Paulo Roberto Dias Morales. Como o sistema de fraudes existia desde 2003, é provável e justificável que o novo gestor desse andamento aos diversos contratos em execução sem se aperceber de imediato do sistema de fraudes anteriormente implementado. Dessa forma, não restou evidenciada a culpabilidade do citado agente diante da inexigibilidade de conduta diversa advinda da presunção de boa-fé existente nos contratos em execução. Não se apresentou como passível de censura a conduta do gestor em chancelar como executados os projetos apresentados, conforme as disposições contratuais, diante do desconhecimento do sistema de fraudes que imperava desde 2003 e da falta de ciência dos projetos semelhantes que já existiam no Dnit. Portanto, conclui-se que o Tribunal deva acolher suas alegações de defesa, julgar-lhes regulares as contas, emitindo- se-lhe a correspondente quitação plena”.

105. Em que pesem as considerações expostas pela unidade instrutiva, entendo que a situação ora apreciada não deve comportar a solução mencionada, pois diferentemente da situação do Sr. Sérgio Carvalho Fernandes, que atuava com a atualização dos sistemas informatizados dos contratos, o Sr. Waldir Sandoval Góes era o responsável técnico pelos atestos nos documentos fiscais. Tal constatação pode ser corroborada pelo teor das alegações de defesa do próprio Sr. Sérgio, que indicava a sua atuação somente a partir do atesto pelo Coronel Waldir Sandoval Góes ou pelo Major Fernando Silva Saldanha de Menezes.

106. As alegações de defesa pelo Sr. Waldir Sandoval Góes, à peça 163, sequer apresentam nexos com os motivos que fundamentaram a citação, limitando-se a insistir na tese da execução dos objetos contratados mediante os instrumentos assinalados neste feito. Como já fartamente debatido anteriormente, tal tese restou superada, com o convencimento acerca do efetivo dano ao erário (itens 21/35 anteriores).

107. Aqui, vale mencionar, não há questionamentos sobre eventuais desatendimentos a especificações técnicas dos objetos contratados, as quais poderiam se relacionar à formação acadêmica do defendente, que é engenheiro. A exigência que se esperaria de sua conduta era de menor complexidade, atinente à verificação da efetiva prestação dos serviços, preliminarmente ao atesto nos documentos fiscais, nos termos da Lei 4.320/1964, o que, pelo visto, não foi observado pelo responsável, e acabou por gerar pagamentos irregulares.

108. Pelas razões ora expostas, com as vênias de estilo, não vislumbro fatores atenuantes à situação concernente ao Sr. Waldir Sandoval Góes, motivo pelo qual entendo que suas contas devem ser julgadas irregulares, com a sua condenação ao ressarcimento do débito quantificado e à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.”

14. Como se depreende do excerto do voto acima transcrito, naquela assentada, o elemento essencial de fato que fundamentou a manutenção da irregularidade das contas do recorrente, bem como a condenação em débito e multa, foi a conduta do responsável, atinente à verificação da efetiva prestação dos serviços, preliminarmente ao atesto nos documentos fiscais, nos termos da Lei



4.320/1964, o que, segundo apontou o eminente Relator, não teria sido observado pelo responsável, e acabou por gerar pagamentos irregulares.

15. No entanto, desta feita, verifico, em sintonia com o juízo da Serur, corroborado pelo MP/TCU, que a conduta do recorrente não foi determinante na consumação do dano apurado e considero que, tampouco, ante as circunstâncias objetivas da atuação do gestor, ostenta gravidade suficiente para determinar a sua responsabilização pelo dano que lhe fora imputado no acórdão condenatório e consequente aplicação de multa proporcional, pelos motivos a seguir alinhados, que recolho do parecer do douto **Parquet**:

“Com efeito, os seguintes argumentos apontados pela Serur (peça 730) levam o MP de Contas a entender que o recorrente não deve responder pelo dano que lhe fora imputado no acórdão condenatório:

‘a) para o estabelecimento do nexo de causalidade para fins de responsabilização, aplica-se no TCU a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexo causal, em detrimento da teoria da equivalência das causas e da teoria da causalidade adequada (Acórdão 1.501/2018 – 1ª Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler), de modo que, nos casos em que o dano ao erário decorre de um conjunto de causas (concausas), não se podendo apontar uma única causa para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta possui relação direta e imediata com o dano, bem como se ela foi decisiva e necessária para sua ocorrência (Acórdão 2.760/2018 – Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas);

b) Gisela Sampaio da Cruz explica que:

‘(...) embora muitos sejam os fatores que contribuem para a produção do dano; nem por isso se deve chamar de causa todos eles, mas tão só os que se ligam ao dano em uma relação de necessidade, a romper o equilíbrio existente entre as outras condições. A Teoria do Dano Direto e Imediato distingue, então, entre o conjunto de antecedentes causais, a causa das demais condições. Se várias condições concorrem para o evento danoso, nem todas vão ensejar o dever de indenizar, mas apenas aquela elevada à categoria de causa necessária do dano.’ (O problema do nexo causal na responsabilidade civil. Renovar, Rio de Janeiro, 2005. p. 99-102);

c) Waldir Sandoval Goes foi designado para exercer a função de Gerente de Ações Interinstitucionais de Pesquisa/DEC em 14/4/2009, em razão do afastamento do Cel. Paulo Roberto Dias Morales, principal responsável envolvido nos fatos (peça 134, p. 26);

*d) conforme destacado pelo Ministro-Relator [peça 539] do Acórdão 1.092/2021 – TCU – Plenário, o TC 022.244/2010-7 apurou a ocorrência de fraude sistemática e generalizada encontrada no repasse de recursos do Dnit ao IME e posteriormente ao DEC, no período de 2003 a 2010, ou seja, o ora recorrente assumiu a função apenas em 2009, após anos consecutivos de irregularidades, inclusive posteriormente a Fernando Menezes, transferido para a Assessoria 7 do DEC em agosto de 2008, que teve a sua reponsabilidade excluída por meio do **decisum** mencionado [peça 538];*

e) a situação de Waldir Sandoval Goes guarda paralelismo com a de Fernando Menezes, sendo razoável concluir que não era exigível que tivesse conhecimento de que os serviços que estava atestando nos Contratos 36/2008-DEC (Nota Fiscal 17225 – peça 53, p. 29 [do TC 031.304/2010-9]) e 46/2008-DEC (Notas Fiscais 806 e 807 - peça 56, pp. 22 e 26 [do TC 031.304/2010-9]) já haviam sido realizados no bojo do Contrato 3/2006, firmado com a empresa Maia Melo Ltda. e em programa de trabalho distinto executado pela UFPA;

f) corrobora-se o entendimento que já havia sido consignado pela unidade instrutiva, transcrito no relatório do Acórdão 720/2019 – Plenário, à peça 186, p. 38 [grifou-se]:

‘146. Presumivelmente, ao final de 2009, quando vieram à tona as denúncias sobre irregularidade nos convênios do DEC, Dnit e IME, a administração apercebeu-se do potencial envolvimento dos Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, decidindo-se por afastá-los. Embora o sistema de fraudes já tivesse sido arquitetado desde 2003, com reais indícios dos responsáveis envolvidos, os novos gestores, que substituíram os Srs. Paulo Roberto Dias Morales e Washington Luiz de Paula, tinham de dar andamento aos diversos contratos em execução sem se aperceberem de imediato das fraudes anteriormente perpetradas.

147. Esta tese se reforça na medida em que, para se constatar a real similitude dos projetos apresentados pelas fundações contratadas com o objeto elaborado pela empresa Maia Melo Ltda., era necessário exame de extenso acervo de projetos depositados no Dnit, a exemplo do que foi realizado pela equipe de auditoria por ocasião da realização dos trabalhos.

148. Nesse sentido, para efeito de comprovação da inexigibilidade de conduta diversa, excluindo-se a conduta do aludido responsável, os pagamentos seriam feitos da mesma forma, mediante a nomeação de agentes diversos que cancelariam igualmente as notas fiscais impugnadas. Isso se daria em razão da necessidade de se dar continuidade aos contratos até então executados como de boa-fé, do desconhecimento das fraudes que vinham sendo perpetradas, bem como da inviabilidade de se confrontarem os objetos contratuais apresentados com o extenso acervo de projetos existente no Dnit.’

g) o mesmo raciocínio se aplica ao atesto nas notas fiscais 17455 (peça 52, p. 55) e 17879 [17979] (peça 52, p. 59), que resultaram no pagamento no âmbito do Contrato 26/2007 à Fundação Bio-Rio, para a elaboração de estudos e pesquisas, de natureza científica e tecnológica, visando à execução dos programas de salvamento arqueológico, patrimonial e levantamentos florestais para a obtenção das autorizações de supressão de vegetação (ASV), em apoio às obras da BR-163/PA, cujos trabalhos foram desenvolvidos de fato pela UFPA, consoante achado descrito no relatório de auditoria (‘Inexecução dos objetos pactuados’*, peça 19, pp. 4/5):*

‘I.4.1 Verificou-se, por meio de requisição junto à Fundação Trompowsky, que apoia o Departamento de Cultura e Ensino do Comando do Exército – Decex, o DEC e o Dnit, que não existe qualquer prova material ou documental da participação das Fundações na prestação dos serviços contratados, o que, aliás, já estava sinalizado no IPM e vai ao encontro dos crimes configurados na referida investigação, a exemplo do estelionato e da formação de quadrilha apontados no referido Inquérito, que visaram exclusivamente ao desvio do dinheiro público, por parte dos militares responsáveis pelo gerenciamento do Centran, Coronel Dias Morales e Major Washington.

I.4.2 Ao contrário, após consultas à Coordenação-Geral de Meio Ambiente, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa – CGMAB/DPP no Dnit, bem como à Universidade Federal do Pará – UFPA (Ofícios de Requisição 4-875, 22-875 e 35-875/2010, juntados ao Volume Principal do TC 022.244/2010-7), restou comprovado que os produtos foram efetivamente elaborados por equipe acadêmica do Núcleo de Pesquisa e Ensino em Arqueologia – NPEA desta última, e não pelas Fundações contratadas pelo DEC mediante os Contratos 23/2007, de 13/12/2007, no valor de R\$ 2.848.109, e 26/2007, de 17/12/2007, no montante de R\$ 2.547.683,40, respectivamente, com as Fundações Trompowsky e Bio-Rio (fls. 5/28 – Peça 2 e 214/224 – Peça 3).’

h) a cronologia dos fatos revela várias ocorrências graves, conforme mencionado pelo defendente, que antecederam a chegada de Waldir Sandoval Goes ao Centran (peça 19, pp. 6/7):

‘a) mais de 80% da quantia referente aos levantamentos florestais e ao programa de identificação e salvamento arqueológico foram pagos à Fundação Bio-Rio até o encerramento de 2008, sem qualquer contrapartida executada pelas contratadas, consoante notas fiscais à peça 4, p. 225-242;

b) é mencionado que desde 2005, ou seja, quando estavam disponíveis o Projeto Básico Ambiental – PBA e o Programa de Gestão Ambiental – PGA para as obras do trecho Garantã do

Norte/MT a Santarém/PA, já se sabia que a UFPA seria a instituição encarregada das questões ambientais e arqueológicas envolvidas nas obras da BR-163/PA, não só pela proximidade geográfica dos locais abrangidos como também pela especialização e experiência da equipe acadêmica que trabalhou nos referidos PBA e PGA (fls. 102/103 – Peça 1 e 243/257 – Peça 3), que resultaram na Licença Prévia 225/2005 BR-163, com os correspondentes condicionantes do IBAMA que deram azo ao PT 30.001.07.01.67.01 (fls. 3 – peça 1).

c) o conjunto probatório e o contexto em que se deram as irregularidades revelam que os gestores, em especial o Coronel Dias Morales e o Major Washington, respectivamente, ex-chefe e ex-assessor administrativo da Assessoria 7/DEC (antigo Centran [Centro de Excelência em Engenharia de Transportes, peça 14, p. 15, e peça 19, p. 2]), tinham pleno conhecimento de todos os aspectos envolvidos nas obras da BR-163 – mesmo porque atuaram na coordenação dos Convênios Dnit/IME e depois [nos] Planos de Trabalho Dnit/DEC desde 2002, o que evidencia conduta dolosa visando exclusivamente fraudar contratações diretas de Fundações de Apoio que culminaram em prejuízo aos cofres públicos.’

i) as notas fiscais 17455 (peça 52, p. 55) e 17879 [17979] (peça 52, p. 59) também tiveram o atesto de prestação dos serviços, em expediente intitulado ‘documento de medição de contrato’, por Sérgio Carvalho Fernandes, fiscal do contrato (peça 52, pp. 57 e 61), que, a despeito de ter sido citado, não foi responsabilizado nos presentes autos [contas julgadas regulares com ressalva mediante o item 9.1 do Acórdão 720/2019-Plenário] (peças 184 e 185, p. 16);

j) desse modo, considerando-se os fatos graves pretéritos, a data da nomeação do recorrente na função de Gerente de Ações Interinstitucionais do DEC e o extenso rol de documentos para a identificação das irregularidades, bem como a atuação concomitante de outros agentes, com paralelismo em relação à atuação do recorrente, que tiveram suas responsabilidades excluídas, propõe-se que a responsabilidade de Waldir Sandoval Goes seja excluída.”

16. Além disso, tendo em conta o disposto no art. 22 da Nova Lindb, que prescreve que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor” (**caput**), bem como que “em decisão sobre regularidade de conduta serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (§1º), concordo com a unidade técnica e com o Ministério Público de Contas quando afirma as dificuldades do recorrente em identificar que os objetos contratados já haviam sido anteriormente executados, **verbis**:

“Sobre esses fundamentos, o MP de Contas entende que a verificação da efetiva prestação dos serviços, entendida pelo Relator a quo como de menor complexidade (item 107, *supra*), foi desempenhada pelo engenheiro Waldir Sandoval Goes, o qual, porém, não logrou identificar que os objetos contratados já haviam sido executados pela Universidade Federal do Pará (UFPA) (Contrato 26/2007-DEC) e pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda. (Contratos 36/2008-DEC e 46/2008-DEC), esta última no âmbito do Contrato 3/2006-DEC.

Não seria razoável exigir que Waldir Sandoval Goes, que assumiu o cargo em abril de 2009 (peça 134, p. 26, e peça 658, pp. 15 e 22), soubesse, em nível aprofundado de detalhes, dos serviços efetivamente prestados pela UFPA, por meio do Núcleo de Pesquisa e Ensino em Arqueologia (NPEA), e pela empresa Maia Melo Engenharia em momento pretérito. Presume-se que somente uma comparação minuciosa entre os planos de trabalho/termos de referência poderia eventualmente identificar a duplicidade/sobreposição dos produtos e dos serviços. Essa conduta não era exigível de Waldir Goes.

Cumpra lembrar que a identificação das irregularidades não foi tarefa simples, pois ‘o processo de apuração da equipe de auditoria envolveu verificações no IME, DEC, Dnit, diligências ao Ministério Público Militar e Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia do Rio de Janeiro,



efetuando-se circularização de informações. Além disso, o trabalho demandou análise e verificações de toda a documentação disponibilizada pelas aludidas instituições, materializando assim a prova de dano ao erário, mediante confronto dos dados disponíveis' (peça 185, p. 15, item 94)."

17. Adoto, igualmente, o exame do MP/TCU no que tange à demonstração da não ocorrência, nos presentes autos, da prescrição punitiva e ressarcitória do Tribunal, bem como da prescrição intercorrente, nos termos do excerto a seguir, igualmente colhido do parecer ministerial:

"Sobre o prazo de prescrição, de acordo com o art. 4º da Resolução TCU 344/2022, este será contado, entre outras hipóteses, "III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas", ou "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".

No caso, como marco inicial do prazo de prescrição, pode-se considerar o dia 9/11/2010, data da autuação do TC 031.304/2010-9, processo apenso que trata de representação formulada pela equipe de auditoria da então 3ª Secex, que fiscalizou, nos autos do TC 022.244/2010-7, as áreas de licitações, contratos e convênios do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), do Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC) e do Instituto Militar de Engenharia (IME).

Quanto aos marcos temporais interruptivos da prescrição, o MP de Contas ressalta, entre outras, as seguintes ocorrências:

- a) 22/6/2011: instrução inicial da 3ª Secex (peça 18 do TC 031.304/2010-9);
- b) 23/8/2011: determinação do ministro-relator de apensamento do TC 031.304/2010-9 ao TC 022.244/2010-7, para apreciação conjunta (peça 20 do TC 031.304/2010-9);
- c) 27/9/2012: instrução da 3ª Secex (peça 342 do TC 022.244/2010-7);
- d) 11/7/2013: instrução da SecexDefesa (peça 356 do TC 022.244/2010-7);
- e) 04/11/2014: instrução da SecexDefesa (peça 378 do TC 022.244/2010-7);
- f) 25/3/2015: Acórdão 640/2015-Plenário, que determinou o desapensamento do TC 031.304/2010-9 (peça 393 do TC 022.244/2010-7);
- g) 13/5/2015: Acórdão 1.182/2015-Plenário, que retificou o Acórdão 640/2015-Plenário (peça 419 do TC 022.244/2010-7);
- h) 21/8/2015 e 26/8/2015: diligências à UFPA e ao Dnit (peças 23 a 25 e 27 do TC 031.304/2010-9);
- i) 6/11/2015: instrução da SecexDefesa (peça 33 do TC 031.304/2010-9);
- j) 28/12/2015: diligência ao DEC (peças 37 e 39 do TC 031.304/2010-9);
- k) 29/3/2016: instrução da SecexDefesa (peça 60 do TC 031.304/2010-9);
- l) 4/5/2016: Acórdão 1.058/2016-Plenário, que determinou a conversão em TCE e a realização das citações (peça 64 do TC 031.304/2010-9);
- m) 13/6/2016: instrução da SecexDefesa (peça 87);
- n) 12/3/2018: instrução da SecexDefesa (peça 176);
- o) 14/12/2018: parecer do Ministério Público de Contas (peça 179);
- p) 27/3/2019: Acórdão 720/2019-Plenário (peça 184);
- q) 5/6/2019: Acórdão 1.283/2019-Plenário (peça 206);
- r) 31/7/2019: Acórdão 1.808/2019-Plenário (peça 401);
- s) 12/5/2021: Acórdão 1.092/2021-Plenário (peça 538);
- t) 28/7/2021: Acórdão 1.778/2021-Plenário (peça 584);
- u) 29/9/2021: Acórdão 2.323/2021-Plenário (peça 621);
- v) 9/2/2022: Acórdão 227/2022-Plenário (peça 699).



Em face do exposto, conclui-se que, nestas contas especiais, não se operou a prescrição quinquenal da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento nem a prescrição trienal intercorrente.”

18. Por fim, defiro o pedido do recorrente para tramitação prioritária do presente processo, acolhendo, mais uma vez, a proposição do MP/TCU, que assim se expressou quanto ao pedido:

*“Registre-se, por oportuno, que Waldir Sandoval Goes informa ser portador de neoplasia 7maligna na medula óssea (comprovantes às peças 665 a 670), e, por isso, consoante alerta da Serur (peça 730, p. 17, item 8), o recorrente pleiteia a **tramitação prioritária do presente processo**, com fundamento no art. 69-A, inciso IV, da Lei 9.784/1999 (peça 727).*

Como Waldir Goes conta com 63 anos de idade (peça 659), seu pleito também encontra amparo na Lei 10.741/2003 – Estatuto da Pessoa Idosa (“Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância”), cabendo, pois, o deferimento do pedido do recorrente de prioridade na tramitação do feito.”

19. No entanto, conquanto tenha determinado o processamento prioritário do presente processo no âmbito do meu Gabinete, fui surpreendido com a informação constante dos autos (peças 734/735), dando conta do falecimento do recorrente, Sr. Waldir Sandoval Góes.

Ante todo o exposto, acompanhando os pareceres convergentes da Serur e do MP/TCU, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 114/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.550/2016-0.
 - 1.1. Apenso: 031.304/2010-9
 2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
 3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.
 - 3.2. Responsáveis: Fernando Silva Saldanha de Menezes (875.395.277-49); Fundação Marechal Roberto Trompowsky Leitão de Almeida (07.815.873/0001-00); Fundação Bio-Rio (31.165.384/0001-26); José Rosalvo Leitão de Almeida (124.783.420-49); Juan Carlos Ramos Perez (808.855.197-87); Paulo Roberto Dias Morales (318.613.187-15); Sergio Carvalho Fernandes (514.903.316-20); Waldir Sandoval Góes (569.177.757-20); Washington Luiz de Paula (005.627.127-12).
 - 3.3. Recorrente: Waldir Sandoval Góes (569.177.757-20).
 4. Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Militar de Engenharia.
 5. Relator: Ministro Augusto Nardes
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
 6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
 7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur).
 8. Representação legal: Tanara de Fatima Barcellos da Silva (69.337/OAB-RS) e Gean Felinto de Sousa (49500/OAB-DF), representando Paulo Roberto Dias Morales; Guilherme Martins do Nascimento (51.107/OAB-DF), Alexandre Furtado Prieto (47.219/OAB-DF) e outros, representando Juan Carlos Ramos Perez; Gabriel Portella Fagundes Neto (20.084/OAB-DF), Carlos Humberto Fauaze Filho (43.188/OAB-DF) e outros, representando José Rosalvo Leitão de Almeida; Bernardo Villasboas Palermo (148.056/OAB-RJ), representando Fundação Bio-Rio; Guilherme Siqueira Coelho de Paula (48.370/OAB-DF), representando Sergio Carvalho Fernandes; Marcelo Pereira Primo



(213086/OAB-RJ), Maria da Penha Menezes Barbosa (44.265/OAB-RJ) e outros, representando Fundacao Marechal Roberto Trompowsky Leita de Almeida; Guilherme Martins do Nascimento (51.107/OAB-DF), representando Waldir Sandoval Góes; Leticia de Almeida Rodrigues (36.029/OAB-DF), Guilherme Martins do Nascimento (51.107/OAB-DF) e outros, representando Fernando Silva Saldanha de Menezes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Waldir Sandoval Góes contra o Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, por intermédio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas, condenou-o solidariamente em débito e aplicou-lhe multa proporcional ao dano.

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

9.1. conhecer, com fulcro nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, do presente recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento, com vistas a afastar os débitos constantes dos subitens 9.3.4, 9.3.6 e 9.3.9 e a multa constante do subitem 9.4.4 do Acórdão 720/2019-TCU-Plenário, respectivamente, em relação ao Sr. Waldir Sandoval Góes, alterando o julgamento das suas contas para regulares com ressalva, dando-lhe quitação, com fulcro no artigo 16, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.2. comunicar a presente deliberação ao representante legal do recorrente (falecido) e aos interessados.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0114-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 005.016/2020-7

Natureza: Revisão de ofício (em Aposentadoria)

Unidade: Fundação Nacional de Saúde

Interessado: Jurandir Soares Maciel (093.815.461-34)

SUMÁRIO: REVISÃO DE OFÍCIO. APOSENTADORIA. CONSTATAÇÃO DE QUE O SERVIDOR NÃO CUMPRIU OS REQUISITOS NECESSÁRIOS À PERCEPÇÃO DA GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE DE COMBATE E CONTROLE DE ENDEMIAS (GACEN). ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal (peça 36), aprovada pelo corpo diretivo daquela unidade (peça 37) e pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 38):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de ato de concessão de aposentadoria acima mencionado, de ex-servidor da Fundação Nacional de Saúde.



2. O ato foi submetido 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. Por meio do Acórdão 2184/2020 - TCU - 2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, o ato em apreço foi apreciado pela legalidade (peça 9).

4. Posteriormente, a entidade encaminhou comunicação (peça 12) informando que o Sr. *Jurandir* percebia parcela salarial incorreta ('GACEN'). À peça 17, foi elaborada instrução técnica propondo a revisão de ofício da deliberação supracitada, com respectivo sorteio de relator; a qual contou com anuência da Unidade Técnica (peça 18).

5. Por meio do Despacho à peça 20, o Ministro-relator sorteado determinou a realização de oitiva, a fim de esclarecer a situação. À peça 21, consta o Ofício de oitiva e o interessado apresentou esclarecimentos às peças 25-29.

6. Destarte, os autos estão aptos a ser instruídos no mérito.

Exame das constatações

7. À peça 12, pg. 2, o Gestor informa que o interessado não faria **jus** à incorporação de 'GACEN' aos proventos de aposentadoria, por não ter cumprido os requisitos por ele elencados, dentre eles o recebimento pelo período mínimo de 60 meses antes da data de aposentadoria, conforme determina a Lei 13.324/2016. No caso, o interessado recebeu por 2 anos e 2 meses (peça 12, pg. 1).

8. Em síntese dos argumentos apresentados em resposta à oitiva, é alegado que:

a) o interessado não recebeu a referida rubrica por erro por parte da Administração, situação que perdurou de 2008 a 2017;

b) o órgão, tendo em vista reiteradas decisões judiciais concedidas a outros servidores, concedeu administrativamente o pagamento da rubrica; sem, contudo, efetivar o pagamento das parcelas retroativas.

9. Conforme descrição da tabela salarial à peça 31, pg. 2, a 'GACEN' é devida ao 'titular do cargo de Motorista ou de Motorista Oficial que, em caráter permanente, realizar atividades de apoio e de transporte das equipes e dos insumos necessários para o combate e controle das endemias'.

10. Destarte, o pagamento da rubrica não é inerente ao cargo e depende de o titular exercer, em caráter permanente, a atividade nos moldes delineados; adquirindo, assim, características **pro labore faciendo**. Frise-se também que o cargo em análise não consta no rol de cargos elencados à peça 31, pg. 1, em cujas atribuições é inerente o combate a endemias e/ou atividades diretamente correlatas.

11. Diante do exposto e considerando que não foi apresentada decisão judicial tendo o interessado como beneficiário, bem como não houve pagamento retroativo da referida rubrica, o que presumiria o reconhecimento tácito do erro por parte da Administração, não há como reconhecer que o interessado fizesse **jus** ao seu pagamento no período mínimo de 60 meses na data anterior a aposentadoria, conforme requisito legal para sua incorporação à aposentadoria.

CONCLUSÃO

12. Cabe rejeitar os argumentos apresentados e propor a revisão de Ofício da deliberação reportada no item 3 desta instrução, no sentido de considerar ilegal o ato de aposentadoria do interessado, com determinação para ajuste nos proventos atuais, visto que a irregularidade tem reflexo até a presente data (ref. 10/2022 – peça 30).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. 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) a revisão de ofício do Acórdão 2184/2020 - TCU - 2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, que apreciou pela legalidade o ato abaixo descrito, a fim de que seja considerado ilegal.

- JURANDIR SOARES MACIEL, CPF 093.815.461-34, ato número 123892/2019 (inicial).

b) dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, nos termos da Súmula TCU n. 106;

c) determinar à Fundação Nacional de Saúde, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992 e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que:

c.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;

c.2) cadastre novo ato, livre da irregularidade apontada, submetendo-o 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;

c.3) informe ao interessado o teor do Acórdão que vier a ser prolatado, encaminhando ao TCU, no prazo de trinta dias, comprovante da data de ciência pelo interessado, nos termos do art. 4º, § 3º, da Resolução - TCU 170/2004, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente de eventual interposição de recurso não o exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação, em caso de não provimento desse recurso.”

É o relatório.

VOTO

Em exame o ato de concessão de aposentadoria de Jurandir Soares Maciel no cargo de Motorista Oficial da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

2. Por meio do Acórdão 2.184/2020-2ª Câmara (Relator: Ministro Augusto Nardes), o ato foi considerado legal. Posteriormente, a Funasa informou (peça 12) que o beneficiário estava percebendo de modo incorreto parcela relativa à Gratificação de Atividade de Combate e Controle de Endemias (Gacen), uma vez que não teria exercido as atividades correspondentes pelo período mínimo de 60 meses, conforme determina a Lei 13.324/2016.

3. Instaurado o processo de revisão de ofício, foi promovida a oitiva do interessado. Este alegou, em síntese, não ter recebido a referida rubrica por erro da Administração, que perdurou de 2008 a 2017, e que o órgão concedeu administrativamente o pagamento da rubrica sem, no entanto, efetuar o pagamento das parcelas retroativas.

4. A AudPessoal assinalou não estar comprovado nos autos que o interessado exerceu, em caráter permanente, atividades de apoio e transporte das equipes e dos insumos necessários para o combate e controle das endemias, pelo período necessário. Registrou, ademais, não ter sido juntada decisão judicial tendo o interessado como beneficiário, nem ter ocorrido o pagamento retroativo da parcela. Nesse sentido, propôs a ilegalidade do ato. O MPTCU manifestou concordância com a proposta da unidade técnica.

5. Acompanhamento, por seus fundamentos, as conclusões dos pareceres. De fato, conforme informado pela própria Funasa, o interessado percebeu a Gacen por apenas 26 meses, período inferior aos 60 meses exigidos pelo art. 92, § único, da Lei 13.324/2016, para incorporação da parcela aos proventos de aposentadoria.

6. Não consta dos autos, também, qualquer decisão judicial que pudesse assegurar ao beneficiário o recebimento da parcela, nem houve o pagamento retroativo, que pudesse ensejar o reconhecimento de eventual erro da Administração.

7. Diante dessas circunstâncias, o ato deve ser considerado ilegal, com negativa de registro.



Ante o exposto, acompanho os pareceres uniformes e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 115/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.016/2020-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Revisão de ofício (em Aposentadoria)
3. Interessado: Jurandir Soares Maciel (093.815.461-34)
4. Unidade: Fundação Nacional de Saúde
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: Jose das Graças de Souza Furtado Junior (9322/OAB-AM), representando Jurandir Soares Maciel.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de aposentadoria de Jurandir Soares Maciel no cargo de Motorista Oficial da Fundação Nacional de Saúde.

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

9.1. rever de ofício o Acórdão 2.184/2020-2ª Câmara para considerar ilegal o ato de aposentadoria de Jurandir Soares Maciel, cancelando o respectivo registro;

9.2. dispensar a devolução das quantias recebidas de boa-fé pelo interessado até a data de ciência desta decisão pela Fundação Nacional de Saúde;

9.3. determinar à Fundação Nacional de Saúde que:

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

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

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

9.3.4. emita novo ato de aposentadoria do interessado, livre da irregularidade apontada, disponibilizando-o a este Tribunal, por meio do Sistema e-Pessoal, nos termos e prazos fixados na IN-TCU 78/2018.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0115-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 036.369/2021-7

Natureza: Relatório de Acompanhamento

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

Responsável: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO AUTUADO COM O OBJETIVO DE DAR CUMPRIMENTO A DETERMINAÇÃO PLENÁRIA. AVALIAÇÃO DE OBRAS CONTRATADAS PELA CODEVASF MEDIANTE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REPETIÇÃO DE QUESTÕES JÁ IDENTIFICADAS E TRATADAS PELO TRIBUNAL. OBRAS LICITADAS E CONTRATADAS ANTES DA EXPEDIÇÃO DAS MEDIDAS CORRETIVAS ORDENADAS POR ESTA CORTE. AUTUAÇÃO DE APARTADO PARA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução lavrada na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, que resumiu adequadamente os principais pontos abordados no relatório de acompanhamento da fiscalização tratado nestes autos, com os respectivos comentários do gestor e análises das respostas produzidas, a qual foi endossada pelos dirigentes daquela unidade técnica:

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório de acompanhamento que tem como objetivo avaliar o orçamento, a lisura e a competitividade das licitações, bem como a efetiva e regular realização dos serviços demandados nas atas de registro de preço, relacionadas no Anexo I do relatório que acompanha o Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em atendimento ao item 9.5 do mesmo Julgado.

2. O referido Acórdão foi proferido nos autos do TC 000.224/2021-9, processo de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e Minerações (SeinfraCom), em face de supostas irregularidades relativas a pregões eletrônicos lançados ao final de 2020 pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), que objetivaram o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas localizadas em diversos municípios situados na área de atuação da companhia.

3. Considerando a correlação da matéria com o TC 021.823/2021-9, de responsabilidade da SeinfraCom, que teve como objetivo avaliar o cumprimento dos demais itens do referido Acórdão, estes autos, após a elaboração de Relatório de Fiscalização (peça 41), foram apensados àqueles para avaliação conjunta e consolidação de análises, inclusive sobre os comentários a serem apresentados pelos gestores (peça 44).

4. No entanto, em comum acordo com a SeinfraCom e com autorização do Ministro Relator Augusto Sherman (peça 156 do TC 021.823/2021-9), estes autos foram desapensados do citado TC para que a análise das providências adotadas para os casos concretos relatados no relatório de fiscalização fosse concentrada no âmbito deste processo.

5. Assim, esta instrução tem como objetivo efetuar a análise dos comentários dos gestores encaminhados pela Codevasf (peças 45 e 48) em atenção ao Relatório de Fiscalização 156/2021 (peça 41).

II. HISTÓRICO

6. Durante o exercício de 2020, a sede e as oito superintendências que integram a Codevasf realizaram 29 pregões eletrônicos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas em municípios diversos dentro da área de atuação da companhia. Tais pregões perfizeram o valor total de R\$ 622.152.954,67.

7. A SeinfraCom, identificando indícios de irregularidades nestes pregões eletrônicos, formulou representação, com pedido de cautelar, apontando: detalhamento insuficiente dos objetos, falta de parcelamento dos objetos e utilização do sistema de registro de preços para hipótese sem previsão normativa (TC 000.224/2021-9).

8. Ao apreciar a representação, por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, foi ponderado que a aludida modelagem prevê a elaboração de projeto padrão (com termo de referência, especificações técnicas e planilhas) que, por ocasião da assinatura do contrato e elaboração do projeto executivo, seria ajustado com os quantitativos necessários para as particularidades da via que iria sofrer intervenção. Também foi ponderado que, segundo a Codevasf, essa padronização seria possível, uma vez que os serviços seriam realizados em vias já existentes e consolidadas, com baixa trafegabilidade, onde não seriam necessárias obras de arte ou específicas, bem como os serviços seriam remunerados por unidade de medida, cujos critérios estariam definidos no termo de referência (largura, declividade, tráfego etc.).

9. Dessa forma, a cautelar foi indeferida, mas diante do reconhecido risco de ocorrerem irregularidades na execução dos serviços quanto à qualidade e à quantidade dos itens efetivamente medidos e pagos, os Ministros do TCU decidiram, entre outras providências: determinar à Codevasf que instituisse controles acerca do enquadramento das vias aos padrões de projetos licitados e ao adequado ajuste dos projetos executivos, nos termos dos itens 9.3 e 9.4. Ainda, orientou à Segecex que promovesse ações de controle para avaliar a lisura e a competitividade da licitação, bem como a regular execução dos serviços, conforme o item 9.5, in verbis:

‘9.5. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote providências para promover ações de controle nos pregões e contratações constantes do Anexo I do relatório que acompanha este acórdão, por amostragem, e orientada por critérios de risco, materialidade e relevância, abrangendo todas as regiões beneficiárias, com vistas a avaliar os seguintes aspectos:

9.5.1. a lisura e a competitividade das licitações relacionadas no referido Anexo I;

9.5.2. a lisura dos procedimentos realizados pela Codevasf, especialmente no que tange ao enquadramento e às adaptações das vias que sofrerão as intervenções ao projeto padrão licitado;

9.5.3. a efetiva realização dos serviços demandados nas atas de registro de preço, confrontando os quantitativos de serviços executados in loco com os quantitativos previstos na planilha de formação de preços que embasou a estimativa de custo da pavimentação por m²;

9.5.4. o possível pagamento por obras ou serviços inexistentes ou o pagamento por serviços em vias que já estavam previamente pavimentadas;

9.5.5. a regularidade e a efetividade da modelagem formulada pela Codevasf na contratação de serviços de pavimentação de vias públicas por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços;’

10. O monitoramento do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário foi realizado por duas secretarias. Os itens 9.3 e 9.4 no âmbito do TC 021.823/2021-9, de responsabilidade da SeinfraCom, e o item 9.5 no âmbito deste Relatório de Acompanhamento, TC 036.369/2021-7, a cargo da SeinfraUrbana.

11. Após a verificação dos aspectos determinados nos subitens do item 9.5 do Acórdão em tela, foram identificados os seguintes achados:

‘11.1 Falhas e irregularidades nos processos de pagamentos – Verificou-se casos em que o serviço medido não corresponde ao que foi executado, como medição de calçadas que não foram executadas e não utilização do quantitativo de brita graduada como previsto no orçamento e medido no boletim de medição. Verificou-se ainda falhas e falta de padronização nos modelos de fiscalização.

11.2 Enquadramento das vias em desacordo com o padrão estipulado – Foi observado caso de contratação de via que possuía previsão de tráfego pesado, em desacordo com o padrão de enquadramento para uso do SRP que exige que a via possua tráfego leve.

11.3 Falhas na elaboração do projeto básico, planilhas orçamentárias e especificações técnicas – Verificou-se que foram estabelecidos critérios de Distância Média de Transporte (DMT) inadequados ao modelo de contratação, adoção de soluções antieconômicas e BDI com valor acima do real levando a sobrepreço e superfaturamento.

11.4 Desclassificação de licitantes em desacordo com os critérios do edital e da legislação – Propostas foram consideradas, desmotivadamente, inexequíveis e não houve saneamento de erros ou falhas no julgamento dessas propostas, como determina a legislação.

11.5 Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços - Este achado tratou dos argumentos técnicos que demonstram a inaplicabilidade do SRP para obras de pavimentação.’

12. O relatório de fiscalização 156/2021 (peça 41) foi submetido a comentários dos gestores, os quais serão analisados abaixo.

13. Importa registrar que inicialmente houve Despacho do Relator determinando o apensamento dos presentes autos ao TC 021.823/2021-9, visto que os dois trabalhos buscavam atender as determinações do



Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (peça 44). Contudo, após o aprofundamento dos trabalhos de fiscalização, foi autorizado o desapensamento dos processos, para que no presente processo pudessem ser realizadas as análises dos comentários dos gestores em face dos achados apontados acima (peça 156 – TC 021.823/2021-9).

III. EXAME TÉCNICO

14. Para fins de organização, a ordem da análise dos comentários dos gestores seguirá a ordem dos achados de auditoria dispostos no relatório de fiscalização.

III.1 Quanto às falhas e irregularidades nos processos de pagamento

15. No Achado de Auditoria III.1 (parágrafos 45 a 108 do relatório da peça 41), a SeinfraUrbana constatou que devido às falhas e irregularidades nos processos de pagamento de alguns dos contratos analisados, foram realizados pagamentos por serviços não executados, executados em desacordo com as planilhas contratuais e especificações técnicas ou sem memórias de cálculo e controles de qualidade, o que ocasionou superfaturamento, pagamentos de serviços sem cobertura contratual utilizando-se preços de outros serviços (química) e serviços com qualidade inferior às especificações.

16. Para este achado foi proposto determinar à Codevasf que formalizasse, por meio de aditivo, as alterações contratuais realizadas nos contratos 0.187.00/2020 (Ilha de Santana/AP) e 8.306.00/20202 (Alto Alegre do Pindaré/MA), conforme exigido pela art. 42, X, 'a' da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, Lei das Estatais.

III.1.a Contrato 8.306.00/2020 – Pregão 14/2020 - 8ª SR (Alto Alegre do Pindaré/MA)

17. No Contrato 8.306.00/20202 (Alto Alegre do Pindaré/MA), firmado com a Construtora JT Ltda., houve medição de serviços não executados e pagamentos por serviços em desacordo com as planilhas contratuais e especificações técnicas (peça 41, p. 14-19).

18. No relatório de acompanhamento físico da segunda medição (evidência 1, peça 23), com data de 26/08/2021, foi autorizado o pagamento de 100% do quantitativo da planilha contratual do item 4.1 – Execução de passeio (calçada). Entretanto, as fotos do relatório mostraram a pavimentação sem a execução das calçadas.

19. Após questionamentos do TCU, a Codevasf encaminhou novo relatório de acompanhamento físico alterando o valor da 1ª medição, que tinha valor acumulado (1ª e 2ª medições) de R\$ 1.000.199,06 (evidência 1, peça 23), para R\$ 548.264,23 (evidência 5, peça 27).

20. Também foi verificado a medição de meio fio e sarjetas diferentes do especificado no item 5 da planilha contratual. A empresa informou que houve necessidade de alteração do projeto executivo devido às particularidades do local e apresentou cálculo de diferença de valores entre a solução adotada e a solução de projeto (evidência 6, peça 28). Como a auditoria não encontrou prejuízos materiais com essa alteração, foi ressaltada a necessidade de que as alterações fossem efetuadas por meio de aditivos.

21. Sobre este contrato, não houve comentários do Gestor na peça 48. Entretanto, no aplicativo Gestão de Convênios e Contratos (Sigec), por acesso autorizado à Extranet Codevasf (<https://extranet.codevasf.gov.br>), observou-se que foi feito aditivo (peça 58) com redução dos valores do contrato, mas sem inclusão de itens.

22. As fotos do relatório (peça 23) são compatíveis com a memória de cálculo e com a planilha de medição (peça 27). Desse modo, entende-se que a determinação proposta inicialmente, no relatório de auditoria, já foi realizada pela Codevasf.

III.1.b Contrato 0.187.00/2020 – Pregão 51/2020 - Sede (Ilha de Santana/AP)

23. No Contrato 0.187.00/2020, firmado com a empresa Engefort Ltda. no valor de R\$ 24.265.499,93, houve previsão de serviço com utilização de Brita Graduada Simples (BGS) com indícios de superfaturamento, uma vez que não se constatou, nos relatórios fotográficos da obra, os quantitativos medidos da brita aplicados nas vias (peça 41. p. 19-31).

24. Após questionamento da equipe de auditoria à Codevasf, verificou-se que de acordo com o relatório de aprovação da fiscalização, foi medido/faturado um quantitativo de 1.575,59 m³ de base de brita graduada, com valor de R\$ 239.867,82, ante a medição de 3.151 m³ e valor total de R\$ 479.734,12 apresentada pela empresa Engefort.

25. No entanto, como apontado no relatório de fiscalização, apesar da redução no valor medido, os relatórios apresentados não permitem verificar a efetiva utilização desse quantitativo de material. De acordo com as evidências fotográficas, não se comprova a realização de uma camada de brita graduada de 15 cm de espessura em nenhum local da obra.

26. Em seus comentários, a Codevasf destacou, acerca do Edital 51/2020 – Sede, que após o devido

trâmite, foi publicado, em 11/2/2022, o termo aditivo a ele, a fim de ajustar o material utilizado nos serviços de pavimentação no estado do Amapá, em conformidade com a determinação desta Corte (peça 45, p. 2).

27. Afirmou ainda que onde houvesse material que atendessem tecnicamente aos requisitos da via/pavimento/projeto, e cabendo aditivo (legal/contratual), a BGS seria substituída, conforme projeto executivo (peça 48, p. 7).

28. Porém, na análise das planilhas do Contrato 0.187.00/2020 para pavimentação com blocos intertravados de concreto (bloquete) em ruas do Estado do Amapá, por meio de pesquisa realizada no mencionado Sigec, constatarem-se os fatos a seguir expostos.

29. Nas planilhas da segunda, terceira e quarta medições a empresa continuou apontando na fatura o quantitativo de 3.151,17 m³ de BGS conforme medição efetuada na primeira fatura, apesar de nos relatórios fotográficos não existir indicativo de utilização de BGS na camada de base. No entanto, esse quantitativo faturado não foi pago, conforme consulta realizada no Sigec no dia 16/3/2022, que apontou que as faturas pagas correspondem ao valor de R\$ 448.252,89, referente aos demais serviços.

30. No boletim da 5ª medição, conforme indicado na figura 2, verifica-se que ocorreu um aditivo contratual suprimindo a BGS e adicionando camada de base e sub-base de solo brita na proporção de 70% de solo e 30% de brita.

31. Observa-se no aditivo contratual a substituição de um serviço de base de BGS (preço de R\$ 152,24/m³) com 15 cm de espessura, no valor total de R\$4.795.560,00, e sub-base com material de jazida (preço de R\$ 9,70/m³), com 15 cm de espessura, no valor de R\$ 305.550,00, sendo o total das duas camadas de R\$ 5.101.110,00, por dois novos serviços, base e sub-base de solo brita (custo unitário de R\$ 71,28/m³ e R\$ 71,10/m³), com espessura de 15 cm cada, e valor total de R\$ 4.484.970,00.

Figura 1 - Planilha quarta medição contrato 0.187.00/2020

32. Com a realização do aditivo contratual ocorreu redução total de valores desses serviços de base e sub-base de aproximadamente 12%. Todavia, esse serviço continua com alta materialidade e relevância financeira.

33. A justificativa apresentada pela contratada foi a dificuldade de aquisição de brita no Estado do Amapá. Não houve mudanças das condições após a contratação. Essa dificuldade de obtenção de brita já era uma condição conhecida pela Engefort quando participou da licitação.

34. Ainda, após a alteração esses dois serviços passaram a ser, na prática, um único serviço na medida em que possuem a mesma espessura de 15 cm e a mesma composição (70% de solo e 30% de brita), o que difere dos demais contratos executados pela própria Codevasf, em que os serviços de base e sub-base possuem características distintas.

35. Não foi justificada pela Codevasf a supressão da sub-base anteriormente prevista com material de jazida e custo de R\$ 9,70/m³ para uma de solo-brita ao custo unitário de R\$ 71,28/m³.

36. Acerca da execução desse novo serviço, em solo-brita e de valor unitário mais elevado, constata-se que esse material foi medido e faturado, conforme planilha da 5ª medição.

Figura 2 - 5º Boletim de medição contrato 0.187.00/2020

37. Observa-se que foi medido e faturado um quantitativo de 3.831,95 m³ de solo brita com proporção de 30% de brita. Esse quantitativo corresponde a 1.140 m³ de brita que teriam que ser misturados ao solo local.

38. A partir do quinto relatório fotográfico observa-se a ocorrência de brita, conforme figuras a seguir, no entanto, somente em uma camada superficial e não em uma mistura com o solo.

Figura 3 - Fotos do quinto relatório de medição

39. Pelas imagens é possível constatar que a brita está sendo espalhada em camadas superficiais e de pequena espessura. De acordo com a planilha, deveria existir uma camada de sub-base de 15 cm e outra de base de 15 cm. Esse material deveria ser composto de solo-brita (misturados) de espessura combinada de 30 cm e não uma camada superficial de brita, conforme mostrado nas fotos acima. Nas demais fotos também não é possível perceber a mistura solo-brita com 30 cm de espessura.

40. Ainda sobre as irregularidades apontadas no relatório de fiscalização, cabe mencionar que, embora em sua manifestação a Codevasf informe que os itens materialmente relevantes, tal como a calçada armada com código Sinapi 94994, sarjeta triangular STC04 e meio fio de concreto MFC 04, seriam readequados ou retirados da composição orçamentária, observa-se que após os aditivos esses itens permanecem na planilha contratual, conforme figura a seguir. Ou seja, tal situação não está aderente à resposta e manifestação da



Codevasf.

Figura 4 - Planilha da quinta medição

41. Em decorrência dos indícios de desrespeito às especificações técnicas, foi feita uma inspeção no local pela Secretaria do TCU no Estado do Amapá (Sec-AP). Como conclusão, foi apresentado o relatório acostado na peça 55, o qual apontou que não há evidências do emprego de BGS na obra. Inclusive, no momento da execução dos trabalhos pela equipe da SEC-AP, notou-se veículo despejando areia diretamente sobre o solo, e não sobre a BGS, ou solo-brita como informado posteriormente pela Codevasf, como seria de se esperar.

42. Diante da gravidade dos fatos, foi aberta a representação TC 012.730/2022-0 para apurar possíveis irregularidades ocorridas na execução do Contrato 0.187.00/2020 firmado com a empresa Engefort.

43. O ministro relator determinou que fossem realizadas as oitivas prévias da Codevasf e da empresa Engefort para que os responsáveis se manifestem acerca dos fatos apontados na representação. Assim, visto que já há um processo aberto específico para análise do contrato 0.187.00/2020, as eventuais propostas de encaminhamento à Codevasf serão tratadas nele.

III.2 Quanto ao enquadramento das vias pavimentadas em desacordo com o padrão estipulado

44. No Achado de Auditoria III.2 (parágrafos 109 a 131 do relatório à peça 41) foi relatado que, devido ao enquadramento das vias a serem pavimentadas estar em desacordo com os critérios técnicos estabelecidos pela Codevasf, houve descumprimento das recomendações do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, o que ocasionou a descaracterização do modelo de contratação SRP.

45. Durante a auditoria foi identificada licitação que não atendeu aos critérios técnicos estabelecidos pela Codevasf para as vias a serem pavimentadas. No Pregão 25/2020 - Sede, Contratos 0.116.00/2020 e 0.134.00/2020, relativo à execução de serviços de pavimentação asfáltica no Distrito Federal, foi licitado o serviço de pavimentação de via entre dois trechos do futuro anel Viário Norte do Distrito Federal. Esse anel viário possibilitaria que o tráfego leve e pesado oriundo da região norte do país pudesse ir para região nordeste, e vice-versa, sem a necessidade de passar pelas vias centrais da região do Plano Piloto.

46. Constatou-se, por meio da análise do projeto apresentado, que a construção dessa via demanda estudos técnicos especializados para elaboração de todos os aspectos do projeto. Além disso, a execução de via dessa natureza requer conhecimentos especializados e experiência do corpo técnico/empresa que irá conduzir os trabalhos. Ou seja, a obra é de alta complexidade tanto no nível de elaboração do projeto, como na sua execução. Dessa forma entende-se que não é possível categorizar a pavimentação de via com essas características como obra sem complexidade técnica e operacional passível de ser licitada pela modalidade de Sistema de Registro de Preços.

47. Em que pese esta instrução ter o objetivo de realizar a análise dos comentários dos gestores, cabe destacar que, diante das irregularidades levantadas e em comum acordo com a SeinfraCom, foi autuada, em 7/3/2022, representação específica (TC 003.728/2022-6) para tratar das obras desses contratos (0.116.00/2020 e 0.134.00/2020), de modo que a análise das alegações da Codevasf foi realizada em sede de oitiva prévia ao pedido de cautelar efetuado no referido processo.

48. No julgamento do pedido, o relator Augusto Sherman decidiu conceder medida cautelar em 18/4/2022 para que a Codevasf adotasse as providências necessárias para suspender a execução dos respectivos contratos até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria, com o embasamento de que os indícios apontavam que parte das obras se referiam a serviços complexos, portanto não enquadráveis nos critérios para aplicação da modelagem; de que não foram incluídos, no processo licitatório, o projeto básico e os estudos preexistentes; bem como de que havia discrepâncias entre o termo de referência e o projeto básico; e que havia a previsão de remunerar a contratada pela elaboração de projetos que já estavam prontos, cedidos pelo DER/DF.

49. A referida cautelar foi referendada pelo Plenário por meio do Acórdão 886/2022-TCU-Plenário. Além da cautelar, foi determinado a realização de oitiva da estatal e outros atos para saneamento do processo. Após o recebimento da resposta dos interessados houve a análise das respostas e o encaminhamento com a proposta de anular o Pregão Eletrônico SRP 25/2020. O processo se encontra em análise do Ministro Relator.

50. Dessa forma, considerando que os desdobramentos do caso específico serão avaliados no âmbito do TC 003.728/2022-6, não cabe encaminhamento nesta instrução.

III.3 Quanto às falhas na elaboração do projeto básico, das planilhas orçamentárias e das especificações técnicas

51. No achado de auditoria III.3 (parágrafos 132 a 262 do relatório à peça 41), foi constatado que, devido a falhas na elaboração do projeto básico e a falta de padronização do modelo de contratação adotado pelas superintendências regionais da Codevasf, foram estabelecidos critérios de Distância Média de Transporte (DMT) inadequados para o modelo de contratação proposto e adotadas soluções antieconômicas, bem como foi estabelecido BDI com valor acima do real, o que resultou em risco de sobrepreço e superfaturamento.

52. Em síntese, a equipe de auditoria evidenciou (peça 48, p. 26-42):

a) uso inadequado da Distância Média de Transporte (DMT): verificou-se que nos pregões 77/2020 da Sede, 18/2020 e 24/2020 da 6ª SR, 33/2020 da 2ª SR, 6/2020 e 17/2020 da 5ª SR a DMT estava embutida em sub-composições de itens relevantes, tais como BGS e Concreto Asfáltico. Constatou-se também que o orçamento utilizou DMT's fictícias, por não haver definição da via a ser pavimentada. Essas constatações indicam risco de superfaturamento por superdimensionamento da DMT. Considerando que nos objetos analisados nenhuma obra havia se iniciado e considerando o posicionamento da Codevasf de que após a elaboração do projetos executivos haveria revisão da planilha orçamentária para adequação das DMTs inseridas na composição, foi proposto que a Codevasf corrigisse os orçamentos dos contratos em andamento e adotasse, para os orçamentos de futuros pregões, a prática de destacar a DMT da composição dos demais serviços, de modo a possibilitar maior transparência na medição desse serviço e reduzir o risco de ocorrência de superfaturamento por superdimensionamento. A prática de destacar a DMT da composição dos serviços é adotada pela própria Codevasf em alguns pregões realizados pela Sede, tais como 44/2020, 51/2020 e 85/2020.

b) uso de soluções antieconômicas ou com superdimensionamento: constatou-se, na amostragem avaliada, o risco de ocorrência de superdimensionamento em vários serviços materialmente relevantes, como os serviços de brita graduada simples (BGS) utilizada na camada de base, calçadas armadas (código Sinapi 94994), tela soldada em calçadas e sarjeta triangular (STC-04).

b.1) brita graduada simples (BGS) utilizada na camada de base: constatou-se que a BGS é item materialmente relevante na curva ABC de diversos orçamentos (1º item no SRP's 77/2020 e 85/2020 e 2º item nos SRP's 44/2020 e 51/2020), sendo especificado para alguns casos a espessura de 15 cm desse material como base, sem que houvesse algum estudo que comprovasse ser esta a melhor solução técnica e econômica. Conforme apontado no relatório (parágrafos 167 a 185, peça 41) utiliza-se a BGS pela sua alta capacidade de suporte/resistência como camada de base em rodovias de alto tráfego e com trânsito de veículos pesados, que justifiquem técnica e economicamente a necessidade de material de base e sub-base de alta resistência e capacidade mecânica. O risco associado ao superdimensionamento é a ocorrência de superfaturamento, pois há risco de substituição desse material de alto custo por material de menor custo (por exemplo o solo local tratado) capaz de atender plenamente as necessidades locais. Conforme apontado no achado III.1, no caso do contrato 51/2020-Amapá esse risco demonstrou-se materializado.

b.2) calçadas armadas (código Sinapi 94994): verificou-se na amostra de diversos orçamentos da Codevasf que não existe padrão de calçadas nos processos licitatórios. Os processos 16/2020 e 21/2020 da 6ªSR, 51/2020 - Sede, 44/2020 (Amapá), 85/2020 (Tocantins) e 77/2020 (Rio Grande do Norte) apresentaram serviço de construção de calçadas em diversas modalidades e métodos construtivos diferentes, assim como com preços unitários diferentes. Na amostra, verificou-se uma variação de mais de 90% entre o menor preço unitário e o maior de calçadas, sem avaliação de qual seria a alternativa técnica com melhor relação custo/benefício para atendimento da população (peça 138, p. 31-33 do TC 021.823/2021-9);

b.3) Tela soldada em calçadas: o questionamento se deve à utilização de composição de calçada armada sem que houvesse justificativa técnica/econômica na documentação do processo licitatório que justificasse e dimensionasse essa escolha. Também não foi especificado como seria o acompanhamento/monitoramento do insumo mais importante do orçamento, tela soldada aço CA-60 de 5 mm, durante a execução. O serviço utilizado na licitação (Sinapi 94.994) prevê o uso de malha de aço CA-60 com espaçamento 10x10 cm e diâmetro de 5 mm, porém, conforme evidenciado no relatório, essa composição com aço com diâmetro de 5 mm é indicada para ser utilizada em situações de cargas bem superiores inclusive a de malha pesada, como postos de gasolina e depósitos. É importante lembrar que a situação apresentada oferece altos riscos de superfaturamento por superdimensionamento, por substituição por outros materiais e/ou mudança na qualidade do serviço (peça 138, p. 33-37 do TC 021.823/2021-9);

b.4) sarjeta triangular (STC- 04): esse modelo de sarjeta está presente em diversos orçamentos, bem como é um serviço de alta relevância e materialidade (3º ou 4º ou 5º mais relevantes da Curva ABC) dos SRP's

51/2020, 44/2020, 85/2020 e 77/2020 (peça 138, p. 38-42 do TC 021.823/2021-9); esse tipo de sarjeta é adequada e normalmente utilizada em rodovias, devido sua alta capacidade de drenagem de água. Contudo, se usada em vias urbanas, pode dificultar o trânsito nas imediações do calçamento, bem como atrapalhar a mobilidade de pedestres, ciclistas, cadeirantes, motos e outros, devido ao alto desnível em relação ao calçamento, largura e profundidade.

c) falta de padronização dos modelos de contratação: os principais tipos de pavimentação utilizados foram paralelepípedo, bloco intertravado, TSD/TSS e CBUQ. Apesar da similaridade dos serviços nas diversas regiões, as planilhas não seguiram padrão de itens e nem de referências de preços. Mesmo a execução de serviços praticamente idênticos não segue a mesma sequência (peça 138, p.46-51 do TC 021.823/2021-9). A falta de padronização nas contratações pode prejudicar a instituição de ferramentas de controle e a própria fiscalização dos contratos, considerando que cada regional adota práticas diferentes, seja para elaboração da planilha ou dos relatórios de fiscalização. Foi proposto recomendar à Codevasf que padronize os modelos de contratação e fiscalização, incluindo as planilhas orçamentárias, a correspondência entre os serviços da planilha orçamentária e a especificação técnica, os relatórios de fiscalização e demais itens que entender ser necessário, a fim de possibilitar a instituição de ferramentas de controle e dar mais transparência ao processo de licitação.

49. Esses fatos corroboram a percepção de que o Sistema de Registro de Preços não é o sistema de licitação adequado quando não há projeto básico padronizado que atenda os preceitos legais. Constatou-se que itens materialmente relevantes apresentam quantitativos inexatos, superestimados e falhos, superestimando os valores financeiros presentes no orçamento. Essa situação gera risco de ocorrência de superfaturamento por superdimensionamento de quantitativos. A Codevasf alega que as imprecisões serão corrigidas após a elaboração do projeto executivo, porém, no relatório foi exemplificado o caso do pregão 03/2020- 2ª SR em que na planilha orçamentária não foi previsto a elaboração do projeto executivo. Para esse caso específico, foi proposto dar ciência à Codevasf que o projeto executivo de obras, quando não elaborado antes da licitação, deve ser previsto na planilha orçamentária e nas especificações técnicas da contratação ou fornecido à contratada após a licitação.

50. Não foram apresentados, em todos os casos citados acima, estudos que comprovassem que a solução adotada era a de melhor custo-benefício. Como observado, a falta de estudos prévios resultou na necessidade de alterações no momento da execução das soluções definidas. Dessa forma, foi proposto que a Codevasf deve, anteriormente à realização do pregão, efetuar estudo de acordo com as características de cada região a fim de avaliar qual a melhor solução em termos de custo-benefício para o serviço definido.

48. Em sede de análise preliminar do Relatório de Auditoria, estes foram os comentários dos gestores da Codevasf em relação às falhas na elaboração do projeto básico, das planilhas orçamentárias e das especificações técnicas:

a) quanto ao uso inadequado da Distância Média de Transporte (DMT): i) as DMTs dos pregões objeto deste relatório serão calculadas para cada projeto executivo. Nos pregões realizados em 2021, as DMTs já foram reduzidas, considerando que serão objeto de ajustes/aditivos de acordo com o local da obra. Para os próximos pregões (2022), as DMTs serão colocadas à parte, fora da composição, como item da planilha principal, sendo pagas txkm de modo a possibilitar uma maior transparência na medição (peça 138, p. 26 e 67 do TC 021.823/2021-9); ii) em atendimento às recomendações do TCU, foi esclarecido que as áreas foram orientadas a instruir os processos de cotação apresentando o item distância média de transporte – DMT como elemento isolado da planilha orçamentária. Além disso, não obstante a previsão no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf, encontra-se em curso a elaboração de procedimento específico para a elaboração de orçamento, contemplando sistemas oficiais de referências, combinado valores de atas existentes e pesquisas de mercado (peça 45, p. 2 do);

b) quanto ao uso de soluções antieconômicas ou com superdimensionamento: i) onde houver material que atenda aos requisitos técnicos e cabendo aditivo (legal/contratual), a calçada armada, a sarjeta triangular e a brita graduada serão substituídas por outras alternativas mais econômicas (peça 48, p. 28ii) onde houver material que atenda aos requisitos técnicos do pavimento, e cabendo aditivo (legal/contratual), a BGS será substituída, de acordo com o projeto executivo (peça 48, p. 29); iii) Cabendo aditivo (legal/contratual), as tela soldada em calçadas poderão ser substituídas por malhas 3,4 mm e espaçamento de 15x15 cm (peça 48, p. 37) e iv) os serviços de sarjetas serão executados e pagos em conformidade com o projeto executivo a ser elaborado pela contratada. As duas soluções (meio fio tipo MFC-04 e Sarjeta Triangular de Concreto STC-04) não serão utilizadas concomitantemente em uma mesma via, o uso de uma ou outra solução será determinado

em função da necessidade de drenagem identificada quando da execução do Projeto Executivo (peça 48, p. 42); e

c) quanto à falta de padronização dos modelos de contratação: i) A Codevasf já padronizou a metodologia para elaboração orçamentária, utilizando o Sicro como principal sistema, seguido do Sinapi e Orse, ficando a cargo das Superintendências Regionais realizarem adequações às condições da região (peça 48, p. 48 e 67); e ii) a Codevasf realizou em 2021 pregões do tipo Maior Desconto, visando evitar o jogo de planilha (peça 48, p. 51).

49. Após os comentários dos gestores, a equipe de auditoria procedeu à reanálise da amostra a fim de verificar a implementação das medidas corretivas apontadas pela Codevasf. Abaixo apresenta-se a análise individualizada por prego realizado.

III.3.a Pregão 85/2020 – Sede (municípios no Tocantins)

50. Na Licitação 85/2020, pavimentação em concreto asfáltico usinado a quente (CAUQ) em municípios diversos no Tocantins, inicialmente tinha sido encontrado o uso de soluções antieconômicas ou com superdimensionamento – uso inadequado da Distância Média de Transporte (DMT), Superdimensionamento da Brita Graduada Simples (BGS), calçadas armadas e sarjeta triangular de concreto STC-04). Em consulta realizada no Sigec (4/8/2022), constatou-se que as obras de pavimentação, calçamento, e demais infraestruturas urbanas ainda não haviam iniciado.

51. A figura a seguir mostra a situação atualizada.

Figura 5 - Relação de monitoração efetuadas de metas físicas individualizadas do contrato 0.190.00/2020

52. Observa-se que, em 3/6/2022, apenas no município de Barrolândia havia projeto executivo aprovado e as obras haviam sido iniciadas. Já no município de Aparecida do Rio Negro foram realizados somente os levantamentos topográficos.

53. A figura a seguir mostra o relatório de visita técnica referente às ruas que irão ser pavimentadas em Aparecida do Rio Negro/TO. A cidade é de pequeno porte e diminuto adensamento populacional, com pouco tráfego, principalmente na categoria de viaturas pesadas, que pudesse justificar a necessidade de pavimentação asfáltica com uso de BGS, valetas VTC04 e outras situações apontadas em relatório.

Figura 6 - Relatório de visita técnica no município de Aparecida do Rio Negro realizada em 26/01/2022

54. Na cidade de Aparecida do Rio Negro/TO também está prevista a execução de calçada armada. Não se justifica, a princípio, a necessidade desse serviço de calçamento em uma localidade desse porte e não foram apresentadas justificativas técnicas pela Codevasf para a definição desse serviço. Cabe lembrar que somente o aço das calçadas armadas corresponde a mais de 10% do valor contratual no estado do Tocantins, conforme imagem a seguir extraída do Sistema de Análise de Orçamentos do TCU (SAO).

Figura 7 - Planilha ABC de insumos

55. Em relação às faturas, o Sigec informa que ainda não foi enviada nenhuma fatura relativa ao contrato 0.190.00/2020. Entretanto há um aditivo (peça 59) cujo objeto é apenas 'prorrogar o prazo de vigência contratual e ratificar as suas demais cláusulas e condições.'

56. Nesse contrato já houve o início das obras. Na resposta apresentada, a Codevasf informa (peça 48) que realizaria as correções/alterações dos problemas apontados via aditivo. Entretanto, nesse caso, não foram tomadas as providências no sentido de corrigir/adequar os itens orçamentários que foram apontados com problemas no relatório de auditoria.

III.3.b Pregão 44/2020 – Sede (municípios no Amapá)

57. O Contrato 0.121.00/2020, decorrente do Pregão 44/2020, previa serviços de pavimentação em concreto asfáltico usinado a quente (CAUQ) em municípios diversos no Amapá. Consulta realizada no Sigec, em 18/3/2022, apontou que foi firmado termo aditivo contratual com readequação da planilha orçamentária em 29/11/2021. Posteriormente, foi verificado, nesse mesmo sistema, um segundo aditivo de prorrogação de prazo do contrato.

58. A imagem a seguir do Sigec comprova a situação.

Figura 8 - Relação de monitoração efetuadas de metas físicas individualizadas do contrato

59. De acordo com a tela orçamentária financeira do Sigec, conforme consulta em 4/8/2022, constata-se que já foram pagas 21 faturas, conforme imagens apresentadas em seguida.

Figura 9 - Acompanhamento de Faturas Emitidas no Sigec

60. A primeira fatura corresponde ao valor de R\$ 707.229,03 e foi liquidada integralmente em 16/11/2021. A imagem a seguir mostra a planilha orçamentária desta fatura.

Figura 10 - planilha da 1ª medição do contrato 0.121.00/2020

61. Observa-se que foram faturados o concreto asfáltico, a imprimação, a pintura de ligação e a regularização do subleito. Não foram faturadas a Brita Graduada Simples (BGS) da base e nem a sub-base feita com material de jazida.

62. Avaliando o relatório fotográfico da primeira medição (peça 60), constata-se que foi realizada a regularização do subleito, conforme previsto na planilha orçamentária; e que não foi utilizada camada de base de BGS. É importante lembrar que, nessa época da medição, a Codevasf já havia sido alertada sobre essa inconsistência da BGS, bem como já havia recebido questionário de auditoria sobre demais inconsistências encontradas (calçadas armadas, meio fio e sarjeta triangular).

Avaliação da segunda medição/fatura

63. A imagem a seguir mostra a segunda medição com o valor da fatura de R\$ 554.450,30 e liquidada em 6/12/2021.

Figura 11 - planilha 2ª medição

64. As mesmas observações apresentadas em relação à primeira medição também merecem destaque para essa segunda fatura.

Figura 12 - Fotos 2ª medição

65. Observa-se que não foi utilizada BGS e nem materiais pedregosos oriundos de britamento. O solo utilizado para confecção da base contém pedregulhos em sua composição e possui característica de solos lateríticos, que é amplamente encontrado em diversas regiões do Brasil e comumente utilizado como material de sub-base e base em pavimentações.

Figura 13 - Fotos 2ª medição

Avaliação da terceira medição/fatura

66. A figura a seguir mostra a planilha orçamentária com a 3ª medição/fatura.

Figura 14 - planilha 3ª medição

67. Observa-se que foi firmado termo aditivo suprimindo os serviços de BGS e sub-base de solo estabilizada, e substituído por dois novos serviços do Sicro: base estabilizada granulometricamente com mistura solo brita (70% - 30 %) e sub-base estabilizada granulometricamente com mistura solo brita (70% - 30 %, códigos 4011256 e 4011233, respectivamente. Não foi feita a separação do transporte dos materiais dos serviços de modo a demonstrar qual a DMT utilizada.

68. Observa-se que o quantitativo total de base e sub-base continuaram com o valor total de 63.000 m³. O preço unitário da base com código Sicro 4011256 é de R\$ 93,22/m³ e o preço unitário da sub-base é de R\$ 92,99/m³. O valor total dos dois serviços é de R\$ 5.865.615,00.

69. A figura a seguir mostra os quantitativos anteriores dos serviços que foram substituídos de base e sub-base.

Figura 15 - planilha 1ª e 2ª medições

70. Observa-se que o total desses dois serviços é de R\$ 5.896.485,00. Ou seja, com a realização do aditivo contratual e mudança de serviços, ocorreu uma redução de R\$ 30.870,00. Tal valor corresponde a uma redução de 0,52%.

71. Para efeito de comparação o preço unitário da base, também com o código Sicro 4011256, no contrato 0.187.00/2020 é de R\$ 71,28/m³ e o preço unitário da sub-base, também com o código Sicro 4011233,

é de R\$ 71,10/m³. Esses valores foram incluídos no contrato por meio do 1º Termo aditivo.

Figura 16 - alteração dos itens 2.4 e 2.5 do contrato 0.187.00/2020 – Ilha de Santana/AP

72. Quanto ao relatório fotográfico, observa-se a ocorrência de brita nas fotos que acompanham o relatório de medição 3.

Figura 17 - Fotos 3ª medição

73. Observa-se, na foto, que a brita está em camada superficial, de pouca espessura. Também é possível observar as falhas existentes no espalhamento desse material sobre o solo compactado.

Figura 18 - Fotos 3ª medição planilha

74. As duas fotos acima mostram a brita espalhada como camada superficial. A camada sobre o qual está assentada a brita aparenta ser um solo laterítico com presença de material pedregoso. A especificação orçamentária refere-se a uma mistura homogênea de solo e brita e não a uma camada superficial de brita.

Figura 19 - Fotos 3ª medição

75. Nas fotos acima, é possível observar a presença de material pedregoso com tom azulado, que possivelmente caracteriza-se como brita, bem como a compactação do solo.

76. A foto seguinte mostra realização de ensaio de campo, com destaque para material pedregoso misturada ao solo. Não é possível identificar o material dessas pedras, que pode ser devido a utilização de solo laterítico que é comum na região e existem diversas jazidas desse material.

Figura 20 - Fotos 3ª medição

77. Importa lembrar que essa composição não é de camada superficial de brita, mas de uma mistura solo-brita (70% solo e 30% de brita). Essa mistura utilizada na base é aplicada em locais com grande quantidade de trânsito de veículos de cargas pesadas.

78. Também é importante pontuar que nas medições 1 e 2 não foi utilizada camada superficial de brita, sendo que a base e regularização do subleito foram feitos com solos de jazidas locais, possivelmente, de natureza laterítica. Destaca-se, ainda, que as fotos apresentam regiões rurais e de baixo tráfego, tanto em termos de quantidade de veículos como de peso com predominância de veículos leves.

79. Outra observação refere-se ao quantitativo medido/faturado de base e sub-base. De acordo com a planilha de medição 3, após a realização do aditivo contratual, foi mensurado 8.390,8 m³ de base solo-brita e 7.718,1 m³ de sub-base de solo-brita, no total de 16.108,9 m³.

80. Anteriormente, nas medições 1 e 2, não existia a base e sub-base e agora passou-se a especificar/medir/faturar as duas camadas de mistura solo-brita de 15 cm de espessura cada.

81. Esse quantitativo de 16.108 m³ de solo-brita corresponde a um quantitativo de 4.832,67 m³ de brita (30% de 16.108 m³).

82. A título de comparação, esse volume presente na planilha de medição/faturamento equivale a 483 caminhões de capacidade de 10 m³ de brita, supostamente utilizados/medidos nesse trecho pavimentado.

83. Outro ponto a se destacar é que no orçamento inicial estava previsto quantitativo de 31.500 m³ de Brita Graduada Simples (BGS) para execução de 210.000 m² de base.

Figura 21 - planilha 1ª e 2ª medição

84. Observa-se que a brita possui alto custo unitário, R\$ 177,32/m³, e o solo de material de jazida baixo custo unitário, R\$ 9,87/m³.

85. Todavia, com o novo aditivo contratual, a brita será utilizada na proporção de 30% na base e sub-base. Possivelmente, o material utilizado na mistura será o de jazida conforme previsão orçamentária anterior.

Figura 22 - planilha 3ª medição

86. Dessa forma, para um quantitativo total de 63.000 m³ de base e sub-base, o quantitativo de brita será de: $63.000 \times 0,3 = 18.900 \text{ m}^3$.

87. Ou seja, diminuiu-se a quantidade de brita (BGS) de 31.500 m³ para 18.900 m³, com redução de 40% do quantitativo inicialmente previsto desse material. Todavia, embora ocorresse redução de quantidade volumétrica de 40% na brita, o valor total continuou praticamente o mesmo.

88. Entende-se que essas modificações maculam o processo licitatório, visto que apesar de previsto e contratado no orçamento licitado, o serviço de camada de BGS com quantitativo de 31.500 m³, o que realmente

executou-se foi o quantitativo de 18.900 m³, contudo permanecendo praticamente o mesmo preço contratado. Novamente, cabe a observação que esse contrato apresenta diversas inconsistências orçamentárias e indícios de irregularidades, tal como foi relatado nos parágrafos 132 a 262 do relatório à peça 41.

Análise da nota técnica e projeto apresentados pela Codevasf

89. Uma questão que chama atenção refere-se à memória de cálculo de pavimentação da linha E – Macapá – AP (peça 61) e a nota técnica nº 11/2021 – PR/EAP (peça 62), que apresentam estudo da Engefort justificando a mudança, no aditivo contratual, do material utilizado na base e sub-base, bem como apresenta o novo dimensionamento do pavimento asfáltico, conforme excerto a seguir.

‘O projeto executivo apresentado pela Engefort consiste na regularização do subleito, execução de sub-base com 15cm de solo-brita e na execução de base com 20 cm de solo-brita para Linha E.

Essa solução foi apresentada nos projetos executivos pois na região de Macapá-AP não há fornecedores de brita, ...’

90. A empresa alega que modificou a base e sub-base de Brita Graduada Simples (BGS) devido à ausência de fornecedores do material na região de Macapá. Contudo, em que pese esse argumento, a nova solução de solo-brita também contempla o uso de brita.

91. Além do mais, é importante lembrar que nas medições 1 e 2 foram utilizados solos locais provenientes de jazidas (provavelmente lateríticos, tendo pedregulhos e seixos em sua composição conforme mostrado em fotos) como soluções técnicas e econômicas para realização da pavimentação na base e sub-base. Ou seja, a princípio não havia motivo de interromper a solução anteriormente adotada, com uso de solos lateríticos de jazidas locais, com menores preços (R\$ 9,87/m³) para se adotar soluções de maiores valores e inviáveis em termos econômicos ou de logística, conforme excerto de texto elaborado pela própria Engefort.

92. Na nota técnica e no projeto, não é analisado e nem estudado o uso de solos de natureza laterítica como possíveis soluções técnicas/econômicas para utilização em bases e sub-bases desses contratos. Tal solução é comumente utilizada em obras rodoviárias de órgãos federais e estaduais responsáveis por obras de rodovias, principalmente em vias de baixo tráfego e local.

93. Ou seja, em que pese ter havido justificativa para a mudança da BGS, que viria a ser faturada, mas não paga, conforme situação constatada na planilha de Ilha de Santana/AP, a sua substituição por uma mistura de solo e brita terminou por manter praticamente inalterados os valores do contrato.

94. Outra inconsistência verificada é relacionada com a espessura da camada da base. A base granular, conforme memória de cálculo apresentada, possui espessura de 20 cm, todavia, no aditivo contratual, a base possui espessura de 15 cm.

95. No documento ‘Memória de Cálculo de Pavimentação Linha E – Macapá/AP’ (peça 61) a Engefort apresenta, ainda, um estudo para dimensionamento da pavimentação.

96. O documento, de 233 páginas, é composto de memória de cálculo de dimensionamento da pavimentação a ser realizada nas obras de pavimentação asfáltica no Amapá. A memória de cálculo é referenciada e detalhada no intervalo de páginas 2-15.

97. Para isso, são apresentados os estudos de tráfego, o dimensionamento dos pavimentos, os materiais a serem empregados, a espessura mínima do revestimento, e outras informações técnicas, apresentando o dimensionamento e espessura das diversas camadas, conforme figura a seguir.

Figura 23 - Tabela 3 – Resumo das seções tipo de pavimento

98. Não se questiona os cálculos presentes na memória de dimensionamento apresentados nesse estudo e o resultado das espessuras das camadas determinadas por métodos tradicionais e normalmente utilizados por órgãos rodoviários, tal como o Dnit. Todavia, questiona-se as premissas de cálculo que foram adotadas e que permitiram dimensionar os valores apresentados, bem como ocasionaram inconsistências técnicas e indícios robustos de superdimensionamento das camadas de rolamento, base e sub-base.

99. Dessa forma, apresentam-se, a seguir, algumas considerações tendo em vista que todo esse material técnico apresentado não está consistente com a proposta da Codevasf para uso do SRP em obras de pavimentações, categorizadas como simples e de baixa complexidade.

100. De acordo com o documento da Codevasf, checklist – Enquadramento de Vias para seleção de obras (peça 33, p. 6), item c) ‘A via deverá ser de utilização local, já consolidada, ou seja, apresentar boas condições de trafegabilidade para tráfego leve (trânsito de pedestres, veículos de passeio e veículos comerciais leves), não sendo permitido o enquadramento caso a via necessite de estudos de tráfego, estudos de cargas, ensaios geotécnicos ou quaisquer outros estudos técnicos prévios à execução dos serviços;’. Se a empresa

necessita realizar um estudo de tráfego e de cargas pesadas, tal como apresentado, para justificar tecnicamente essa base e sub-base prevista em orçamento, tal rodovia não enquadra nos critérios estabelecidos pela própria Codevasf.

101. Na Nota Técnica 41/2021 (peça 76 do TC 021.823/2021-9), de 9/7/2021, elaborada pela Gerência de Concessões e Projetos Especiais (AD/GCO), a qual faz parte da área de desenvolvimento integrado e infraestrutura da Codevasf, a seleção das vias deveria direcionar para aquela com boas condições para tráfego leve, incluindo apenas soluções baseadas em serviços simples de engenharia, haja vista que vias e rodovias expressas ou de grande trafegabilidade demandam projetos e execuções de engenharia mais refinados e complexos, e a licitação do tipo SRP não poderia compreendê-los (vide peça 76 do TC 021.823/2021-9, p. 2). Novamente, foi necessário um estudo técnico e dimensionamento de base e sub-base para justificar o uso de Solo Brita nessas camadas, não se adequando o que estabelece a Nota Técnica 41/2021 da Codevasf.

102. De acordo com o estudo apresentado pela Engefort, tal via não se enquadra na categoria conforme estabelece o checklist da Codevasf.

103. Além do mais, o dimensionamento apresentado pela Engefort e a especificação da pavimentação da via estabelece que a base (solo e brita) e sub-base (solo e brita), com as mesmas características e espessura de 15 cm são iguais tanto para essa pavimentação com CAUQ como a pavimentação a ser realizada com bloquetes (Contrato de Ilha de Santana - 0.187.00/2020), conforme imagem apresentada em seguida.

Figura 24- planilha de medição do contrato 00.187.00.2020

104. Dessa forma, entende-se que essas duas situações, em locais distintos, foram dimensionadas para as mesmas cargas tanto em termos de quantidade como de peso transitado na via, tendo em vista as duas especificações iguais nos dois contratos para base e sub-base. O documento também apresenta os parâmetros de dimensionamento de tráfego viário para a linha E em Macapá/AP, conforme figura a seguir.

Figura 25 - estimativa de tráfego da linha E em Macapá/AP

105. Se está previsto quantitativo de tráfego diário de 70 ônibus, 70 caminhões médios e 10 caminhões pesados, ao longo de 10 anos, esse trânsito também não se enquadra nos critérios de trânsito leve, conforme estabelece os normativos da Codevasf.

106. Esse dimensionamento estima que ao longo de 10 anos circularão 255.500 ônibus, 255.500 caminhões médios, bem como 36.500 caminhões pesados nas vias a serem pavimentadas no Amapá e que servirão de parâmetros de dimensionamento dessa pavimentação.

107. Além do mais, a partir dessa estimativa de tráfego diário levantou-se o número N. Por meio desse número N é que é dimensionado a base e sub-base.

Figura 26 - número N adotado na linha E em Macapá/AP

108. Não há referenciais técnicos locais para questionar esse dimensionamento apresentado e o número N encontrado, tendo em vista que não temos conhecimento do fluxo de veículos e trânsito pesado nessas vias a serem pavimentadas no contrato 0.121.00/2020 (processo licitatório 44/2020), e nem é possível validar essas informações.

109. Entretanto, no contrato de calçamento com bloquetes em Ilha de Santana (Contrato 0.187.00.2020 e Licitação 51/2020), que possui a mesma especificação de base e sub-base, com espessuras e quantitativos iguais ao contrato 0.121.00/2020 (licitação 44/2020), é possível inferir de forma indireta a respeito do tráfego local.

110. Em imagem de satélite de alta definição datada de 4/10/2021, extraída do Google Earth, é possível perceber que essa é uma ilha situada no Rio Amazonas e o único acesso viário é por meio de balsa ligando ao porto do município de Santana/AP, conforme imagens a seguir.

Figura 27 - imagem da Ilha de Santana/AP

111. Conforme imagem de satélite de alta definição apresentada em seguida, não é possível perceber, sequer, um único veículo (leve ou pesado), transitando nas ruas de Ilha de Santana.

Figura 28 - imagem da Ilha de Santana/AP

112. A imagem ampliada a seguir, com data de 4/10/2021, detalha os únicos veículos estacionados encontrados na imagem, como também os locais onde foram realizados os calçamentos com blocos de concreto

pela empresa Engefort e a areia para assentamento.

113. Observa-se que o meio de transporte predominante local em Ilha de Santana são os barcos, ancorados nos portos do Rio Amazonas, conforme mostrados nas imagens. Além disso, também é possível visualizar somente dois veículos leves estacionados em toda a imagem.

Figura 29 -imagem da Ilha de Santana/AP

114. A próxima imagem de satélite mostra a situação do município de Santana, na outra margem do Rio Amazonas em localização geográfica oposta à Ilha de Santana. Essa imagem possui a mesma data da anteriormente mostrada de Ilha de Santana (4/10/21).

115. É possível observar na imagem grande quantidade de veículos leves e pesados, tanto em trânsito como estacionados, demonstrando que é possível avaliar a presença ou não de veículos a partir dessa metodologia com o uso de imagens de satélite de alta definição. Embora seja um retrato de um determinado dia e hora, é possível inferir que o tráfego viário de Ilha de Santana é quase inexistente, enquanto na região do porto do município de Santana ocorre um grande fluxo e trânsito de veículos nas vias das imediações.

Figura 30 - imagem da Ilha de Santana/AP

116. Portanto, considerando que a base e a sub-base de Ilha de Santana do contrato 0.187.00/2020 (licitação 51/2020) possuem as mesmas especificações técnicas do contrato 0.121.00/2020 (processo licitatório 44/2020), com camada de base e sub-base (ambas em solo-brita) com a mesma espessura de 15 cm, é possível depreender que foram dimensionados para atender as mesmas condições de tráfego e carga pesada.

117. Consequentemente, entende-se que os critérios de dimensionamento da base e sub-base não estão compatíveis com o tipo de obra, denominada de simples e baixa complexidade, conforme critérios estabelecidos pela própria Codevasf.

118. Além do mais, no dimensionamento apresentado na memória de cálculo, ocorre características de superdimensionamento da base e sub-base devido à previsão de demanda expressiva de veículos pesados, o que é incompatível com a realidade local, como exemplificado com o trânsito da localidade de Ilha de Santana.

119. Portanto, de acordo com as informações analisadas, entende-se que as dúvidas não foram sanadas, bem como tais relatórios e aditivos geraram mais ambiguidades, apresentaram inconsistências e indícios ou riscos de irregularidades decorrentes do superdimensionamento de tráfego e com uso de materiais com quantitativos a menor dos que foram especificados.

120. Outra questão a ser observada é que mesmo após a realização do aditivo contratual, itens materialmente relevantes, tais como calçadas armadas com código Sinapi 94994, sarjetas triangulares com código Sicro 2003325 e meio fio MFC04 com código Sicro 2003375 continuam presentes na planilha orçamentária, mesmo que não ocorra a medição desses serviços, conforme imagem a seguir.

Figura 31 - planilha de medição do contrato 0.121.00/2020

121. Esses três serviços, materialmente relevantes, foram estimados no valor total de R\$ 13.485.331,87, o que representa 44,8% do valor total do orçamento desse contrato, e apresentam indícios robustos de superdimensionamento para aplicação em ruas e vias rurais como as identificadas no interior do Amapá.

122. É importante lembrar que a sarjeta triangular STC 04 não é apropriada para uso em obras de pavimentação urbana, mas em obras de drenagem de rodovias, conforme suas características geométricas e de desempenho de drenagem. Esse serviço representa 17,1% do total do orçamento.

123. O meio fio MFC04 é adequado para uso em rodovias e não em áreas urbanas com características das vias licitadas, bem como possui preço materialmente relevante em relação a outros tipos e modalidades de meio fio. Esse serviço representa 12,8% do total do orçamento.

124. Outro item relevante é o serviço de calçada armada, que representa 14,8% do total do orçamento. Somente um único material (tela de malha de aço CA-60 de 5 mm e espaçamento 10 x 10 cm) da composição do serviço calçada armada de código Sinapi 94994, corresponde a quase 9% do valor total orçado, conforme imagem a seguir extraída do SAO (Curva ABC de insumos).

Figura 32 - Curva ABC de insumos Pregão 44/2020

125. Essa modalidade de calçada armada é utilizada em locais de trânsito de veículos pesados e ultra pesados, e não em calçadas de vias de pequenas localidades onde transitam somente pedestres, e, ocasionalmente, veículos leves no calçamento de entradas de residências, tais como em cidades do interior do Amapá. Daí, os robustos indícios de superdimensionamento desse serviço e os riscos de ocorrência de

superfaturamento.

126. Assim, a permanência desses itens orçamentários na planilha da obra, mesmo após o envio do relatório de auditoria para Codevasf, acarreta risco de superfaturamento por substituição/escolha de materiais de menores custos em detrimento dos presentes no orçamento, devido ao superdimensionamento dos itens presentes na planilha contratual.

Avaliação da 4ª a 7ª medição/fatura

127. As mesmas observações apontadas anteriormente são aplicáveis a essas medições.

128. Outra observação da 7ª fatura, refere-se ao total pago nos serviços realizados e a proporção orçamentária dos serviços realizados, conforme figura a seguir.

Figura 33 - planilha da 7ª medição do contrato 0.121.00/2020

129. Conforme visto, foram avaliadas as faturas de 1 a 7 referentes ao contrato 0.121.00/2020 (licitação 44/2020) de pavimentação com concreto asfáltico usinado a quente em vias urbanas e rurais do Amapá.

130. Constatou-se que em 29/11/2021 foi realizado aditivo contratual. Nessa repactuação, substituiu-se os serviços de base de brita graduada e sub-base de solo estabilizado, por dois serviços do referencial Sicro de mistura solo e brita. As justificativas técnicas e estudos que embasaram essa troca argumentam a existência de tráfego pesado nessas vias a serem pavimentadas. Tal fato, contraria os normativos e Notas Técnicas apresentadas pela Codevasf, no qual justifica-se o uso do SRP para pavimentações devido serem obras padronizadas e categorizadas como simples, que não demandam estudos de tráfego e nem atendem áreas com tráfego pesado.

131. Observou-se que os valores finais após a repactuação contratual continuaram praticamente os mesmos, ocorrendo apenas 0,52% de redução dos valores anteriormente propostos.

132. No relatório fotográfico, a partir da 3ª medição, há fotos com camadas superficiais de brita, em que pese a especificação prever uma mistura solo-brita.

133. Com já dito anteriormente a BGS prevista na licitação é um material de alto custo e utilizado em pavimentações que estão sujeitas a altas cargas e grande quantidade de tráfego viário. A alteração de solução das camadas de base e sub-base resultou em uma redução pouco significativa (0,52%). Não foram avaliadas outras soluções. Foram encontrados indícios de superdimensionamento, pois os fluxos de veículos utilizados para o cálculo não estão compatíveis com as localidades que receberão os serviços de pavimentação, nem com os critérios técnico/econômicos utilizados pela Codevasf para aprovação dessa modalidade licitatória (SRP).

134. Constatou-se que serviços materialmente relevantes, tais como a calçada armada, meio fio MFC04 e a sarjeta triangular STC 04, mesmo após a realização de aditivo contratual, permaneceram na planilha orçamentária, embora não haja medição/faturamento desses serviços até a 7ª medição. Dessa forma, ainda ocorre previsão orçamentária para uma eventual cobrança desses serviços. Consequentemente, também continua ocorrendo uma situação de superdimensionamento desses itens orçamentários e grandes riscos de superfaturamento.

135. Concluindo, a Codevasf, em manifestação nas peças 45 e 48, informou que faria alterações para corrigir os problemas apontados no Relatório de Fiscalização (peça 41). Entretanto, após nova verificação foi constatado que essas correções não foram feitas.

III.3.c Pregão 77/2020 – Sede (municípios no Rio Grande do Norte)

136. Em consulta ao Sigec (5/8/2020), temos que o Contrato 0.141.00/2020, decorrente do Pregão 77/2020, com objeto de pavimentação em concreto asfáltico usinado a quente (CAUQ) em vias de diversos municípios do Rio Grande do Norte, encontra-se em execução.

137. Constata-se, ainda, que outros contratos foram derivados, por meio de adesão a essa ata de registro de preços, e encontram-se em fase de análise. Dessa forma, por meio de um único processo licitatório com indícios de itens com sobrepreço por superdimensionamento, como apontado na peça 41, estão sendo contratadas diversas outras obras em localidades.

138. Na tela de monitoramento físico do contrato 0.141.00/2020, verifica-se execução física em torno de 45%.

Figura 34 - monitoramento de metas físicas do contrato 0.140.00/2020 em 5/8/2020

139. A próxima tela mostra a situação de faturamento e valor realizado do contrato 0.141.00/2020 no total de R\$ 1.237.331,85.

Figura 35 - Acompanhamento de faturas emitidas do contrato 0.141.00/2020 até março de 2022

140. Esse valor está diferente do total das planilhas a serem aqui analisadas em virtude de algumas

medições ainda não terem sido liquidadas.

141. A tabela a seguir relaciona as medições, os valores medidos/faturados e as respectivas localidades nos quais os serviços foram realizados, e que serão objetos dessa análise, bem como a 4ª medição que não consta dessa relação retirada do processo de pagamento.

Figura 36 - planilha de valores retidos e faturados do contrato 0.141.00/2020

Santa Cruz/RN

142. A imagem seguinte mostra a planilha da 1ª medição de pavimentação asfáltica realizada em Santa Cruz/RN.

Figura 37 - planilha 1ª medição contrato 0.141.00/2020

143. De acordo com o boletim fotográfico (peça 63) que acompanha a medição 1 da pavimentação em Santa Cruz/RN, observa-se que a pavimentação está sendo realizada sobre pavimentação já existente de blocos de materiais pétreos.

Figura 38 - Relatório fotográfico 1ª medição contrato 0.141.00/2020

144. Não se localizou, no material disponibilizado pela Codevasf, estudos e/ou justificativas técnicas que demonstrem a necessidade de substituição dessa pavimentação existente da via feita em blocos de pedras por outra feita em concreto asfáltico e aparentemente sem sarjetas ou algum sistema de captação de águas pluviais.

145. Sendo ainda importante, destacar que a Codevasf está pavimentando ruas com cimento asfáltico em locais com pavimentação já existente, enquanto é verificado que existem diversas ruas do município de Santa Cruz/RN que não estão pavimentadas na data de 6/7/21 conforme imagem de satélite do Google Earth.

Figura 39 - imagem do município de Santa Cruz/RN

146. Portanto, o fato relatado pode caracterizar falta de priorização de aplicação de recursos públicos, como também situação potencial de desperdício de recursos públicos, tendo em vista que são escolhidos locais que já possuem pavimentação em blocos de pedra em detrimento de locais e ruas não pavimentadas.

147. Atualmente, as cidades brasileiras estão criando legislações com cunho de sustentabilidade ambiental no sentido de privilegiar e priorizar a pavimentação permeável das ruas em substituição à pavimentação impermeável (<https://www.ufes.br/conteudo/pavimento-permeavel-que-reduz-alagamento-sera-utilizado-na-barra-do-jucu>).

148. As pavimentações feitas com blocos de materiais pétreos e/ou concreto caracterizam-se como permeáveis, pois permitem que a água da chuva infiltre no solo e auxilie na recarga dos lençóis subterrâneos e recuperação de nascentes/córregos.

149. Ademais, em uma rua com pavimento permeável diminui-se a ocorrência de escoamento torrencial de água superficial e o consequente carreamento hídrico de materiais, lixo, partículas e sujeiras para dentro de córregos e rios. Tal fato contribui para diminuição da poluição dos corpos hídricos, situação de alta relevância na região do semiárido nordestino, no qual o recurso hídrico é um bem essencial à população e com baixa disponibilidade.

150. Além do mais, a pavimentação permeável contribui para diminuição de enchentes em áreas urbanas, pois o pavimento permeável permite que a água pluvial adentre o solo. Essa é uma situação oposta do que acontece com pavimentos impermeáveis, que possuem efeito contrário, conforme explicado e detalhado em Nota Técnica no Anexo I. Na nota técnica também é referenciado, inclusive, com estudos realizados pela Codevasf sobre a importância das ações para permeabilizar os solos das bacias hidrográficas.

151. Outro aspecto a ser abordado refere-se ao aspecto social e econômico das obras para substituição de blocos de materiais pétreos por pavimentação asfáltica. Os blocos de materiais pétreos utilizados em pavimentações de ruas, geralmente, são oriundos de jazidas locais e regionais, sendo esse tipo de serviço de pavimentação caracterizado como simples e de baixa complexidade. A mão de obra, tanto para confecção dos blocos, como para assentamento e manutenção também é local, de natureza simples e que exige pouca qualificação, com o uso de ferramentas comuns, sendo encontrada com facilidade até em pequenas localidades.

152. E, ainda, a pavimentação nessa modalidade com uso de blocos de materiais pétreos movimenta toda a economia local dentro do ciclo de produção, instalação e manutenção, não se exigindo a necessidade de máquinas e equipamentos de alto custo, materiais importados, usinagem de materiais, mão de obra especializada não disponível nas pequenas localidades e nem a necessidade de contratação de empresa de

engenharia especializada.

153. Portanto, se existem opções de obras de pavimentação de natureza simples e de baixa complexidade que atenderiam ao uso do SRP, bem como poderiam atender diversos aspectos econômicos e sociais locais, caberia à Codevasf, pelo menos, apresentar estudo e avaliação técnica, econômica e social para avaliar a melhor alternativa e solução dentro desses quesitos apresentados. Inclusive, para justificar a realização de serviço de pavimentação asfáltica em local que já existe pavimentação e demonstrar que essa é a opção mais adequada ao interesse público.

154. Tal situação também contraria o arcabouço institucional da Codevasf - Regimento interno, Estatuto, Missão, Lei de criação da empresa - que, em tese, deveria priorizar ações e obras sustentáveis e ambientalmente corretas por parte da Codevasf. A Missão da empresa é 'Promover o desenvolvimento regional de forma integrada e sustentável nas bacias hidrográficas, contribuindo para a redução das desigualdades'.

155. Entende-se que não cabe à Codevasf incentivar ou patrocinar empreendimentos que contrariem seus objetivos como instituição, tais como obras de pavimentação que impermeabilizam os solos e que colaboram para a degradação e a piora das condições ambientais das localidades dentro da área da atuação dela e pouco contribuem nos aspectos socioeconômicos das localidades atendidas. Entende-se que esse modelo deveria ser objeto de estudo, reavaliação e autocrítica por parte dessa organização, conforme explicado e detalhado em Nota Técnica no Anexo I.

156. Entende-se que a partir do cumprimento do item 9.4 do Acórdão 1.170/2022-TCU-Plenário será feito estudo apurado de indicação técnica e análise econômica para cada obra.

9.4. determinar à Codevasf, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, que, no prazo de 30 dias, em complementação às providências mencionadas no item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, inclua, na sistemática implementada pelo Ato 22/2021-PR da Presidência, a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado em cada obra a ser executada, assim como estudo de necessidade da obra, a fim de evitar a realização de contratações com infração aos princípios da motivação, conforme estabelecido pelos arts. 2º, parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; bem como da impessoalidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;

157. Cabe acrescentar que, na planilha da 1ª medição, assim como nos contratos já abordados nesta instrução, ainda continuam presentes os serviços com situação potencial de superfaturamento por superdimensionamento, conforme foram apontados em relatório de auditoria (peça 41): item 2.3 – 4013553 – BGS; item 5.1 – 2003325 – Sarjeta Triangular de Concreto STC04; item 5.2 – 2003375 – Meio Fio de Concreto MFC 04; e item 6.1 94994 – Calçada em concreto armado. A Codevasf não promoveu aditivo contratual para readequação desses itens com riscos de irregularidades, conforme manifestação apresentada em resposta aos questionamentos da equipe técnica do TCU. Esse fato persiste em todas as planilhas de medições a serem analisadas (1 a 4).

158. Entretanto, observa-se, até a 4ª medição, que nenhum desses itens com risco de potenciais irregularidades foi medido e faturado, à exceção da BGS a partir da 4ª medição, o qual será objeto de avaliação específica.

159. Essa mesma situação foi encontrada nos municípios de Tangará/RN, Lajes Pintada/RN, Campo Redondo/RN e Jaçanã/RN, conforme fotos abaixo.

Figura 40 - fotos da execução da pavimentação asfáltica realizada em Tangará/RN

Figura 41 - fotos da execução da pavimentação asfáltica realizada em Lajes Pintada/RN

Figura 42 - fotos da execução da pavimentação asfáltica realizada em Campo Redondo/RN

Figura 43 - pavimentação asfáltica realizada em Jaçanã/RN

Lagoa Nova/RN

160. A imagem a seguir mostra a medição 3, no valor de R\$ 689.148,86, relativa aos serviços realizados de pavimentação em Lagoa Nova/RN. Observa-se na planilha que o período de realização da obra compreende a data de 16/1/22 a 31/1/22.

Figura 44 - planilha 3ª medição contrato 0.141.00/2020

161. Observa-se, ainda, que nessa medição foi faturada e realizada base de BGS em diversas vias do município.

162. As fotos a seguir extraídas do relatório fotográfico ilustram os serviços de regularização do subleito, a compactação e a base realizada com BGS.

Figura 45 - fotos da execução da pavimentação em Lagoa Nova/RN

163. Pelas imagens é possível observar quer nas laterais das vias há blocos de pedra que foram removidos e estão acumulados nesse local, bem como a execução de camada de BGS.

164. Percebe-se, também, em todas as imagens apresentadas, que a pavimentação original era constituída de blocos de pedra (pavimentação permeável) e que está sendo substituída por pavimentação de cimento asfáltico (impermeável).

165. Além do mais, as fotos mostram a execução da regularização do subleito, da sub-base e da base em BGS. Ou seja, todo um conjunto de serviços que necessitam de estudo de dimensionamento das camadas de pavimentação e que por isso podem ser considerados de natureza complexa.

166. É importante lembrar que a Codevasf não apresenta estudo ou justificativa econômica que demonstre a necessidade de substituição da pavimentação existente.

167. As próximas fotos mostram as mesmas localidades em anos diferentes (2012 e 2022), onde é possível confirmar que existia pavimentação nessa localidade feita com blocos de pedras.

Figura 46 - comparação de foto de 2012 e 2022

168. A remoção da pavimentação em blocos de pedra existente e execução de camada de base em BGS indicam que a Codevasf não segue os critérios técnicos estabelecidos na Nota Técnica 01/2021, datada de 9/7/21, para enquadrar as licitadas na modalidade SRP. Pelo entendimento do item 2.5 da citada Nota, não é possível enquadrar o serviço para utilização do SRP quando tem que ser realizada a demolição da pavimentação antiga, conforme excerto a seguir (peça 76 do TC 021.823/2021-9).

‘2.5. É dispensada a realização de obras complementares (drenagem profunda, escavação de rochas, remoção de pavimento existente etc.)?’

Por se tratar de soluções baseadas em serviços simples de engenharia, localizadas em vias já existentes, com baixa trafegabilidade de reduzida inclinação ($i < 8\%$), justifica-se a dispensa de serviços de drenagem profunda, escavação de rochas, remoção de pavimento existente, entre outros, classificados como ‘serviços complexos de engenharia’. A dispensa também viabiliza a licitação por meio de SRP, visto que essa categoria se limita a serviços simples de engenharia.’

169. Além do mais, cabem as mesmas observações da 1ª medição de Santa Cruz/RN referentes a: (i) a situação aponta priorização, por parte da Codevasf, na aplicação de recursos públicos na pavimentação asfáltica em áreas já pavimentadas com blocos de pedra; (ii) não foram apresentados estudos ou justificativas técnico-econômicas que fundamente essa repavimentação, ocorrendo potencial desperdício de recursos públicos aplicados em pavimentação asfáltica em vias já pavimentadas com blocos de pedra, em detrimento de locais que ainda não possuem pavimentação; (iii) substituição de um pavimento permeável por um impermeável, o que acarreta potencial de gerar degradação ambiental nas áreas urbanas, conforme detalhado em Nota Técnica do Anexo I.

170. A figura a seguir mostra imagem de satélite, de junho de 2019, expondo que à época ainda existiam diversas ruas sem pavimentação nessa localidade.

Figura 47 - ruas não pavimentadas em Lagoa Nova/RN

Parelhas/RN

171. A imagem a seguir apresenta a 4ª medição referente a fatura de Pavimentação Asfáltica realizada no Município de Parelhas/RN. Observa-se que nessa fatura foi medido/faturado o serviço de base com o uso de Brita Graduada Simples (BGS). O quantitativo de BGS corresponde a uma espessura de, aproximadamente, 15 cm de base.

Figura 48 - planilha da 4ª medição do Contrato 0.141.00/2020

172. As imagens a seguir, extraídas dos relatórios fotográficos mostram a execução de base em BGS. Nas imagens não é mostrada a ocorrência de demolição da pavimentação asfáltica anteriormente existente, embora tenha ocorrido tal situação, conforme a ser apresentado em seguida.

Figura 49 - Fotos de execução da pavimentação em Parelhas/RN

173. Em reportagem extraída da página oficial da Prefeitura Municipal de Parelhas/RN, é informado

que foi demolida a pavimentação asfáltica anteriormente existente, no trecho que liga Parelhas até a Barragem Boqueirão.

Figura 50 - reportagem sobre substituição de pavimento em Parelhas/RN

174. Além do mais, a página da Prefeitura Municipal de Parelhas informa que a nova pavimentação asfáltica que será refeita terá as seguintes características: 'O novo trecho de 3 km irá possuir uma nova camada do tipo CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente, classificação de asfalto utilizada nas rodovias federais – BRs'.

175. A imagem de satélite apresentada a seguir (de 18/8/2020) mostra a existência de pavimentação asfáltica no trecho entre o município de Parelhas/RN e o açude do Boqueirão.

Figura 51 - imagens da pavimentação asfáltica no trecho entre o município de Parelhas/RN e o açude do Boqueirão

176. Dessa forma, a reportagem da PM de Parelhas, bem como as imagens de satélite, demonstra que existia pavimentação asfáltica nesse trecho, e que nessa obra ocorreu a demolição de via pavimentada já existente. Nesse trecho será feito um novo serviço de pavimentação asfáltica, com camada de base em BGS, adequada para trânsito de vias com alto tráfego e cargas pesadas.

177. Portanto, tal situação confirma que a Codevasf não está seguindo seus próprios critérios técnicos, conforme Nota Técnica 41/2021, de 9/7/2021.

178. Um dos critérios estabelecidos no item 2.3 afirma que as vias deverão apresentar tráfego leve. Todavia, o uso de BGS na base da pavimentação caracteriza que o tráfego foi dimensionado para categoria pesado, tal como já exposto nesta instrução. Tal fato é comprovado por documento técnico encaminhado pela Empresa Engefort, no qual foi apresentada Nota Técnica elaborada pela empresa em outra obra, com contrato com as mesmas características orçamentárias desse avaliado, apresentando dimensionamento para justificar base de BGS ou solo-brita e aprovado pela Codevasf.

179. Já no item 2.5 da nota técnica é orientado que para realização de pavimentação das vias não pode ocorrer a remoção do pavimento existente. Conforme imagens de satélite e a reportagem da Prefeitura de Parelhas/RN, comprova-se que foi feita a remoção de pavimentação anteriormente existente. Dessa forma, a via não se enquadrava nos próprios normativos definidos pela Codevasf para uso do SRP, os quais não teriam sido obedecidos.

Conclusão quanto às medições de obras de pavimentação asfáltica no RN

180. Avaliou-se as medições de 1 a 4 do Contrato 0.141.00/2020, firmado em função da Licitação 77/2020, referente à pavimentação com concreto asfáltico em vias urbanas e rurais do Estado do Rio Grande do Norte.

181. Nas medições de 1 a 3 do citado contrato, constatou-se que o pavimento asfáltico está sendo realizado sobre pavimentação existente em vias calçadas com blocos de pedra, conforme fotos dos boletins de medição.

182. Nesse caso, a Codevasf está substituindo uma pavimentação já existente na categoria permeável por uma impermeável. A Codevasf não apresenta estudos técnicos e econômicos que justifiquem a necessidade dessa categoria de obra. Devido à falta de justificativas técnicas/econômicas para as obras, entende-se que a situação se caracteriza como desperdício de recursos públicos por executar nova pavimentação em local já pavimentado.

183. Observa-se que, em várias cidades onde estão ocorrendo os serviços de pavimentação asfáltica sobre blocos, existem diversas ruas que ainda não são pavimentadas, conforme imagens de satélite apresentadas. Portanto, entende-se que há deficiência na priorização de aplicação de recursos públicos em pavimentação asfáltica, objetivando atender os locais que ainda não possuem pavimentação.

184. Ainda, cumpre observar que ocorre a substituição de um pavimento permeável por um impermeável. Pavimentações feitas com blocos de matérias pétreas ou concreto caracterizam-se como permeáveis, pois permitem que a água da chuva infiltre no solo, auxilie na recarga dos lençóis subterrâneos e recuperação de nascentes, diminua o escoamento de água superficial com carreamento de materiais para córregos/rios e contribua para diminuição de enchentes em áreas urbanas, ao contrário do que acontece com pavimentos impermeáveis, que possuem efeito contrário, conforme explicado e detalhado em Nota Técnica no Anexo I da presente instrução.

185. Outro ponto abordado refere-se ao aspecto socioeconômico das obras para substituição de blocos

de materiais pétreos por pavimentação asfáltica. Os blocos de materiais pétreos utilizados em pavimentações de ruas, geralmente, são oriundos de jazidas locais e regionais. Além do mais, esse tipo de serviço de pavimentação pode ser caracterizado como simples e de baixa complexidade. A mão de obra, tanto para confecção dos blocos, como assentamento e manutenção também é local, de natureza simples e que exige pouca qualificação, com o uso de ferramentas comuns, sendo encontrada com facilidade até em pequenas localidades.

186. Portanto, se existem opções de obras de pavimentação de natureza simples e baixa complexidade que atenderiam ao uso do SRP, bem como com potencial de contribuir com diversos aspectos sociais e econômicos da região de implantação da obra, caberia à Codevasf apresentar estudo e avaliação técnica, econômica e social para avaliar a melhor alternativa e solução dentro desses quesitos elencados. Inclusive, para justificar a realização de serviço de pavimentação asfáltica em local que já possui pavimentação e demonstrar a solução adotada atende ao interesse público.

187. Tal situação também contraria o arcabouço institucional da Codevasf, qual seja, seu Regimento interno e seu Estatuto, além de sua lei de criação, os quais orientam que a Codevasf deveria priorizar ações sustentáveis e ambientalmente corretas, especialmente em obras públicas nas regiões de sua atuação: as bacias hidrográficas dos rios São Francisco, Parnaíba, Tocantins e Amazonas; e não incentivar e patrocinar obras de pavimentação que contribuem para degradação e piora das condições ambientais das bacias hidrográficas, conforme explicado e detalhado em Nota Técnica no Anexo I.

188. Também na medição de 1 a 3 do Contrato 0.141.00/2020, constata-se que diversos itens com alta materialidade e alto risco de ocorrências de superfaturamento por superdimensionamento continuam presentes na planilha orçamentária e de medição, tais como a BGS, a Sarjeta Triangular STC04, o Meio Fio MFC 04 e a Calçada Armada. Conforme avaliação das planilhas orçamentárias, a Codevasf não realizou repactuação contratual para readequação desses itens com risco de superfaturamento por superdimensionamento.

189. Na avaliação das planilhas de medição 3 (Lagoa Nova/RN) e 4 (Parelhas/RN), constatou-se que a Codevasf mediu e faturou o item BGS. Em avaliação do relatório fotográfico, constatou-se que a BGS também foi utilizada para fazer a camada de base no asfaltamento de Jaçanã/RN e entre o município de Parelhas/RN e a barragem do Boqueirão.

190. Verifica-se também que foi realizado o serviço de demolição do pavimento asfáltico anteriormente existente. A execução desse serviço contraria os critérios técnicos nos quais foram estabelecidos e normatizados pela própria Codevasf, na Nota Técnica 41/21.

191. Essa ocorrência denota que a Codevasf não está atendendo o que foi pactuado e nem seguindo determinações do Tribunal, uma vez que o item 9.4 do Acórdão 1.170/2022-TCU-Plenário determinou a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado em cada obra a ser executada pela Codevasf, bem como determinou a elaboração de estudo de necessidade de suas obras.

192. Com relação ao uso inadequado de DMT, verificou-se que não foram corrigidos, nos aditivos feitos, os problemas apontados no relatório de fiscalização (peça 41). Quanto aos problemas de calçadas armada e uso de sarjeta inadequada, foi verificado que não houve medição desses serviços, mas também não houve alteração ou supressão deles nos aditivos executados até o momento.

193. Por sua vez, os apontamentos referentes à aplicação de ISS com valor acima do real; execução de serviços e obras de engenharia sem projeto executivo; e falta de padronização dos modelos de contratação; estes foram reconhecidos pela Codevasf, que informou que as irregularidades serão corrigidas nas próximas contratações.

194. Dessa maneira será proposto manter os seguintes encaminhamentos do relatório de auditoria:

a) Determinar à Codevasf que corrija os orçamentos dos contratos em andamento:

i. separe a DMT da composição dos demais serviços, de modo a possibilitar maior transparência na medição desse serviço, bem como reduzir o risco de ocorrência por superfaturamento por superdimensionamento.

ii. altere ou exclua os serviços apontados como soluções antieconômicas ou com superdimensionamento: calçadas armadas (código Sinapi 94994), sarjeta triangular (STC-04) e brita graduada simples (BGS) utilizada na camada de base.

b) Dar ciência à Codevasf que:

i. a realização de pregões sem estudo das características de cada região impossibilita a avaliação da melhor solução, em termos de custo-benefício, para os serviços definidos;

ii. a contratação de serviços de pavimentação sem a separação da DMT da composição dos demais

serviços prejudica a transparência na medição desse serviço e aumenta o risco de ocorrência de superfaturamento por superdimensionamento;

iii. a ausência de padronização dos modelos de contratação e fiscalização, incluindo as planilhas orçamentárias; a correspondência entre os serviços da planilha orçamentária e a especificação técnica, os relatórios de fiscalização, bem com demais item necessários, impossibilita a instituição de ferramentas de controle, reduzindo a transparência do processo de licitação;

iv. o valor do ISS deve ser compatível com a legislação tributária do município onde será prestados os serviços, como visto nos Acórdãos 2.622/2013, 3.241/2012 e 1.514/2011, todos do Plenário do TCU;

v. o projeto executivo de obras, quando não elaborado antes da licitação, deve ser previsto na planilha orçamentária e especificações técnicas da contratação ou fornecido a contratada após a licitação.

III.4 Quanto à desclassificação de licitantes em desacordo com os critérios do edital e da legislação

195. No achado de auditoria III.4 (parágrafos 263 a 285 do relatório de peça 41), foi constatado que, devido à desclassificação, sem motivação registrada, de propostas consideradas inexequíveis pela Codevasf, bem como ao não saneamento de erros ou falhas sanáveis durante a fase de julgamento das propostas, pode ter havido restrição à competitividade nos certames licitatórios, ocasionado possível escolha de propostas não necessariamente mais vantajosas para a Administração.

196. A irregularidade foi identificada nos Pregões Eletrônico 6/2020 da 5ª SR (Penedo/AL), 11/2020 da 3ª SR (Petrolina/PE), 10/2020 e 13/2020 da 8ª SR (São Luís/MA).

197. A Codevasf não se manifestou quanto as irregularidades apontadas.

198. Desse modo, mantém-se o encaminhamento de dar ciência à Codevasf de que a desclassificação sem a devida motivação de propostas consideradas inexequíveis, bem como o não saneamento de erros ou falhas sanáveis durante a fase de julgamento das propostas de licitantes pode ocasionar restrição à competitividade nos certames licitatórios, aumentando o risco de seleção de propostas não necessariamente mais vantajosas para a Administração.

III.5 Quanto à utilização inadequada do sistema de registro de preços

199. No Achado de Auditoria III.5 (parágrafos 286 a 348 do relatório de peça 41) a SeinfraUrbana constatou que, devido ao uso inadequado do sistema de registro de preços em contratações de serviços de pavimentações asfálticas, foram feitas licitações em desacordo com a Lei 13.303/2013 e, assim, levando à possibilidade de contratação de serviços e obras com soluções pouco eficientes e com superfaturamento.

200. O uso do sistema de registro de preços (SRP) para obras de pavimentação pela Codevasf foi permitido pelo TCU, conforme Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário. Entretanto, no item 9.5.5 do mesmo Acórdão foi orientado à Secretaria-Geral de Controle Externo que avaliasse 'a regularidade e a efetividade da modelagem formulada pela Codevasf na contratação de serviços de pavimentação de vias públicas por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços'.

201. Em síntese, a equipe de auditoria evidenciou que:

a) Quanto ao uso do SRP em pavimentações asfálticas (CBUQ e TSD/TSS):

i) nos casos concretos analisados, constatou-se que os serviços de pavimentações asfálticas não são adequados para esse modelo de licitação (SRP). A principal motivação se deve ao fato de que o objeto a ser contratado por meio do SRP deve ser serviço caracterizado como de natureza comum e simples, conforme estabelece a legislação, o que não caracteriza serviços de pavimentação asfáltica, que além de demandar dimensionamento específico para cada situação é um serviço que possui diversas complexidades técnicas, orçamentárias e operacionais inerentes a esse tipo de obra;

ii) obras sem estudos e projetos prévios podem apresentar situações de anormalidades, indefinições e inexatidões, tanto durante a elaboração do orçamento, como durante a execução. A ausência de estudos prejudica a escolha de melhores soluções técnicas/econômicas que possibilitem o melhor custo/benefício para população atendida; e

iii) as especificações técnicas, planilhas orçamentárias e desenhos constantes dos anexos dos Editais de licitação analisados não podem ser considerados como projetos básicos. Dessa forma, entende-se que o uso da modalidade licitatória SRP, utilizada para contratos do tipo 'guarda-chuva', com objeto incerto e indefinido, não atende os preceitos técnicos e jurídicos/legais;

b) Quanto ao uso do SRP em pavimentações com blocos de concreto e paralelepípedos:

i) O SRP seria modalidade compatível com serviços de natureza comum e simples, que utilizam mão de obra não especializada, bem como utilizam materiais/fornecedores locais/regionais. Esse tipo de obra também seria compatível com os requisitos presentes na legislação, pois contempla serviços no qual não é necessário

realizar estudos e dimensionamento estrutural, caso sejam adotadas premissas que dispensem esse dimensionamento; e

ii) embora o SRP seja viável para a contratação de obras, como já apreciado no Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, entende-se que as especificações e as planilhas orçamentárias deveriam refletir as possíveis particularidades dos locais de execução das obras. As soluções técnicas foram padronizadas sem considerar particularidades que podem comprometer a qualidade final e aumentar os custos dos serviços;

c) Percebe-se que um dos grandes problemas enfrentados para utilização do SRP para contratação de obras de pavimentação decorre da indefinição dos locais de execução, uma vez que não é possível levantar os elementos necessários para se elaborar um orçamento e projetos com a adequada avaliação da melhor solução técnica e financeira e com melhor custo/benefício;

d) Ademais, a indefinição dos locais de execução gera elevada imprevisibilidade para o licitante, o que pode encarecer os serviços contratados, na medida que as construtoras incluirão contingências em suas propostas para fazer frente aos possíveis custos de mobilização; e

e) A definição prévia das localidades e vias a serem pavimentadas é, pois, condição para garantir não somente a melhor solução técnica e custo-benefício, mas também a própria lisura da licitação.

202. Ressalte-se, ainda, que, conforme relatado no Voto do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, a modelagem de SRP adotada pela Codevasf para contratação de obras de pavimentação surgiu pela necessidade de executar o crescente volume de recursos recebido por meio emendas parlamentares.

203. Segundo a Codevasf, essas emendas são caracterizadas pela imprevisibilidade e pelo escasso tempo hábil para execução (já que costumam ser liberadas ao final do exercício), o que dificulta o planejamento das ações e a realização das formas mais tradicionais de licitação para esse tipo de objeto.

204. Assim, a Codevasf entendeu que a utilização do modelo SRP seria adequado para enfrentar a situação, pois há celeridade na contratação, possibilitada pela adesão a ata de registro de preços já existente. O modelo também seria compatível com as adaptações que seriam realizadas nos projetos executivos, quando da contratação.

205. Por outro lado, a unidade técnica defende tese contrária, em sua análise esse modelo de contratação, sem o projeto básico, pode levar a execução de pavimentações com dimensionamento deficiente, o que pode acarretar serviços de baixa qualidade ou com superfaturamento.

206. Quanto a esse ponto, estes foram os comentários do gestor:

a) 'As vantagens da utilização da graduada é a qualidade do pavimento, durabilidade e padronização da contratação/TR/planilha. Com a definição do local a pavimentar, as disponibilidades locais para utilização de solo local que atenda as especificações técnicas do pavimento serão consideradas e o projeto executivo elaborado.' 'A Codevasf levará em consideração as diversas alternativas locais que atendam o dimensionamento/projeto.' (peça 48, p. 61);

b) 'Entende-se, ainda, que é possível utilização de SRPs, realizando estudos, dimensionando e elaborando projeto executivo utilizando o solo local que atenda as exigências técnicas.' (peça 48, p. 62);

c) 'Registro, ainda, a cediça a celeridade verificada com a utilização de SRP para execução dos serviços comuns de engenharia, em razão de não ser obrigatória a previsão ou a disponibilidade orçamentária previamente ao processo licitatório. Além disso, também se verifica menor prazo de execução e economia de recursos públicos ao comparar a execução dos serviços de engenharia contratados pela Codevasf ante a realização de convênios.' (peça 45, p. 1); e

d) 'Em atendimento à determinação desse Tribunal, a Codevasf elaborou o procedimento - enquadramento das vias para obras de pavimentação procedimento para enquadramento de vias para pavimentação, anexo, e checklist, o que padroniza além das vias, os itens a serem utilizados na realização dos serviços. Dessa forma, sob esse ponto de vista (da engenharia) não se caracterizam como complexos, restando necessário seus itens constarem em planilha e seu faturamento a medida de sua execução, o que ocorrem em conformidade com projeto executivo.' (peça 45, p. 1).

207. Não obstante as justificativas do gestor de que a utilização do modelo SRP seria adequado para enfrentar a necessidade da empresa, qual seja, executar o crescente volume de recursos recebido por meio de emendas parlamentares, caracterizadas pela imprevisibilidade e pelo escasso tempo hábil para execução, temos, por outro lado, que tal celeridade na contratação, possibilitada pela adesão a ata de registro de preços previamente licitada, é um dos grandes problemas enfrentados para utilização do SRP. Para esse tipo de obra, a indefinição dos locais de execução não possibilita levantar os elementos necessários para elaboração de orçamento e projetos com a adequada avaliação da melhor solução técnica e financeira, bem como com o

melhor custo-benefício.

208. Assim, sustentamos o posicionamento de que a definição prévia das localidades e vias a serem pavimentadas é condição para garantir não somente a melhor solução técnica e custo-benefício, mas também a própria lisura da licitação.

209. Entende-se que não é possível a utilização do SRP para obras que envolvam serviços complexos de engenharia. A utilização do SRP exige objeto padronizável, de forma que obras que requeiram elaboração de projetos executivos, que demandem dimensionamento em função das características locais, bem como necessitem de outros serviços complexos e não padronizáveis inviabilizam o uso do modelo.

210. Por fim, pelo que novamente expomos e pela inexistência de novos fatos ou alegações nos comentários do gestor sobre a questão, propõe-se dar Ciência à Codevasf que:

a) está em desacordo com a legislação aplicável a utilização do sistema de registro de preços para contratações de pavimentação com projeto básico sem rol exaustivo das localidades e vias a serem pavimentadas, bem como sem lista de critérios definidos pelos municípios, e respectivos quantitativos estimados;

b) está em desacordo com a legislação aplicável a não estipulação, em sistema de registro de preços para contratações de pavimentações, de critérios, tais como resistência mínima do subleito, espessura mínima de camadas do pavimento e tráfego máximo, entre outros, em atenção aos definidos em normas técnicas específicas da área; e não foram estipulados critérios para o uso do sistema de registro de preços nas contratações de pavimentações, em atenção aos definidos em normas técnicas específicas da área, de dispensa de dimensionamento de pavimentações para padronizar as soluções, de modo a considerar as especificações técnicas como projeto básico, e que esses critérios (resistência mínima do subleito, espessura mínima de camadas do pavimento e tráfego máximo, entre outros) devem estar presentes nas próximas licitações para padronizar as soluções, de modo a considerar as especificações técnicas como projeto básico;

c) está em desacordo com a legislação aplicável a utilização do sistema de registro de preços em obras de pavimentação que demandem dimensionamento e que não seja possível a definição prévia de dimensões e materiais das camadas do pavimento, bem como em pavimentação que demandem dimensionamento posterior à licitação.

IV. Análise de outros editais

211. Posteriormente à realização da fiscalização objeto destes autos, foi aberto novo processo de acompanhamento (TC 005.920/2022-1) com o objetivo de detectar potenciais irregularidades em novos processos licitatório da Codevasf. Um dos focos do acompanhamento é identificar irregularidades nas contratações realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços.

212. Nesta nova análise, em uma amostra contendo editais diferentes daqueles fiscalizados nesta auditoria, foi realizada a avaliação de 23 licitações, com contratos assinados entre os anos 2019 e 2020. Em suma, nessa nova fiscalização, foram encontrados problemas similares aos relatados no relatório de fiscalização (peça 41).

V. Conclusão

213. Trata-se de relatório de acompanhamento que tem como objetivo avaliar o orçamento, a lisura e a competitividade das licitações, bem como a efetiva e regular realização dos serviços demandados nas atas de registro de preço, relacionadas no Anexo I do relatório que acompanha o Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário (TC 000.224/2021-9), em atendimento ao item 9.5 do mesmo Julgado. Esta instrução tem como escopo efetuar a análise dos comentários dos gestores, encaminhados pela Codevasf por meio das peças 45 e 48, em relação ao Relatório de Fiscalização acostado à peça 41.

214. **O Achado de Auditoria III.1 (parágrafos 45 a 108 do relatório de peça 41)** apontou que, devido a falhas e irregularidades nos processos de pagamento de alguns dos contratos analisados, foram feitos pagamentos por serviços não executados; por serviços executados em desacordo com as planilhas contratuais e/ou em desacordo com as especificações técnicas; e por serviços executados sem memórias de cálculo e controles de qualidade. Essas falhas e irregularidades ocasionaram superfaturamento, pagamentos de serviços sem cobertura contratual (utilizando-se preços de outros serviços - química), e serviços com qualidade inferior às especificações de pagamento (parágrafos 45 a 108 do relatório de peça 41 do TC 036.369/2021-7).

215. Foi proposto, no relatório de auditoria, determinar à Codevasf que formalizasse, por meio de aditivos, as alterações contratuais realizadas nos contratos 8.306.00/20202 - Alto Alegre do Pindaré/MA e 0.187.00/2020 - Ilha de Santana/AP, conforme exigido pelo art. 42, X, 'a' da Lei 13.303/2016.

216. Os gestores da Codevasf não apresentaram comentários em relação ao Contrato 8.306.00/20202 -



Alto Alegre do Pindaré/MA. Contudo em verificação realizada no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos (Sigec) da Codevasf, observou-se que foi firmado aditivo contratual (peça 58) com redução dos valores do contrato, sem inclusão de itens. Desse modo, entende-se que a determinação proposta inicialmente, no relatório de auditoria, já foi realizada pela Codevasf.

217. Com relação ao Contrato 0.187.00/2020 - Ilha de Santana/AP, também foi verificada a celebração de aditivo que corrigiu, em parte, as irregularidades apontadas, especialmente no que diz respeito a execução de base e sub-base de vias. De forma contrária, quanto às demais irregularidades apontadas, como execução de calçada armada, sarjeta triangular STC04 e meio fio de concreto MFC 04, não se verificou alteração.

218. De todo modo, tramita no Tribunal a representação TC 012.730/2022-0, que trata especificamente do contrato 0.187.00/2020 - Ilha de Santana/AP, logo as particularidades serão tradas naquele processo.

219. Nesse contexto, não se vislumbra necessidade de proposta de encaminhamento quanto ao achado III.1.

220. **O Achado de Auditoria III.2 (parágrafos 109 a 131 do relatório de peça 41)** apontou existência de indícios de afronta às disposições do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, tendo vista a utilização indevida, pela Codevasf, de licitação que objetivava o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas com baixa trafegabilidade para a contratação de obras de alta complexidade em via destinada a comportar tráfego pesado no Distrito Federal. Os indícios de irregularidade recaiam sob o Pregão 25/2020 – Sede.

221. Contudo, verificou-se que a SeinfraCom autuou representação específica para tratar das irregularidades encontradas nesse processo licitatório (TC 003.728/2022-6). Após oitiva da Codevasf e dos interessados, o processo foi remetido ao Ministro Relator com a proposta de anulação do certame.

222. Dessa forma, não serão registradas propostas de encaminhamento quanto ao Achado de Auditoria III.2.

223. **O Achado de Auditoria III.3 (parágrafos 132 a 262 do relatório de peça 41)** apontou que devido a falhas na elaboração de projeto básico e falta de padronização do modelo de contratação pelas superintendências regionais da Codevasf, foram estabelecidos critérios de Distância Média de Transporte (DMT) inadequados ao modelo de contratação, bem como foram adotadas soluções antieconômicas e BDI com valor acima do real, levando a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

224. Com relação ao uso inadequado da DMT a Codevasf informou que seriam feitos aditivos para correção do problema. Em atenção aos comentários dos gestores, foi realizada nova análise da amostra de contratos, a qual indicou que essas irregularidades não foram corrigidas. Na mesma linha, não se verificou a resolução dos problemas relativos aos serviços de calçadas armada e uso de sarjeta inadequada, embora para esses não se tenha constatado medição.

225. Já quanto aos apontamentos relativos à incidência de Imposto Sob Serviço (ISS) com valor acima do real, execução de serviços e obras de engenharia sem projeto executivo, e falta de padronização dos modelos de contratação, as irregularidades foram reconhecidas pela Codevasf, que informou que irá corrigir as impropriedades nas próximas contratações.

226. Desse modo será proposto determinar a Codevasf, com fulcro no inciso VIII do art. 42 da Lei 13.303/2017, que faça as seguintes correções nos orçamentos dos contratos em andamento:

(i) separe o serviço DMT da composição dos demais serviços, de modo a possibilitar maior transparência em sua medição, bem como reduzir o risco de ocorrência por superfaturamento por superdimensionamento.

(ii) altere ou exclua os serviços apontados como soluções antieconômicas ou com superdimensionamento: calçadas armadas (código Sinapi 94994), sarjeta triangular (STC-04) e brita graduada simples (BGS) utilizada na camada de base.

227. Também será proposto dar ciência a Codevasf, com fulcro nos arts. 31, inciso VIII, 42 e 56 da Lei 13.303/2017, que:

(i) a realização de pregões sem estudo das características de cada região impossibilita a avaliação da melhor solução, em termos de custo-benefício, para os serviços definidos;

(ii) a contratação de serviços de pavimentação sem a separação da DMT da composição dos demais serviços prejudica a transparência na medição desse serviço e aumenta o risco de ocorrência de superfaturamento por superdimensionamento.

(iii) a ausência de padronização dos modelos de contratação e fiscalização, incluindo as planilhas orçamentárias; a correspondência entre os serviços da planilha orçamentária e a especificação técnica, os relatórios de fiscalização, bem com demais item necessários, impossibilita a instituição de ferramentas de

controle, reduzindo a transparência do processo de licitação;

(iv) o valor do ISS deve ser compatível com a legislação tributária do município onde serão prestados os serviços, como visto nos Acórdãos 2.622/2013, 3.241/2012 e 1.514/2011, todos do Plenário do TCU; e

(v) o projeto executivo de obras, quando não elaborado antes da licitação, deve ser previsto na planilha orçamentária e especificações técnicas da contratação ou fornecido à contratada após a licitação.

228. O Achado de Auditoria III.4 (parágrafos 263 a 285 do relatório de peça 41) apontou que devido à desclassificação de propostas consideradas, desmotivadamente, inexequíveis, bem como ao não saneamento de erros ou falhas sanáveis durante a fase de julgamento das propostas, pode ter havido restrição à competitividade nos certames licitatórios, bem como possível escolha de propostas não necessariamente mais vantajosas para a Administração. A Codevasf não se manifestou quanto a este item.

229. A irregularidade foi identificada nos Pregões Eletrônico 6/2020 da 5ª SR (Penedo/AL), 11/2020 da 3ª SR (Petrolina/PE), 10/2020 e 13/2020 da 8ª SR (São Luís/MA).

230. Desse modo, mantém-se a proposta de encaminhamento registrada no Relatório de Fiscalização, qual seja, dar ciência à Codevasf de que a desclassificação sem a devida motivação de propostas consideradas inexequíveis, bem como o não saneamento de erros ou falhas sanáveis durante a fase de julgamento das propostas de licitantes pode ocasionar restrição à competitividade nos certames licitatórios, aumentando o risco de seleção de propostas desvantajosas para a Administração.

231. O Achado de Auditoria III.5 (parágrafos 286 a 348 do relatório de peça 41) apontou que devido ao uso inadequado do sistema de registro de preços em contratações de serviços de pavimentações asfálticas, foram feitas licitações em desacordo com a Lei 13.303/2013, levando a possibilidade de contratação de serviços e obras com soluções pouco eficientes e com superfaturamento.

232. A Codevasf teceu comentários no sentido de que a utilização do modelo SRP seria adequada para enfrentar a necessidade da empresa, que o seu uso promove celeridade, menor prazo de execução e economia de recursos. Ainda apontou que vem aprimorando os procedimentos de contratação de pavimentação de vias, bem como apontou que a definição dos serviços a serem licitados leva em consideração a especificidade de cada serviço a ser executado.

233. Não obstante às justificativas, entende-se que a indefinição quanto aos locais de execução dos serviços inviabiliza a definição de elementos necessários para elaboração de orçamentos e projetos com a adequada indicação da melhor solução técnica e financeira, bem como com melhor custo/benefício. Entende-se que a variedade de situações e as particularidades dos locais de cada intervenção dificultam a elaboração de padronização das soluções.

234. Nesse sentido a Lei determina que o Registro de Preço contemplará no mínimo a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas.

235. Portanto, entende-se que não é possível a utilização do SRP para obras que envolvam serviços complexos de engenharia. A utilização do SRP exige objeto padronizável, de forma que obras que requeiram elaboração de projetos executivos, que demandem dimensionamento em função das características locais, bem como necessitem de outros serviços complexos e não padronizáveis inviabilizam o uso do modelo.

236. Pelo exposto, e na mesma linha do Relatório de Fiscalização, será proposto dar ciência à Codevasf, com fulcro no inciso III do art. 63 da Lei 13.303/2017 c/c inciso I do art. 9º do decreto 7.892/2013, que:

i. está em desacordo com a legislação aplicável a utilização do sistema de registro de preços para contratações de pavimentação com projeto básico sem rol exaustivo das localidades e vias a serem pavimentadas, bem como sem lista de critérios definidos pelos municípios, e respectivos quantitativos estimados;

ii. está em desacordo com a legislação aplicável a não estipulação, em sistema de registro de preços para contratações de pavimentações, de critérios, tais como resistência mínima do subleito, espessura mínima de camadas do pavimento e tráfego máximo, entre outros, em atenção aos definidos em normas técnicas específicas da área; e

iii. está em desacordo com a legislação aplicável a utilização do sistema de registro de preços em obras de pavimentação que demandem dimensionamento e que não seja possível a definição prévia de dimensões e materiais das camadas do pavimento, bem como em pavimentação que demandem dimensionamento posterior à licitação.

237. Por fim, informa-se que consta dos autos pedido da Codevasf de acesso a este processo, conforme



ofício 567/2022/PR/GB, peça 57, a fim de subsidiar a Empresa em resposta ao TCU. Desse modo, encaminha-se a solicitação para apreciação do Ministro Relator Augusto Sherman.

VI. Proposta de encaminhamento

238. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **determinar** à Codevasf, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias, conforme inciso VIII do art. 42 da Lei 13.303/2017, que separe o serviço 'Distância Média de Transporte (DMT)' da composição dos demais serviços, de modo a possibilitar maior transparência em sua medição, bem como reduzir o risco de ocorrência por superfaturamento por superdimensionamento, nos orçamentos dos contratos em andamento da amostra analisada nesta auditoria (tabela 2, p. 10 a 12, peça 41).

b) **determinar** à Codevasf, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias, conforme inciso VIII do art. 42 da Lei 13.303/2017, que altere ou exclua os serviços apontados como soluções antieconômicas ou com superdimensionamento: calçadas armadas (código Sinapi 94994), sarjeta triangular (STC-04) e brita graduada simples (BGS) utilizada na camada de base, nos orçamentos dos contratos em andamento da amostra analisada nesta auditoria (tabela 2, p. 10 a 12, peça 41).

c) **dar ciência** a Codevasf com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a realização de pregões sem estudo das características de cada região impossibilita a avaliação da melhor solução, em termos de custo-benefício, para os serviços definidos está em desacordo com o art. 31 e com o inciso VIII do art. 42 da Lei 13.303/2017.

d) **dar ciência** a Codevasf com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a contratação de serviços de pavimentação sem a separação da DMT da composição dos demais serviços prejudica a transparência na medição desse serviço e aumenta o risco de ocorrência de superfaturamento por superdimensionamento está em desacordo com o art. 31 e com o inciso VIII do art. 42 da Lei 13.303/2017.

e) **dar ciência** a Codevasf com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a ausência de padronização dos modelos de contratação e fiscalização, incluindo as planilhas orçamentárias, a correspondência entre os serviços da planilha orçamentária e a especificação técnica, os relatórios de fiscalização, bem com demais item necessários, impossibilita a instituição de ferramentas de controle, reduzindo a transparência do processo de licitação, está em desacordo com o art. 31 e com o inciso VIII do art. 42 da Lei 13.303/2017.

f) **dar ciência** a Codevasf com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o valor do ISS deve ser compatível com a legislação tributária do município onde serão prestados os serviços, como visto nos Acórdãos 2.622/2013, 3.241/2012 e 1.514/2011, todos do Plenário do TCU;

g) **dar ciência** a Codevasf com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, o projeto executivo de obras, quando não elaborado antes da licitação, deve ser previsto na planilha orçamentária e especificações técnicas da contratação ou fornecido a contratada após a licitação, conforme determinado no §2º do art. 43 da Lei 13.303/2017.

h) **dar ciência** a Codevasf com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, a desclassificação sem a devida motivação de propostas consideradas inexequíveis, bem como o não saneamento de erros ou falhas sanáveis durante a fase de julgamento das propostas de licitantes pode ocasionar restrição à competitividade nos certames licitatórios, aumentando o risco de seleção de propostas desvantajosas para a Administração, está em desacordo com o art. 31 e art. 56 da Lei 13.303/2017.

i) **dar ciência** a Codevasf com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, está em desacordo com a legislação aplicável a utilização do sistema de registro de preços para contratações de pavimentação com projeto básico sem rol exaustivo das localidades e vias a serem pavimentadas, bem como sem lista de critérios definidos pelos municípios, e respectivos quantitativos estimados, conforme art. 66 da Lei 13.303/2017, inciso I do art. 9º do decreto 7.892/2013 e Acórdãos 3.143/2020 e 1.767/2021 do Plenário do TCU.

j) **dar ciência** a Codevasf com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que está em desacordo com a legislação aplicável a não estipulação, em sistema de registro de preços para contratações de pavimentações, de critérios, tais como resistência mínima do subleito, espessura mínima de camadas do pavimento e tráfego máximo, entre outros, em atenção aos definidos em normas técnicas específicas da área, conforme art. 66 da Lei 13.303/2017 e inciso I do art. 9º do decreto 7.892/2013.

k) **dar ciência** a Codevasf com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que está em desacordo com a legislação aplicável a utilização do sistema de registro de preços em obras de pavimentação que demandem dimensionamento e que não seja possível a definição prévia de dimensões e



materiais das camadas do pavimento, bem como em pavimentação que demandem dimensionamento posterior à licitação, conforme art. 66 da Lei 13.303/2017 e inciso I do art. 9º do decreto 7.892/2013.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento autuado com o objetivo de dar cumprimento à determinação constante do item 9.5 do Acórdão 1.213/2021 – Plenário, *in verbis*:

“9.5. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote providências para promover ações de controle nos pregões e contratações constantes do Anexo I do relatório que acompanha este acórdão, por amostragem, e orientada por critérios de risco, materialidade e relevância, abrangendo todas as regiões beneficiárias, com vistas a avaliar os seguintes aspectos:

9.5.1. a lisura e a competitividade das licitações relacionadas no referido Anexo I;

9.5.2. a lisura dos procedimentos realizados pela Codevasf, especialmente no que tange ao enquadramento e às adaptações das vias que sofrerão as intervenções ao projeto padrão licitado;

9.5.3. a efetiva realização dos serviços demandados nas atas de registro de preço, confrontando os quantitativos de serviços executados in loco com os quantitativos previstos na planilha de formação de preços que embasou a estimativa de custo da pavimentação por m²;

9.5.4. o possível pagamento por obras ou serviços inexistentes ou o pagamento por serviços em vias que já estavam previamente pavimentadas;

9.5.5. a regularidade e a efetividade da modelagem formulada pela Codevasf na contratação de serviços de pavimentação de vias públicas por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços.”

2. Aquele acórdão foi prolatado em processo de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração – SeinfraCom, apontando possíveis irregularidades ocorridas na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, relacionadas a pregões eletrônicos realizados no exercício de 2020 para o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas localizadas em municípios diversos, localizados em sua área de atuação.

3. Este trabalho foi realizado a partir de seleção de amostra extraída dos 29 pregões eletrônicos realizados no ano de 2020, relacionado no Anexo I do relatório que deu origem ao Acórdão 1.213/2021 – Plenário e buscou responder às seguintes questões de auditoria:

“a) o procedimento licitatório foi regular?

b) os serviços foram executados de acordo com os quantitativos das planilhas e as especificações contratuais?

c) os quantitativos e preços dos serviços das planilhas contratuais da obra são compatíveis com os valores de mercado, estão suficientemente detalhadas (planilha sintética e de composição de custos unitários) e são condizentes com o projeto básico/executivo?

d) o enquadramento às adaptações das vias em que foram executadas as obras estão de acordo com o estipulado pela Codevasf e com os projetos padrão licitado?

e) a modelagem utilizada pela Codevasf (especificações técnicas, planilhas orçamentárias e projeto básico) na contratação de serviços de pavimentação de vias públicas, por meio de pregões eletrônicos, foi adequada para utilização ao sistema de registro de preços?”

4. Ao término do trabalho, foram destacados os seguintes achados:

4.1 Falhas e irregularidades nos processos de pagamento, desdobradas em “Pagamentos por serviços não executados (Contrato 8.306.00/2020 – Pregão 14/2020)”, “Pagamentos por serviços em desacordo com as planilhas contratuais e especificações técnicas: meio fio e sarjeta executados de modo diferente da especificação técnica”, “Brita Graduada Simples com indícios de superfaturamento em Ilha de Santana/Amapá (Contrato 0.187.00/2020 – Pregão 51/2020)” e “Processos de medição incompletos e falta de padronização das medições”;

4.2. Enquadramento das vias pavimentadas em desacordo com o padrão estipulado;

4.3. Falhas na elaboração do projeto básico, das planilhas orçamentárias e especificações técnicas, caracterizadas pelo “Uso inadequado da Distância Média de Transporte – DMT”, “Uso de soluções antieconômicas ou com superdimensionamento” (superdimensionamento da Brita Graduada Simples – BGS, Calçadas Armadas, Tela soldada em calçadas e Sarjeta Triangular de Concreto STC-04), “ISS no BDI com valor acima do real”, “Execução de serviços e obras de engenharia sem projeto executivo” e “Falta de padronização nos modelos de contratação”. Esses achados reafirmariam a percepção de que *“o Sistema de Registro de Preços não é o sistema de licitação adequado quando não há projeto básico padronizado que atenda os preceitos legais”* e propiciariam o *“risco de ocorrência de superfaturamento por superdimensionamento de quantitativos”*;

4.4. Desclassificação de licitantes em desacordo com critérios do edital ou de legislação; e

4.5. Utilização inadequada do sistema de registro de preços, com destaque para o “Pregão 25/2020 – Sede”, o “Uso do SRP em pavimentações asfálticas” e o “Uso do SRP em pavimentações com blocos de concreto e paralelepípedos”.

5. Após a análise dos comentários dos gestores acerca dos quesitos apontados pela fiscalização, a unidade técnica anotou o seguinte entendimento:

Item 4.1. As questões relacionadas ao Contrato 0.187.00/2020 foram tratadas no TC-012.730/2022-0;

Item 4.2. Foram identificadas desconformidades em relação ao Pregão 25/2020 – Sede, Contratos 0.116.00/2020 e 0.134.00/2020, relativos à execução de serviços de pavimentação asfáltica no Distrito Federal. As questões foram tratadas no TC 003.728/2022-6;

Item 4.3. A partir dos comentários da Codevasf, foi procedida a reanálise da amostra a fim de verificar a implementação das medidas apontadas pela entidade, com o seguinte resultado:

a) Pregão 85/2020-Sede (municípios no Tocantins): pavimentação em concreto asfáltico usinado a quente – CAUQ em municípios diversos – não foram feitas alterações nos respectivos contratos para suprimir os itens apontados como superestimados;

b) Pregão 44/2020-Sede (municípios no Amapá): pavimentação em CAUQ em municípios diversos (Contrato 0.121.00/2020) – houve readequação da planilha orçamentária, mediante assinatura de termo aditivo. Na execução dos trabalhos foi prevista a utilização de *“mistura solo brita (70%-30%)”* e *“sub-base estabilizada granulometricamente com mistura solo brita (70%-30%)”*, com redução da quantidade inicialmente prevista para o fornecimento de brita, mas praticamente sem alteração no valor do contrato. Ademais, a solução indicada seria desnecessária e *“os critérios de dimensionamento da base e sub-base não estão compatíveis com o tipo de obra, denominada de simples e baixa complexidade, conforme critérios estabelecidos pela própria Codevasf”*. Por fim, itens materialmente relevantes, como calçadas armadas e sarjetas triangulares, não foram suprimidas da planilha orçamentária e, ainda que não ocorra a medição desses serviços, há indícios de superdimensionamento;

c) Pregão 77/2020-Sede (municípios no Rio Grande do Norte): pavimentação em CAUQ (Contrato 0.141.00/2020) – a pavimentação está sendo efetuada sobre pavimentação já existente, de blocos de materiais pétreos, sem a apresentação de estudos ou justificativas que demonstrem a vantagem dessa substituição. A remoção de pavimentação já existente afronta os critérios técnicos estabelecidos pelo item 2.5 da Nota Técnica 41/2021-Codevasf, para enquadramento de vias licitadas na modalidade SRP. Não foram excluídos dos contratos os itens com superdimensionamento já mencionados nos contratos anteriormente analisados e mencionados;

Item 4.4. Não houve manifestação da Codevasf quanto à desclassificação de propostas licitatórias sem a devida motivação;

Item 4.5. O sistema de registro de preços é impróprio para a execução das obras que vêm sendo realizadas pela Codevasf.

6. Em conclusão, a unidade técnica propôs a expedição de determinações e ciências à Codevasf, nos termos transcritos no Relatório.

7. Rememorando o histórico relacionado à sistemática de contratações implementada pela Codevasf, destaco que a questão foi minudentemente examinada por este Plenário e deu ensejo ao Acórdão 1.213/2021 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). Em que pese à heterodoxia do modelo adotado, entendeu-se que *“o uso do Sistema de Registro de Preços na Lei das Estatais, diferentemente do instituto no âmbito da Lei 8.666/1993, não se aplica exclusivamente para a contratação de bens ou serviços, inexistindo expressa vedação legal ao seu uso para obras”*. Nas palavras do Relator, a abordagem imaginada *“afigura-se vantajosa em face de incertezas orçamentárias, pois a realização dos procedimentos de contratação com antecedência permite a execução das ações tão logo sejam disponibilizados os recursos correspondentes.”* Nessa linha, também assinalou o Ministro Benjamin Zymler, na mesma ocasião, que deveria ser sopesada *“a alegação da Codevasf de que a utilização do SRP seria uma alternativa mais vantajosa em relação à celebração de convênios com municípios beneficiários. É forçoso reconhecer que as obras públicas executadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres não têm gerado resultados satisfatórios, conforme atestam inúmeros julgados desta Corte de Contas, tal como o Acórdão 2.004/2020-Plenário, de minha relatoria...”*.

8. Não obstante, o Tribunal, ao aprovar tal modelagem, externou sua preocupação relativamente à criação de pontos de controle suficientes para mitigar os riscos então apontados e, por esse motivo, determinou àquela empresa pública, por meio da já citada deliberação, que adotasse providências para:

“9.3.1.1. definir os critérios técnicos e os procedimentos que devem ser observados pela sede e pelas Superintendências Regionais para avaliar, comprovar e controlar o enquadramento das vias indicadas para intervenção aos padrões de projetos licitados por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas situadas na área de atuação da companhia, conforme indicado no Anexo I do relatório que acompanha este acórdão;

9.3.1.2. formalizar os procedimentos e controles a serem adotados por suas unidades na realização dos ajustes dos projetos executivos das vias objeto de intervenção aos padrões de projeto referidos no subitem antecedente, de modo que reste demonstrada e assegurada a integral compatibilidade dos serviços demandados com os contratados em termos de qualidade e quantidades;”

9. O monitoramento das determinações constantes do Acórdão 1.213/2021 – Plenário foi apreciado por meio do Acórdão 1.170/2022 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), que considerou parcialmente cumprida aquela constante do item 9.3.1.1 e integralmente cumprida a determinação endereçada por meio do item 9.3.1.2. Em acréscimo, o Acórdão 1.170/2022 – Plenário efetuou novas determinações à Codevasf:

“9.4. (...) em complementação às providências mencionadas no item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021 – Plenário, inclua, na sistemática implementada pelo Ato 22/2021-PR da Presidência, a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado em cada obra a ser executada, assim como estudo de necessidade da obra, a fim de evitar a realização de contratações com infração aos princípios da motivação, conforme estabelecido pelos arts. 2º, parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1º, da Lei 9.784/1999; bem como da impessoalidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;

9.5. (...) que somente emita novas ordens de serviço das obras relacionadas aos pregões e atas objeto deste processo após a publicação da alteração normativa mencionada no item 9.4 retro e após a correspondente implementação das disposições da norma em cada caso concreto, devendo ser adotadas medidas junto às Superintendências Regionais para assegurar a observância a esta determinação;”

10. A medida acautelatória constante do item 9.5 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário foi revogada por meio do Acórdão 1.392/2022 – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). Na oportunidade, o relator destacou que *“a Codevasf adotou as providências necessárias para dar cumprimento às determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário”*.



11. A essência das questões suscitadas pela SeinfraUrbana neste relatório de acompanhamento não apresenta ineditismo e foram trazidas recentemente ao Colegiado em outros processos de minha relatoria.

12. Assim, como descrito pela equipe de fiscalização, as questões relativas ao Pregão 51/2020 foram discutidas, em relação ao Contrato 0.187.00/2020, no TC 012.730/2022-0. Por seu turno, as ocorrências relacionadas ao Pregão 25/2020, pertinentes aos Contratos 0.116.00/2020 e 0.134.00/2020, constituíram o objeto do TC 003.728/2022-6. O primeiro dos processos conduziu à prolação do Acórdão 2.178/2022 – Plenário; o segundo, ao Acórdão 2.176/2022 – Plenário.

13. No voto condutor do Acórdão 2.178/2022 – Plenário, analisei com minúcias a aderência dos procedimentos adotados pela Codevasf à modelagem aprovada pelo Tribunal por meio do Acórdão 1.213/2021 – Plenário, oportunidade em que destaquei que a existência de inconsistências poderia, em parte, ser atribuída à cronologia dos fatos. Como destaquei naquela oportunidade, a Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão 51/2020 foi datada de 23/12/2020, ao passo que o Acórdão 1.213/2021 – Plenário somente foi prolatado em 26/5/2021, com ciência à Codevasf em 11/6/2021. Com mais razão, não lhes seriam aplicáveis as diretrizes advindas do Acórdão 1.170/2022 – Plenário, de 25/5/2022.

14. De qualquer sorte, no que interessa a estes autos, frisei, naquele voto, que situações análogas às detectadas naquele contrato, em que foi emitida Ordem de Serviço autorizando o início dos trabalhos sem que existissem projetos executivos, não mais deveriam ocorrer, uma vez que o Procedimento denominado “Enquadramento das vias para Obras de Pavimentação”, aprovado pela Codevasf por meio da AR 22/2021, de 9/7/2021, e emitido com a finalidade de atender às providências determinadas pelo Acórdão 1.213/2021 – Plenário, dispôs que “a Ordem de Serviço para execução dos serviços de pavimentação somente poderá ser emitida após aprovação do Projeto Executivo pela Codevasf”.

15. Aquele Procedimento já foi analisado por esta Corte quando do monitoramento do Acórdão 1.213/2021 – Plenário, como já mencionei no parágrafo 9 deste voto, e considerado satisfatório. Então, como explicitiei no voto condutor do Acórdão 2.178/2022 – Plenário, considero que essa questão já esteja superada e admitida por esta Casa, inclusive quanto ao momento da elaboração dos projetos executivos.

16. Vejo, a propósito, que a SeinfraUrbana, possivelmente em decorrência do recente advento de novas deliberações, deixou de observar que as questões relacionadas ao modelo de licitação adotado pela Codevasf já haviam sido mais uma vez discutidas por este Tribunal e relativizadas, sobretudo na apreciação do TC 012.730/2022-0, à luz da já mencionada cronologia dos fatos. Assim, as questões ligadas aos Contratos 0.187.00/2020, 0.116.00/2020 e 0.134.00/2020 receberam decisões de mérito no âmbito dos TC 012.730/2022-0 e 003.728/2022-6. Destaco, a seguir, as questões agora suscitadas pela SeinfraUrbana e os respectivos tratamentos que receberam no voto condutor do Acórdão 2.178/2022 – Plenário:

16.1. Inexistência de estudos técnicos relativamente à vantajosidade e adequação do tipo de pavimento a ser utilizado:

Voto condutor do Acórdão 2.178/2022 – Plenário:

“43. Veja-se, então, que não está sendo realizado qualquer estudo ou análise relativamente ao tipo de pavimento a ser utilizado. Em outras palavras, inexiste indicação - neste caso específico - do porquê de estarem as vias indicadas sendo pavimentadas em blocos intertravados de concreto (bloquete) e não mediante a aplicação de outra solução. Observe-se que, conforme informado nos autos, existiam outras Atas de Registro de Preços vigentes para a pavimentação de vias no Estado do Amapá, contemplando diferentes métodos construtivos. Não restou demonstrado que a solução adotada - pavimentação em bloquetes - apresentasse a melhor relação custo x benefício ou fosse aquela mais indicada por eventual critério técnico ou urbanístico inafastável.

(...)

48. A par dessa discussão, registro que não caberia ao TCU apontar qual deveria ser a solução de pavimentação adotada em cada caso, cabendo-nos, por outro lado, verificar a existência de suficiente motivação para o ato praticado.



49. Ocorre que no caso concreto tratado nestes autos, a relação custo x benefício não restou devidamente quantificada e demonstrada. Não foi atendida a condicionante constante do item 9.4 do Acórdão 1.170/2022-TCU-Plenário relacionada à obrigatoriedade de ‘prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado’. Não houve motivação para a solução de pavimentação adotada e não há como deixar de anotar a irregularidade.

50. Sobre o assunto, registro que manifestação enviada pela Codevasf destacou que ‘após o Acórdão 1170/2022-TCU-Plenário aconteceu outro avanço no processo de escolha do pavimento que será utilizado em cada rua, pois a indicação agora partirá do município, por meio de um formulário padrão, baseado em seu plano diretor vigente’ (peça 48, p. 7).

51. Creio que a solução indicada busca retirar da Codevasf a apontada subjetividade na indicação do pavimento a ser utilizado, que será, agora, de responsabilidade do beneficiário dos serviços. Ocorre que a mera indicação, na forma mencionada, pode não se apresentar como suficiente. A propósito, transcrevo, por relevantes, excertos do voto condutor do já referido Acórdão 1.170/2022-TCU-Plenário, em que o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ao tratar de monitoramento das determinações exaradas pelo Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, se debruçou sobre essa questão:

‘A ausência de análises técnicas explícitas para a escolha do tipo de pavimentação se constitui em deficiência grave no procedimento implementado pela empresa pública. A uma, porque tem o potencial de redundar em prejuízos decorrentes de escolhas inadequadas, feitas sem fundamentação técnica exauriente. A duas, porque pode levar a direcionamento nas contratações, com infração aos princípios da impessoalidade e da moralidade. Em ambas as hipóteses, a caracterização de vícios insanáveis e/ou de prejuízo pode resultar em nulidade dos contratos e responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos.

(...)

23. Considerando que a deficiência constatada pode vir a ocasionar os efeitos danosos aventados e que a questão não foi objeto de determinação explícita ao gestor, penso que se deva, desde já, expedir determinação para que sejam adotadas providências para incluir, no procedimento em exame, a elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado, assim como estudo de necessidade da obra. É importante destacar que essa providência se afigura essencial para garantir a coesão da sistemática proposta. Nesse contexto, cabe também determinar à Codevasf que, a partir da ciência do acórdão a ser prolatado, a emissão de novas ordens de serviço fique condicionada à implementação da determinação, com inclusão dos referidos estudos na sistemática e prévia realização das análises em cada caso concreto.’

52. Não me parece que a mera indicação, pelo beneficiário, do tipo de pavimento desejado se preste, em qualquer medida, a substituir o estudo determinado no item 9.4 do Acórdão 1170/2021-TCU-Plenário. É importante que a Codevasf, caso não o faça diretamente, exija que o beneficiário, em suporte à indicação, envie a motivação técnica e econômica – ou mesmo urbanística – que aponte a melhor alternativa para o pavimento indicado.”

Acórdão 2.178/2022 – Plenário:

“9.3. determinar à Codevasf, relativamente ao Contrato 0.187.00/2020, que:

(...)

9.3.2. atente para a condicionante constante do item 9.4 do Acórdão 1.170/2022 – Plenário, que exige a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação do tipo de pavimento a ser aplicado em cada obra a ser executada e, nos casos em que o pavimento vier previamente indicado pelo beneficiário, exija dele a motivação técnica, econômica ou urbanística que justifique sua indicação”.

16.2. Incompatibilidade dos serviços executados com a modelagem autorizada pelo Tribunal, em face da complexidade das obras, as quais possuiriam “características de serviços de engenharia não padronizáveis e não replicáveis e que demandam rigoroso controle tecnológico em sua execução”:

Voto condutor do Acórdão 2.178/2022 – Plenário:

“55. Entendo que as exigências contidas nas especificações técnicas do Pregão Eletrônico 51/2020 não trazem imprevisibilidade em relação à solução de engenharia a ser adotada. A propósito, observe-se que a própria planilha constante do orçamento-padrão da obra (peça 7, p. 46) já contempla, além dos serviços de regularização do subleito, serviços de ‘base ou sub-base de brita graduada com brita comercial’ e ‘sub-base estabilizada granulometricamente com mistura de solos na pista com material de jazida’.

56. A propósito, foi previsto no Termo de Referência do SRP 51/2020 (peça 4, pp. 53, 67):



'5.4. Especificações Técnicas

(...)

5.4.1.5. Os materiais do subleito devem apresentar uma expansão, medida no ensaio C.B.R., menor ou igual a 2% e um C.B.R. $\geq$ 2%. No caso de CBR inferior a 2 é recomendável fazer-se substituição do material.

(...)

Obrigações da Contratada

(...)

13.25. Todas as despesas para a realização dos serviços de controle tecnológico e medições, tais como os equipamentos de topografia, dos laboratórios de controle tecnológico de geotecnia e concreto, inclusive manutenção e pessoal de apoio e execução, deverão estar contempladas na proposta no preço estabelecido para a instalação e manutenção do canteiro de obras, sendo que ao final dos serviços todos os equipamentos serão devolvidos à CONTRATADA.

(...)

13.27. Salvo disposições em contrário que constem do termo de contrato, os ensaios, testes, exames e provas exigidos por normas técnicas oficiais para a boa execução do objeto correrão por conta da CONTRATADA e, para garantir a qualidade dos serviços, deverão ser realizados em laboratórios aprovados pela fiscalização.'

57. Da mesma forma, o documento intitulado 'Execução dos Serviços de Implantação de Pavimentação em bloco Intertravado de Concreto (Bloquetes) - Especificações Técnicas' prevê, em seus subitens 'Regularização do subleito', 'Reforço do subleito', 'Sub-base' e 'Base', a análise da capacidade de suporte e expansão do terreno, 'cabendo a determinação da compactação de CBR e de expansão pertinentes', por meio da realização dos ensaios que especifica, entre eles o Ensaio de Índice de Suporte Califórnia - ISC (peça 4, p. 120). O mesmo documento também menciona o ISC quando da exposição do 'Controle dos Insumos', nos seguintes termos (peça 4, p. 123-124):

'Os materiais utilizados na execução da regularização do subleito devem ser rotineiramente examinados mediante a execução dos seguintes procedimentos:

c) Ensaio de Índice de Suporte Califórnia (ISC), (...).'

58. Me parece que a inclusão dos referidos itens nas Especificações Técnicas, ao invés de trazer imprevisibilidade, conferiu maior transparência e tecnicidade aos procedimentos aplicáveis à execução dos serviços.

59. Em minha compreensão, a convicção da SeinfraCom quanto à suposta complexidade dos serviços e de sua incompatibilidade com a execução mediante SRP, foi reforçada pelo fato de que o Procedimento para Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação aprovado pela AR 22/2021 especificamente dispôs, em seu item 3, alínea 'c':

'c) a via deverá ser de utilização local, já consolidada, ou seja, apresentar boas condições de trafegabilidade para tráfego leve (trânsito de pedestres, veículos de passeio e veículos comerciais leves), não sendo permitido o enquadramento caso a via necessite de estudos de tráfego, estudos de cargas, ensaios geotécnicos ou quaisquer outros estudos técnicos prévios à execução dos serviços.'

60. Então, em tese, a exigência contida no item 11.1 do anexo de especificações técnicas do Pregão Eletrônico 51/2020 iria de encontro àquela vedação trazida pelo Procedimento para Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação, editado para atender às determinações deste Tribunal. Ocorre que esse conflito não existe, uma vez que, como já comentei, o SRP 51/2020 e o contrato dele decorrente são anteriores àquela Procedimento. Não se pode dizer, portanto, que o Pregão Eletrônico 51/2020 e a ata dele derivada tenham ofendido aquela norma interna da Codevasf, embora a ela não se ajustem.

61. Ainda sobre o assunto, observo que a IP-6/2004 - Dimensionamento de Pavimentos de Blocos Intertravados de Concreto, da Prefeitura Municipal de São Paulo, alegadamente utilizada pela Codevasf para dimensionamento da pavimentação e utilizada pela SeinfraCom para fundamentar sua análise, prevê a realização de testes geotécnicos, inclusive o CBR, como exemplifica o trecho abaixo transcrito:

'A espessura do pavimento a ser construído sobre o subleito será calculada de acordo com o presente procedimento, em função do índice de Suporte Califórnia (ME-9/92 ou ME-54/92, da SIURB/PMSP) representativo de suas camadas, conforme demonstrado na Instrução de Projeto - IP - 01 Instrução Geotécnica.' (peça 23, p. 4).

62. De qualquer forma, me parece que as disposições contidas naquele Procedimento aprovado pela AR 22/2021 mereçam ajustes, para que não possibilitem interpretações peremptórias, como a trazida pela

SeinfraCom. A utilização de ensaios simples de compactação de solo se caracteriza, ao invés de prática condenável, como medida recomendável à prestabilidade, durabilidade e adequação das soluções de engenharia de qualquer obra de pavimentação. Entendo que a vedação trazida pelo Procedimento para Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação possivelmente busque restringir a realização de ensaios geotécnicos de maior complexidade e não aqueles bastante simples e usuais, como é o caso do CBR, que se constitui como base dos métodos empíricos de dimensionamento dos pavimentos.

63. *Em suma, não considero que os ensaios exigidos pelo SRP 51/2020 lhes retirem a característica de serviços replicáveis ou lhes revestem de complexidade que os tornem incompatíveis com o sistema de registro de preços.”*

Acórdão 2.178/2022 – Plenário:

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

16.3. Superdimensionamento de itens supostamente incompatíveis com a realidade das obras:

16.3.1. Brita Graduada Simples – BGS e mistura solo-brita:

“65. A SeinfraCom afirma existir superdimensionamento porque:

‘18. No que se refere à utilização de camada de base com 15 cm de BGS, posteriormente alterada para a mistura solo-brita, em que pese afirmar que o dimensionamento da pavimentação tomou por base a norma IP-6/2004 - Dimensionamento de Pavimentos de Blocos Intertravados de Concreto (peça 23) , da Prefeitura Municipal de São Paulo, esta mesma norma considera que a camada de base não seria necessária para vias para tráfego leve ($N < 1,5 \times 106$) - peça 23, p. 7 -, caso que se aplica ao pregão ora em análise, conforme os critérios definidos no Ato 22/2021-PR (peça 20, p. 6, item ‘c’)’.

66. De fato, pela referida norma paulista, ‘para tráfego com $N < 1,5 \times 106$, a camada de base não é necessária’. Contudo, a mesma norma prevê que ‘quando o $N < 5 \times 105$, o material de sub-base deve apresentar um valor de $CBR \geq 20\%$; se o subleito natural apresentar $CBR \geq 20\%$, fica dispensada a utilização da camada de sub-base’. Ou seja, mesmo em se tratando de vias para tráfego leve, o dimensionamento da sub-base dependeria do resultado do CBR encontrado. Nos termos daquela norma, a sub-base seria de 18 cm de material, para um CBR de 5% e uma camada de 15 cm de sub-base seria necessária para um CBR de 5,5%, para vias leves.

67. Aliás, também a Norma DNIT 066/2004 - ES – ‘Pavimento rígido - Construção com peças pré-moldadas de concreto de cimento Portland - Especificação de serviço’, assinala: ‘para melhor desempenho do pavimento sugere-se que o material da sub-base seja coesivo ou utilizar brita graduada de granulometria fechada. A espessura da sub-base deverá ser definida em projeto, não podendo, entretanto, ser inferior a 15 cm.’

68. Considerando que as estimativas do SRP se referem a um projeto-padrão, entendo razoável partir-se da premissa de que o orçamento estimativo se constitui como uma espécie de ‘cardápio’, cujas escolhas e ajustes serão posteriormente definidos a partir da elaboração dos projetos executivos. Assim, ante o desconhecimento, naquele momento, dos CBR aplicáveis a cada local a ser pavimentado, alvitro como cabíveis aquelas estimativas.”

16.3.2. Sarjetas triangulares e calçadas armadas:

“83. Em outra senda, assiste razão à unidade técnica quando afirma existir superdimensionamento na previsão de sarjetas triangulares e calçadas armadas, com especificações usualmente utilizadas em situações de cargas pesadas. Entretanto, de forma diversa ao que compreendeu a SeinfraCom, não considero que tais serviços sejam avessos à sistemática de contratação aprovada por este Tribunal por meio do Acórdão 1.213/2021 – Plenário porque podem, em minha compreensão, ser perfeitamente padronizáveis e não se revestem de especial complexidade em sua execução. No entanto, vejo que tais estruturas são incompatíveis com a realidade local, inexistindo motivações que as justifiquem.

84. De qualquer forma, a Codevasf informou que não ocorreram pagamentos à conta de tais serviços e que eles somente seriam remunerados de acordo com sua efetiva necessidade de realização, a ser dimensionada nos respectivos projetos executivos. O órgão aduziu, ademais, que prestou esclarecimentos



similares em resposta a questionamentos efetuados no TC 036.369/2021-7 – Relatório de Acompanhamento (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), onde se espera que a questão venha a ser debatida.

85. Ante a ausência de execução de tais itens de serviço nas frentes de trabalho já inauguradas e em face da informação de que eventuais futuras execuções terão que ser explicitadas nos respectivos projetos executivos, considero que não existem medidas adicionais a serem adotadas neste processo.

86. Ainda tratando de questão similar, registro que a afirmativa da SeinfraCom de que o superdimensionamento pode levar ao superfaturamento quando da execução dos serviços, ‘por substituição de materiais e/ou diminuição de quantidades/qualidade do serviço’ não caracteriza, por si só, a existência de qualquer irregularidade. É uma questão a ser tratada pelo fiscal do contrato, o qual deverá, em qualquer situação, verificar a compatibilidade entre os serviços e materiais utilizados e aqueles contratualmente previstos. A propósito, já frisou o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti no voto condutor do Acórdão 1213/2021 – Plenário:

‘31. O terceiro ponto de controle deve ser exercido durante a execução contratual. Nesse caso, penso que não há a necessidade de formular providência específica, pois se aplicam os procedimentos normais de fiscalização da empresa estatal, os quais - por óbvio - devem verificar a precisa correspondência entre os serviços contratados e executados.’”

- IV -

17. A totalidade das questões relacionadas ao Pregão 25/2020 – Sede, Contratos 0.116.00/2020 e 0.134.00/2020, relativos à execução de serviços de pavimentação asfáltica no Distrito Federal, foram espancadas no TC 003.728/2022-6, que deu origem ao Acórdão 2.176/2022 – Plenário. Naquele aresto, foi assinado o prazo de quinze dias para que a Codevasf adotasse as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei e declarasse a nulidade daquele Pregão e dos atos dele decorrentes, “uma vez que o objeto licitado, por suas características, não se enquadra na categoria de obras e serviços simples de engenharia, padronizáveis e replicáveis, constituindo-se em obras complexas que demandam a elaboração de projetos e a realização de estudos específicos, incompatíveis com a solução adotada”. Admitiu-se, outrossim, a subsistência da parcela do Contrato 0.116.00/2020 relacionada às obras de acesso a uma escola especificamente mencionada, por já se encontrar concluída.

18. Essa deliberação foi considerada cumprida, por meio do Acórdão 2.176/2022 – Plenário.

- V -

19. Os pontos alusivos aos Pregões 85/2020 e 44/2020, que tratam fundamentalmente da realização de serviços de base e sub-base mediante a utilização de mistura solo-brita e do possível superdimensionamento em decorrência da previsão contratual de serviços de sarjetas triangulares e calçadas armadas, são de natureza similar às discutidas no voto condutor do Acórdão 2.178/2022 – Plenário, conforme transcrevi nos itens 16.3.1 e 16.3.2 retro. Em consequência, também em relação a esses certames, deve-se determinar à Codevasf que promova os ajustes nos contratos, a partir da elaboração de projetos executivos condizentes com as reais necessidades locais.

20. Deve-se determinar à entidade, outrossim, que atente para a necessidade de rigor na fiscalização, a qual deverá, em qualquer situação, verificar a compatibilidade entre os serviços e materiais utilizados e aqueles contratualmente previstos.

21. No que se refere ao Pregão 77/2020, considero grave o apontamento da realização de pavimentação em CAUQ (Contrato 0.141.00/2020) sobre os atuais pavimentos já existentes, constituídos de blocos de materiais pétreos: (i) a uma porque a nova pavimentação foi realizada sem a apresentação de estudos ou justificativas que demonstrassem a necessidade e vantajosidade dessa substituição. Conforme destacou a unidade técnica, em um cenário de carência é reprovável a existência desse desperdício, caracterizado pela repavimentação de vias que já receberam prévia atenção, com a preterição da abertura de obras em novas frentes, sem a mínima motivação do ato administrativo; (ii) a duas porque em diversas situações foi constatada a retirada do pavimento então existente, em afronta ao Procedimento “Enquadramento de Vias para Obras de Pavimentação”, que expressamente dispôs que “para que a via seja considerada ‘enquadrada’, todos os itens dos critérios devem ser assinalados com ‘Sim’ no Formulário – Checklist de enquadramento de Vias”. O referido

“checklist” pergunta se “*é dispensada a realização de obras complementares (drenagem profunda, escavação de rochas, remoção de pavimento existente, etc.)*”. No caso concreto, a remoção do pavimento já existente tornaria a via como “não enquadrada”, nos termos daquele Procedimento.

22. Ocorre que o Procedimento “Enquadramento de Vias para Obras de Pavimentação” foi aprovado na Codevasf por meio da AR 22/2021, de 9/7/2021, ao passo que a Ata decorrente do Pregão 77/2020 é datada de 29/12/2020, com a imediata celebração do Contrato 0.141.00/2020. O contrato é, portanto, anterior à norma ofendida.

23. Por outro lado, não constam dos autos as Ordens de Serviço que autorizaram o início dos trabalhos nas vias já previamente pavimentadas. No entanto, ao que tudo indica, algumas frentes foram iniciadas posteriormente à edição daquele Procedimento, a exemplo dos serviços executados em Lagoa Nova, sobre os quais existe informação da equipe de fiscalização de que “o período de realização da obra compreende a data de 16/1/2022 a 31/1/2022”. Pode-se deduzir o mesmo em relação ao município de Parelhas, relativamente ao trecho que liga a sede do município à Barragem de Boqueirão, em face de notícias extraídas do *site* mantido pela Prefeitura Municipal, indicando que as obras teriam se iniciado em 31/1/2022.

24. A respeito, transcrevo excerto do voto proferido pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, condutor do Acórdão 1.170/202 – Plenário, que aborda com propriedade a obrigatoriedade que recairia sobre as novas Ordens de Serviço a serem emitidas, ainda que se referissem a contratos assinados anteriormente à edição do Procedimento aprovado pela AR 22/2021:

“72. Não obstante essas considerações, há que se dar razão à SeinfraCOM quanto à obrigatoriedade de a Codevasf aplicar os critérios e procedimentos de enquadramento de vias nas obras iniciadas após a edição do Ato 22/2021-PR. Em outras palavras, a partir da publicação da norma, toda emissão de novas ordens de serviço para início das obras relacionadas aos pregões em tela deveria ser precedida da aplicação dos critérios de enquadramento, independentemente da data em que foram celebrados os contratos. Nos casos em que não havia ordem de serviço emitida, tem-se que os efeitos de tais contratos ainda não haviam se aperfeiçoado, uma vez que a autorização para execução contratual ainda se encontrava pendente. E, em atendimento ao princípio da legalidade, o gestor somente poderia conceder essa autorização se as condições de execução contratual estivessem em conformidade com as normas em vigor, entre elas, o Ato 22/2021-PR. Portanto, os contratos nessa situação deveriam ser necessariamente reanalisados e, havendo incompatibilidade com os critérios normatizados, ser objeto de ajuste.”

25. Em reforço àquela tese, o Procedimento aprovado por aquele Ato 22/2021 previu que, após a realização da licitação – e consequente assinatura do contrato – ocorrerá a indicação, pelo beneficiário, da localidade e das vias que apresentem necessidade de intervenções, sendo que: (i) será destacada equipe técnica, que realizará visita à localidade e vias indicadas; (ii) as informações referidas no “Checklist de Enquadramento de Vias” deverão ser utilizadas quando da elaboração dos Projetos Executivos; e (iii) as Ordens de Serviço somente poderão ser emitidas após a aprovação dos Projetos Executivos pela Codevasf. Vê-se, portanto, que as Ordens de Serviço somente podem ser emitidas após a realização das vistorias e do atendimento às disposições contidas no “checklist”, independentemente da data de assinatura dos contratos.

26. Entendo que essa desconformidade seja passível de punição, fazendo-se recomendável a autuação, pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica, de processo apartado para que sejam identificadas as situações em que foram emitidas Ordens de Serviço posteriores a 9/7/2021 (data de aprovação do Ato 22/2021-PR) autorizando a pavimentação de vias que já se encontravam previamente pavimentadas com blocos de materiais pétreos e cujos pavimentos antigos foram removidos e os respectivos responsáveis por tais autorizações, para que, na sequência, sejam realizadas suas audiências, em face do descumprimento do normativo interno.

– VI –

27. Por fim, por guardar estreita correlação com as questões de fundo discutidas nestes autos, permito-me reproduzir considerações que consignei em meu voto condutor do Acórdão 2.178/2022 – Plenário:

“92. É certo que o Tribunal, ao aprovar tal modelagem, externou sua preocupação relativamente à criação de pontos de controle suficientes para mitigar os riscos então apontados. E não há qualquer dúvida de que diversos pontos de controle já foram implementados. Creio, no entanto, ser necessário um certo tempo para que os controles demandados pelo Tribunal – e mesmo aqueles já implementados pela Codevasf – sejam mais bem desenvolvidos e incorporados à cultura organizacional daquela empresa pública, e a partir daí testados e aperfeiçoados, como é comum em qualquer processo de inovação.

93. Da mesma forma, é necessário cautela para que este Tribunal não enxergue e avalie os novos procedimentos com as mesmas lentes e réguas até aqui utilizadas, sob o risco de se jogar por terra toda a nova sistemática de contratação apresentada pela Codevasf. É fazer com que a fiscalização se constitua em um instrumento que auxilie no aprimoramento contínuo em prol da gestão pública, e não que defenda o continuísmo de práticas que reconhecidamente não vinham funcionando a contento.”

28. Naquela sessão de 5/10/2022, com muita propriedade, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti destacou que o Tribunal havia aprovado, em um primeiro momento, a modelagem utilizada pela Codevasf, mas que se fazia necessária a realização de uma avaliação geral daquela metodologia, uma vez que usualmente somente chegavam ao conhecimento do Tribunal os casos em que supostamente teriam ocorrido problemas, por meio de representações. Na percepção de Sua Excelência, seria necessário que o Tribunal, *sponte propria*, trouxesse algumas informações adicionais, a exemplo do conjunto das obras realizadas com a utilização dessa sistemática, do montante de recursos empregados e do percentual das vias pavimentadas em que houve o apontamento de problemas, entre outras. Destacou a importância de que o levantamento também narrasse os casos de sucesso. Somente assim, o Tribunal poderia enxergar a questão de forma mais abrangente e teria melhores condições para afirmar se o emprego dessa metodologia é, ou não, conveniente.

29. Na mesma linha, o Ministro-Substituto Weder de Oliveira destacou a necessidade de se distinguir os problemas advindos da modelagem concebida e as disfunções originadas de seu uso inadequado, ou seja, seria necessário avaliar se os casos de insucesso decorreriam do mal uso da solução implementada.

30. Na ocasião, informei que o TC 005.920/2022-1, que relatei naquela mesma sessão, talvez pudesse abarcar esse estudo. Contudo, aquele processo tratou especificamente de representação voltada à apuração de práticas colusivas em certames promovidos pela Codevasf, com escopo diverso do que fora então suscitado. O estudo alvitrado permanece, assim, como uma necessidade premente, ainda não satisfeita.

31. A propósito do assunto, permito-me observar que a metodologia adotada pela Codevasf foi primeiramente apreciada por este Tribunal em 26/5/2021, quando foi prolatado o Acórdão 1.213/2021 – Plenário, conforme descrevi. Naquela data, foram endereçadas as primeiras determinações à entidade para o aperfeiçoamento da modelagem analisada. Depois, em 25/5/2022, nova determinação foi dirigida à Codevasf (Acórdão 1.170/2022 - Plenário), mais uma vez como forma de mitigar problemas relacionados àquela sistemática de contratação. E mais recentemente, em 5/10/2022 (Acórdão 2.178/2022 – Plenário), como também já assinalei neste voto, advieram novas determinações voltadas à atenuação de imperfeições.

32. Vê-se então, sem dificuldades, que somente a partir de 26/5/2021 os pregões eletrônicos realizados pela Codevasf teriam a possibilidade de contemplarem as soluções demandadas por esta Corte para os problemas primeiramente apontados.

33. Nessa linha, é de se destacar que qualquer estudo que busque avaliar a conveniência da utilização da sistemática de registro de preços para a contratação de obras de pavimentação, utilizada pela Codevasf, deve se pautar no exame de pactuações mais recentes, porque nelas é esperada a implementação dos pontos de controle desejados e exigidos por este Tribunal.

34. Estes autos agora relatados, por exemplo, representam uma visão construída a partir de paradigmas possivelmente já superados, uma vez que se avaliou pregões realizados em 2020, antes ainda, portanto, da primeira deliberação do TCU a respeito daquela modelagem. Mesmo que tenha ocorrido a modulação das contratações deles decorrentes, por meio da inserção de novos regramentos



aplicáveis às eventuais Ordens de Serviço mais contemporâneas, é certo que o arcabouço original daqueles pactos era outro e não pode ser inteiramente superado.

35. Ao que me parece, ainda não houve tempo suficiente para que os aperfeiçoamentos determinados por esta Corte já tenham se refletido nos certames promovidos por aquela empresa pública. Em consulta realizada ao site mantido pela Codevasf na internet, realizada em 7/12/2022, verifiquei que para o ano de 2022 os quadros-resumo de licitações consignavam, para a totalidade de suas unidades (Sede + 12 Superintendências Regionais), apenas oito certames destinados ao registro de preços para obras de pavimentação, dos quais somente um menciona a existência de contrato assinado (PE 12/2021, relacionado à Superintendência Regional de Petrolina – PE), sendo os demais sete lançados com a observação “Aguardando a realização de sessão pública” (todos da Superintendência Regional de Montes Claros – MG), ou seja, os certames ainda não haviam sido concluídos.

36. Não existe, portanto, até o momento presente, densidade suficiente de certames que possibilite a realização do pertinente estudo alvitrado na sessão de 5/10/2022. Isso não impede, no entanto, que a SeinfraUrbana realize ação preventiva e tempestiva sobre os certames mais recentes, bem como aqueles ainda não concluídos, de forma a verificar, desde logo, sua adequação aos preceitos ditados por esta Corte de Contas. Da mesma forma, o amplo estudo sugerido na sessão de 5/10/2022 possivelmente já possa ser efetivado no segundo semestre deste ano de 2023, a depender do ritmo da execução orçamentária e das diretrizes adotadas pela Codevasf neste exercício, cabendo à unidade técnica reservar espaço em seu planejamento para a realização daquela possível ação de controle.

37. Por derradeiro, em relação à proposta de mérito formulada pela SeinfraUrbana, considero que as ciências sugeridas pela unidade técnica referem-se, em seu âmago, às características intrínsecas à modelagem adotada e, pelas razões expostas, não se afiguram oportunas, sobretudo porque, em sua maioria, não se relacionam a irregularidades já detectadas, mas decorrem do receio de que elas venham a ocorrer, circunstância que pode ser evitada por meio de uma eficiente fiscalização contratual, essa, sim, merecedora de alerta por este Tribunal.

Ante todo o exposto, voto no sentido de que o Colegiado adote a deliberação que ora lhe submeto.

ACÓRDÃO Nº 116/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.369/2021-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Responsáveis: não há
4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: ex-Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana)
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de relatório de acompanhamento autuado com o objetivo de dar cumprimento à determinação constante do item 9.5 do Acórdão 1213/2021 – Plenário e avaliar atas de registro de preço oriundas de pregões eletrônicos lançados em 2020 pela Codevasf, para a execução de serviços de pavimentação de vias públicas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal; 1º, inciso II; e 38, inciso I, da Lei 8.443/1992; 241, inciso I; e 250, incisos II e IV, do Regimento Interno, em:

- 9.1. determinar à Codevasf que:



9.1.1. nas planilhas orçamentárias de obras contratadas mediante sistema de registro de preços separe o serviço “Distância Média de Transporte – DMT” da composição dos demais serviços, de modo a possibilitar maior controle e transparência em sua medição, inclusive nos contratos já em andamento, por meio da realização de aditivos contratuais;

9.1.2. promova ajustes em todos os contratos em execução decorrentes dos Pregões 85/2020 – Sede e 44/2020 – Sede, a partir da elaboração de projetos executivos condizentes com as reais necessidades locais, de forma a extirpar a previsão de itens superdimensionados, a exemplo da utilização de mistura solo-brita, de sarjetas triangulares e de calçadas armadas;

9.1.3 atente para a necessidade de rigor na fiscalização dos contratos para a execução de obras de pavimentação originados de sistemas de registros de preços, a qual deverá, em qualquer situação, verificar a compatibilidade entre os serviços e materiais utilizados e aqueles contratualmente previstos;

9.2. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica que:

9.2.1. autue processo apartado para que sejam identificadas, relativamente ao Pregão 77/2020 – Sede, as situações em que foram emitidas Ordens de Serviço posteriores a 9/7/2021 (data de aprovação do Ato 22/2021-PR) para a pavimentação de vias que já se encontravam previamente pavimentadas com blocos de materiais pétreos e cujos pavimentos anteriores tenham sido removidos e os respectivos responsáveis por tais atos, e autorizar, desde logo, a realização de suas audiências, uma vez que a necessidade de remoção de pavimento existente tornava a via como “não enquadrada”, nos termos do “Checklist de Enquadramento de Vias” constante do Procedimento aprovado pela Codevasf por meio da AR 22/2021-PR;

9.2.2. realize ação de controle preventiva e tempestiva sobre os pregões eletrônicos realizados pela Codevasf (Sede e Superintendências Regionais) voltados à contratação de serviços de pavimentação de vias e contratos deles decorrentes, realizados posteriormente a 25/5/2022, de forma a verificar sua compatibilidade e aderência aos parâmetros aprovados por este Tribunal, sobretudo às determinações efetuadas por meio dos Acórdãos 1.213/2021 – Plenário, 1.170/2022 – Plenário e 2.178/2022 – Plenário;

9.2.3. tão logo existam pregões eletrônicos e contratos deles decorrentes assinados posteriormente a 25/5/2022 (data em que foi prolatado o Acórdão 1.170/2022 – Plenário), em quantidade suficiente para constituir amostra representativa, realize fiscalização voltada à avaliação geral da metodologia de contratação de obras de pavimentação por meio da realização de sistema de registros de preços, coletando não apenas as situações-problema detectadas, mas também os casos de sucesso, trazendo informações acerca do montante de recursos executados por essa sistemática e da quantidade de vias pavimentadas, do custo comparativo dessas obras relativamente a outras contratadas por sistemática distinta, do percentual de vias em que houve o apontamento de problemas, entre outros indicadores que possibilitem o ajuizamento acerca da conveniência do emprego dessa metodologia;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão à Codevasf, 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 3/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0116-03/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.



GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-021.477/2022-1

Natureza: Representação.

Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. POSICIONAMENTO EM DESACORDO COM PARECER JURÍDICO OPINATIVO DA PROCURADORIA JUNTO AO IBAMA, MAS EM ALINHAMENTO À JURISPRUDÊNCIA DE TRIBUNAIS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, com os pertinentes ajustes de forma, a instrução do Auditor Federal de Controle Externo da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental (peça 20), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 21-22):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Dr. Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral junto ao TCU, nos termos do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, dando notícia de que a Presidência do Ibama vem supostamente adotando entendimentos, nos julgamentos de recursos de multas ambientais, em desacordo com pareceres jurídicos da Procuradoria Federal junto ao Instituto, o que poderia levar à prescrição de 45 mil multas no valor total de R\$ 18,8 bilhões.

2. Em caráter cautelar, o Subprocurador-Geral junto ao TCU requer que este Tribunal determine a imediata sustação da prática de qualquer ato pelo Presidente do Ibama com vistas a conhecer supostas prescrições de multas ambientais em desacordo com pareceres jurídicos da respectiva Procuradoria Federal, até a decisão desta Corte de Contas.

HISTÓRICO

3. Instrução anterior (peça 5) realizou exame de admissibilidade, tendo concluído que a presente representação deveria ser conhecida, uma vez satisfeitos os requisitos previstos nos artigos 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

4. No entanto, verificou-se que não havia nos autos elementos suficientes para a conclusão acerca da presença dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica. Por esse motivo, realizou-se oitiva prévia do Ibama acerca dos fatos tratados na representação, de modo a subsidiar esta unidade técnica no exame quanto ao pedido de concessão de medida cautelar feito pelo representante.

5. Além disso, realizou-se diligência ao Ibama visando à obtenção dos seguintes documentos e informações (peça 5, p. 5-6):

‘c.1. cópia da orientação normativa de 2009, atualizada em 2014, que, segundo a matéria jornalística citada nesta representação, traz entendimento de que, despachos simples de mero expediente, interrompem os prazos prescricionais, informando se a referida norma continua vigente;

c.2. cópia do normativo que revogou total ou parcialmente a orientação normativa citada na alínea anterior, se for o caso;

c.3. cópia dos pareceres jurídicos que fundamentavam o entendimento anterior da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama, segundo o qual despachos simples de mero expediente interrompem os prazos prescricionais;

c.4. cópia dos pareceres jurídicos que fundamentam o novo entendimento aplicado pela Presidência do Ibama;



c.5. cópia das jurisprudências recentes de Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, referente ao tema em questão;

c.6. cópia do levantamento feito pelo Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (Cenpsa) que, de acordo com a matéria jornalística citada nesta representação, conclui que 45 mil processos têm ‘elevada probabilidade de serem atingidos pela prescrição’, caso os chamados meros despachos não sejam capazes de interromper a prescrição;

c.7. levantamento de quantas multas já foram consideradas prescritas em razão do novo entendimento aplicado.’

6. Por fim, a instrução à peça 5 solicitou acesso eletrônico aos processos administrativos que tratam do tema em tela para os auditores designados por esta unidade técnica.

7. Ante as razões expressas pela [então] SecexAgroAmbiental, o ministro relator, Marcos Bemquerer, determinou a realização de oitiva prévia do Ibama e autorizou a realização da diligência proposta (peça 8).

8. Em resposta, o Presidente do Ibama manifestou-se por meio do Ofício 1212/2022/GABIN (peça 13).

EXAME TÉCNICO

9. Como visto à peça 5, com base em matéria jornalística publicada pela Folha de S. Paulo, o representante alega que a Presidência do Ibama vem aplicando entendimento diferente daquele defendido pela Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto à autarquia com relação à chamada prescrição intercorrente de autos de infração ambiental.

10. De acordo com a reportagem citada, a autoridade responsável pelo julgamento de recursos administrativos no Instituto vem declarando a prescrição de multas com base no argumento de que despachos de mero expediente não interrompem a contagem de prazos para prescrição. Esse entendimento, que seria contrário ao da PFE, pode atingir 45 mil processos, cujas autuações somam R\$ 18,8 bilhões (peça 1, p. 2).

Manifestação da Presidência do Ibama (peça 13)

11. Em resposta à oitiva realizada, o Ibama afirma que o entendimento que vem sendo aplicado pela Presidência da Autarquia no julgamento de multas ambientais se baseia em jurisprudência de Tribunais Regionais Federais (TRFs) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e não em opinativos da Advocacia-Geral da União (AGU). Defende que é dever do gestor se ater à legalidade, e um bom norte para tanto é seguir o entendimento do Poder Judiciário (peça 13, p. 1).

12. Na autoridade de julgador de segundo grau dos processos sancionadores, a Presidência do Ibama tem entendido que atos intermediários de mero expediente – como pedido de cópias, juntadas de procurações e digitalização – não interrompem a ocorrência do prazo prescricional, porque o que o interrompe são os atos efetivamente instrutórios, os decisórios e os que se destinem à comunicação ao interessado (peça 13, p. 1).

13. Nesse sentido, o gestor traz aos autos jurisprudência do STJ no sentido de que a simples prolação de despacho de mero expediente não pode ser invocada como ato capaz de interromper a prescrição (REsp 1.869.580/PE, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. em 30/06/2020, DJ 1º/07/2020, em peça 13, p. 1). Isso é válido tanto para atos opinativos como para a mera circulação dos autos:

PROCESSUAL CIVIL. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DE OMISSÃO. [...] 3. O Tribunal regional categoricamente consignou que a citação da recorrida ocorreu em 13.8.2004, sendo que o próximo ato realizado no procedimento administrativo foi praticado em 21.6.2007, **contudo não se tratava de ato capaz de interromper a prescrição, mas mero ato opinativo, conforme está disposto no art. 2º da Lei 9.873/1999**, sendo que o despacho decisório foi proferido apenas em 20.12.2007, quando havia ocorrido a prescrição intercorrente, pois ultrapassado o prazo de três anos da paralisação do processo administrativo. 4. Embargos de Declaração rejeitados.

[STJ, 2ª T., v.u., EDcl no REsp 1.351.786/RS, rel. Min. Herman Benjamin, j. em 27/09/2016, DJe 11/10/2016] (destaques no original) (peça 13, p. 1-2).

[...] 5. Conforme explicitado no dispositivo acima, a movimentação processual impeditiva da paralisação trienal fatal pode decorrer tanto do julgamento da causa processual administrativa, como por um simples despacho. 6. Desse modo, dada a fluidez inerente ao termo, torna-se fundamental definir o que o caracteriza despacho. No caso, **despacho, deve ser compreendido como qualquer ato da Administração praticado no processo administrativo que resulte efetiva inovação nos autos, como ocorre com as manifestações técnicas produzidas pela Administração acerca dos elementos trazidos aos autos processuais (análise de fatos, provas e defesas), com os pareceres e até mesmo com a adoção de providências internas ou externas que importem impulso processual (expedição de intimações, por exemplo).** 7. Entretanto, não pode ser considerada como despacho a mera circulação dos autos pelas diversas áreas técnicas da Administração envolvidas no processo sem a produção de uma efetiva manifestação, ou a mera repetição de manifestações ou providências já presentes nos autos. [...] 10. Com efeito, somente os atos tendentes a apurar o ato ilícito e, consequentemente, capazes de possibilitar o julgamento no sentido da homologação ou não do auto de infração serão capazes de anular eventual incidência da prescrição intercorrente. Isso porque o procedimento administrativo é conduzido pelo Princípio da Segurança Jurídica, o qual estaria totalmente fragilizado caso a lei possibilitasse que todo e qualquer ato, mesmo aqueles que não objetivem o deslinde da controvérsia, afastassem a prescrição intercorrente. [...] 14. Assim, não havendo como considerar distribuição do processo, bem como mero carimbo como atos hábeis a dar impulso útil ao processo, não há outra conclusão se não pela ocorrência de prescrição intercorrente, nos termos do art. 1º. da Lei 9.873/99 e art. 21, § 2º., do Decreto 6.514/08, em razão da inércia do IBAMA que acarretou a paralisação do processo administrativo por período superior a 3 (três) anos. [STJ, 1ª T., v.u., AgRg no AREsp 613.122/SC, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 10/11/2015, DJe 23/11/2015] (destaques no original) (peça 13, p. 2).

14. Na mesma linha, o gestor aponta diversas decisões do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que apenas atos efetivamente decisórios, instrutórios ou de comunicação do devedor interrompem a prescrição intercorrente, e não todo e qualquer ato (peça 13, p. 2-3). Destaca, ainda, que o STJ, responsável por uniformizar a aplicação do direito infraconstitucional, vem mantendo decisões dos TRFs nesse sentido e tem majorado os honorários para quem recorre contra esse entendimento (STJ, AREsp 2146165; STJ, AgInt no AREsp 2033807; STJ, REsp 2.000.114; STJ, REsp 1.997.755; e outros, em peça 13, p. 3-5).

15. Cita, também, farta jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais para demonstrar que, naqueles Tribunais, com exceção do da 2ª Região, também somente se admite como interruptivos da prescrição intercorrente os atos efetivamente decisórios, instrutórios e de intimação do devedor (peça 13, p. 5-12).

16. Por outro lado, a Presidência do Ibama reconhece que não existem pareceres da Advocacia-Geral da União de acordo com essas jurisprudências dos TRFs 1ª, 3ª, 4ª e 5ª e STJ (peça 13, p. 12). O que existe é a Orientação Jurídica Normativa 6/2009/PFE-Ibama/PGF/AGU (peça 13, p. 24-54), que aduz que qualquer despacho interrompe a prescrição.

17. Ressalta, todavia, que essa opinião da AGU, atualizada em janeiro de 2014 e ainda vigente, não vem sendo corroborada pelo Judiciário, resultando em diversas condenações do Ibama. Desse modo, defende que a postura adotada pela autoridade julgadora de segundo grau evita condenações sucumbenciais e esforço estatal, tanto do Ibama, como do Judiciário (peça 13, p. 12).

18. Argumenta que a atividade de opinar, da AGU, e de decidir, do gestor, são distintas. Na AGU, conforme a Lei Complementar 73/1993, artigos 40 e 42, os opinativos jurídicos podem ter efeitos vinculantes para os gestores quando forem aprovados pelo presidente da República, por ministros de Estado ou pelos titulares das demais secretarias da Presidência da República, hoje com **status** de ministros, o que não aconteceu no caso da OJN 6/2009. Assim, defende que a Orientação Jurídica Normativa em tela não é vinculante, não obrigando o seguimento de seus termos pelo gestor público (peça 13, p. 12).

19. Afirma que a Presidência do Ibama tem acatado a jurisprudência do STJ e TRFs em sentido contrário à OJN 6/2009, mas sem impô-la às demais unidades da autarquia (peça 13, p. 12).

20. Em relação à estimativa das multas que podem ser anuladas pela aplicação da jurisprudência citada, informa que o Ibama, segundo a Nota Técnica 4/2022/CCOB/CGFIN/DIPLAN, arrecada 0,53% do seu estoque de dívida, em levantamento efetuado nos últimos dez anos. Assim, o impacto real não seria aquele estampado nos valores declarados prescritos, mas em menos de 1% do seu valor. Ademais, o efeito prático da adoção do entendimento do Judiciário é a prescrição, que não alcança as medidas cautelares (embargos) ou a reparação civil (peça 13, p. 12).

21. Argumenta que a legalidade deve ser o norte de atuação do gestor público, e não efetuar contas como se manter o auto de infração fosse uma premissa a ser adotada **a priori** pelo órgão de julgamento. Ressalta que julgar envolve imparcialidade, também exigida ao julgador administrativo, que deve aplicar o direito à situação posta no processo administrativo, atendo-se à legalidade (peça 13, p. 13).

22. Por fim, observa que não existe prejuízo ao Erário ao se cumprir o princípio basilar do Estado democrático de direito, que é o da legalidade. Alega que o entendimento que gerou a representação está alinhado com a jurisprudência majoritária do STJ e TRFs, exceto o da 2ª Região, e, por isso, é favorável ao patrimônio público, impedindo a movimentação inútil da máquina administrativa e judiciária, bem como condenações em horários advocatícios.

Análise

23. A Orientação Jurídica Normativa 6/2009/PFE/Ibama (peça 13, p. 24-54), atualizada em janeiro de 2014, trata da prescrição no processo de apuração de infração administrativa ambiental. O expediente esclarece que a prescrição da pretensão estatal se divide em prescrição da pretensão punitiva e prescrição da pretensão executória. A primeira, por sua vez, subdivide-se em prescrição da pretensão punitiva propriamente dita e prescrição da pretensão punitiva intercorrente.

24. A prescrição da pretensão punitiva está diretamente ligada à atuação estatal com vistas a apurar eventual infração administrativa ambiental e aplicar a penalidade dela decorrente. Uma vez que a administração se mantenha inerte por determinado período de tempo fixado em lei, restará obstada a possibilidade de exercer seu poder-dever punitivo.

25. O art. 1º, **caput**, da Lei 9.873/1999 estabeleceu o prazo de cinco anos para a administração pública apurar a infração administrativa e consolidar a sanção a ser aplicada. Esse é o prazo que o Ibama terá, em regra, a partir da data do cometimento da infração – ou da cessação do ato ilegal, nos casos das infrações permanentes – para apurar a infração administrativa e consolidar a sanção a ser aplicada. A OJN 6/2009 trata, também, das exceções previstas em lei, como no caso de infrações administrativas que também constituem crime, e das causas interruptivas do prazo legal.

26. Já a prescrição da pretensão punitiva intercorrente ocorre quando o processo administrativo ou judicial fica paralisado por incúria da Fazenda Pública (peça 13, p. 32). Essa modalidade de prescrição está expressamente prevista na legislação ambiental, no § 2º do art. 21 do Decreto 6.514/2008, que tem o mesmo teor do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999:

‘§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração 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.’ (destacamos)

27. Assim, durante o processo transcorrem, concomitantemente, os prazos da prescrição da pretensão punitiva intercorrente (de 03 anos) e da prescrição da pretensão punitiva propriamente dita (em regra, de 05 anos).

28. Consolidada a multa com a coisa julgada administrativa, após o julgamento definitivo da infração, caso o infrator não pague a multa no prazo previsto na Lei 8.005/1990, inicia-se a contagem do prazo prescricional da pretensão executória, também de cinco anos, que apenas se interrompe ou se suspende nas hipóteses previstas em lei: artigos 2ºA da Lei 9.873/1999 e 2º, § 3º, da Lei 6.830/1980. Todavia, esta instrução não tratará da prescrição da pretensão executória, pois esta não é objeto da

presente representação.

29. Quanto à interrupção da prescrição da pretensão punitiva, a OJN 6/2009 esclarece que (peça 13, p. 34):

‘(...) a prescrição da pretensão punitiva do Estado, decorrente do poder de polícia, interrompe-se, regra geral, toda vez que verificada a ocorrência de evento com previsão no artigo 2º da Lei 9.873 de 1999, reiniciando-se, por inteiro, a contagem do interstício temporal. Isso, enfatize-se, independentemente do número de vezes que esses eventos ocorram.’

30. Nos termos do art. 2º da Lei 9.873/1999, 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.’

31. Com relação à prescrição da pretensão punitiva intercorrente, a OJN 6/2009 defende que (peça 13, p. 40):

‘69. Uma vez que a norma veiculada no § 2º do artigo 21 do Decreto nº 6.514 de 2008 não destaca quais ‘despachos’ teriam o condão de interromper a prescrição intercorrente e sendo certo que onde o legislador não restringiu não cabe ao intérprete fazê-lo, pode-se concluir que qualquer ‘despacho’ lançado nos autos é capaz de interrompê-la. Cita-se, como exemplo de ‘despacho’ interruptivo da prescrição intercorrente, o ato que determina a movimentação do processo ao setor competente para o normal seguimento do feito.’

70. Diversamente do que ocorre com a prescrição da pretensão punitiva, na intercorrente, até mesmo a regularização de um vício formal, ou a repetição de uma diligência, desde que formalizada nos autos, têm o efeito de interromper a prescrição. Os despachos/movimentações devem, todavia, traduzir o efetivo prosseguimento do feito, não sendo aptos à interrupção da prescrição intercorrente atos de caráter protelatório.’

32. Ou seja, a OJN 6/2009 orienta que qualquer movimentação dada ao processo pela administração, visando ao correto deslinde do feito, implica a interrupção do prazo prescricional intercorrente. No entendimento do opinativo jurídico, nesses casos, não haveria inércia ou desídia dando causa à prescrição (peça 13, p. 41).

33. Ocorre que, como demonstrou o Presidente do Ibama em sua manifestação, o Poder Judiciário não vem acatando essa tese. Ao contrário, é firme a jurisprudência do STJ e da maior parte dos Tribunais Regionais Federais no sentido de que somente se admitem como interruptivos da prescrição intercorrente os atos efetivamente decisórios, instrutórios e de intimação do devedor. Ou seja, o Judiciário, em regra, não considera que despachos de mero expediente interrompem a prescrição intercorrente, e tem inclusive penalizado a administração, majorando os honorários advocatícios, quando esta recorre da decisão às instâncias superiores.

34. A exceção fica por conta do TRF da 2ª Região. De todo modo, ressalta-se que a jurisprudência do STJ, responsável por uniformizar a aplicação do direito infraconstitucional, está em linha com a dos demais TRFs.

35. Ademais, a Presidência do instituto não vem impondo o seu entendimento às demais unidades da autarquia. Como destaca o Despacho 13930503/2022-Gabin, dirigido ao Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (Cenpsa) do Ibama:

‘6. É possível afirmar que a finalidade imediata não é a uniformização interpretativa acerca de um mesmo dispositivo de lei, mas sim a preservação dos posicionamentos de cada ente da unidade, podendo o parecerista, com base no ordenamento jurídico, definir o seu entendimento, ainda que exista maciça jurisprudência em sentido contrário à ONJ 06/2010, mostrando-se desatualizada.

7. De fato, mesmo a questão girando em torno de posicionamentos diferentes, o parecerista possui a liberdade de invocar o direito que quer ver tutelado, mediante a manutenção da interpretação constante dos permissivos legais, até porque não houve decisão vinculante para modificar a matéria na



qual esse tema está inserido.’ (peça 13, p. 15)

26. Portanto, como destacou o representante, a Presidência do Ibama vem, de fato, aplicando, nos julgamentos de recursos administrativos, entendimento diferente da orientação jurídica normativa vigente. Todavia, a OJN 6/2009 não tem caráter vinculante e o entendimento que ela defende é contrário à jurisprudência majoritária da Justiça Federal e STJ. Assim, a conduta adotada pelo presidente da autarquia tende a evitar movimentação inútil da máquina administrativa e judiciária, bem como condenações em honorários advocatícios.

37. Desse modo, a presente representação deve ser conhecida, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade, porém no mérito deve ser considerada parcialmente procedente, na medida em que a razão pela qual a Presidência do Ibama vem adotando entendimento contrário à OJN 6/2009 foi adequadamente justificada nos autos.

38. Por fim, quanto à medida cautelar pleiteada, verificam-se ausentes os pressupostos para sua concessão. Em especial, não se constatou a plausibilidade jurídica do pedido, uma vez que a Presidência do Ibama foi capaz de demonstrar que o entendimento que vem adotando no julgamento de recursos administrativos contra autos de infração ambiental está em linha com a jurisprudência do STJ e dos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª, 4ª, e 5ª regiões. Conclui-se, portanto, que o requerimento de concessão de medida cautelar deve ser indeferido.

CONCLUSÃO

39. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos artigos 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

40. No que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estarem presentes nos autos os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.

41. Além disso, diante dos fatos apurados, conclui-se pela procedência apenas parcial da representação, uma vez que, apesar de o Presidente do Ibama estar, de fato, aplicando entendimento divergente de orientação jurídica normativa vigente, a tese defendida na OJN 6/2009 não tem sido acolhida no Judiciário. Por esta razão, propõe-se o arquivamento da presente representação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pelo Dr. Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) encaminhar o acórdão que vier a ser proferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e ao representante, acompanhado do relatório e do voto que fundamentam a deliberação;

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se da Representação de iniciativa do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU, com pedido de medida cautelar, acerca da adoção, pela então Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, de entendimento sobre a prescrição intercorrente de autos de infração ambiental em desacordo com pareceres jurídicos da Procuradoria Federal Especializada junto àquele Instituto – PFE.

2. Segundo informado pelo Representante, tendo por base matéria jornalística veiculada pela Folha de São Paulo, a então presidência do Ibama estaria adotando posicionamento no sentido de considerar que despachos simples de ‘mero expediente’ não interrompem os prazos prescricionais. Contudo esse entendimento seria considerado inadequado pela PFE e a sua adoção poderia levar à prescrição de 45 mil multas, no valor total de R\$ 18,8 bilhões.

3. Acolhendo o posicionamento da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental, que não identificou nos autos elementos suficientes para a concessão, **inaudita altera pars**, da medida de urgência pleiteada (peça 5), determinei, com fundamento no art. 276, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno/TCU, a realização da prévia oitiva do Ibama e de diligência junto à aludida entidade, bem assim que fosse concedido aos auditores designados pela unidade especializada acesso eletrônico aos processos administrativos que tratavam do tema em tela.

4. Em resposta à oitiva, o Instituto, mediante documento de seu então presidente (peça 13), alega que a Orientação Jurídica Normativa n. 06/2009/PFE-IBAMA/PGF/AGU – OJN 6/2009 (atualizada em 2014) não está sendo corroborada pelo Poder Judiciário, conforme demonstram excertos de julgados de Tribunais Regionais Federais (TRFs) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) trazidos aos autos.

5. Destaca, ainda, que o STJ vem mantendo decisões dos TRFs e tem majorado os honorários para quem recorre contra esse entendimento (STJ, AREsp 2146165; STJ, AgInt no AREsp 2033807; STJ, REsp 2.000.114; STJ, REsp 1.997.755; e outros, em peça 13, p. 3-5).

6. Nesse sentido, argumenta que o entendimento adotado pela Presidência da entidade, na qualidade de autoridade julgadora de segundo grau, de que atos intermediários de mero expediente, tais como pedido de cópias, juntadas de procurações e digitalização, não dariam causa a interrupção do prazo prescricional evita condenações sucumbenciais e esforço estatal (Ibama e Judiciário).

7. Reforça o conceito de que a atividade de opinar, da AGU, e de decidir, do gestor, são distintas, bem como informa que a referida orientação da AGU não tem efeito vinculante, visto que não foi aprovada pelo presidente da República ou por ministros de Estado (Lei Complementar 73/1993, arts. 40 e 42).

8. Acrescenta que, segundo a Nota Técnica 4/2022/CCOB/CGFIN/DIPLAN, referente a dez anos de levantamento, o Ibama arrecada apenas 0,53% do seu estoque de dívida. Desse modo, o impacto real seria de menos de 1% do valor indicado na representação.

9. Por fim, considera que o julgamento envolve imparcialidade e que deve ser atendido o princípio da legalidade, sendo a decisão adotada pela presidência do Ibama favorável ao patrimônio público, na medida em que impede a movimentação inútil da máquina administrativa e judiciária, bem como condenações em horários advocatícios.

10. Atuando neste feito, a AudAgroAmbiental observa que a então Presidência do Ibama, embora adotando entendimento contrário à 6/2009 OJN, teria adequadamente justificado o seu posicionamento, demonstrando observância à jurisprudência de Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça.

11. Em sua análise, a Unidade Especializada lembra que, nos presentes autos, discute-se apenas a pretensão punitiva intercorrente, não sendo objeto desta representação a pretensão executória, cujo prazo se inicia após o julgamento definitivo da infração.

12. No que concerne à prescrição da pretensão punitiva intercorrente, a AudAgroAmbiental nota que a Administração Pública não pode deixar o procedimento de apuração do auto de infração, decorrente do poder de polícia, paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (§ 2º do art. 21 do Decreto 6.514/2008, que tem o mesmo teor do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999).

13. Consta da referida orientação da PFE que qualquer despacho lançado nos autos seria capaz de interromper o prazo da prescrição intercorrente, haja vista que a norma não especifica o teor desse documento. Assim, qualquer ato de movimentação do processo ao setor competente

poderia ser capaz de interromper o prazo prescricional, desde que não possuísse caráter protelatório.

14. A própria Lei 9.873/1999 (com redação dada pela Lei 11941/2009) define quais seriam as causas interruptivas dos prazos prescricionais, **in verbis**:

“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.”

15. Depreende-se que a existência deste dispositivo legal já demonstra que, embora a lei não tenha restringido no § 1º do art. 1º a qualidade do despacho a que se referia, não é qualquer documento inserido nos autos que pode ser considerado como causa interruptiva.

16. Conforme excertos trazidos aos autos, o Poder Judiciário tem admitido como interruptivos da prescrição intercorrente os atos efetivamente decisórios, instrutórios e de intimação do devedor, e tem, em alguns casos relatados, penalizado a administração, majorando os honorários advocatícios, quando esta recorre da decisão às instâncias superiores.

17. Com essas observações, a Unidade de Auditoria propõe seja conhecida a peça exordial como representação, não seja concedida medida cautelar, por não estarem presentes nos autos os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, e, no mérito, sugere que a representação seja considerada parcialmente procedente, tendo em vista a aplicação de entendimento divergente de orientação jurídica normativa então vigente (OJN 6/2009), mas com posicionamento distinto adotado pelo Poder Judiciário. Por fim, alvitra o arquivamento dos autos.

18. Entendo que a presente Representação pode ser conhecida, porquanto interposta em alinhamento aos preceitos normativos e legais cabíveis, em especial aos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU. No mérito, deve ser considerada improcedente pelos motivos elencados a seguir.

19. Ficou assente que o posicionamento adotado pela então presidência do Ibama, na qualidade de autoridade julgadora de segundo grau dos processos sancionadores daquele instituto, diverge da orientação contida na OJN 6/2009, por considerar que alguns atos praticados no âmbito dos processos que cuidam de autos de infração ambiental não são capazes de interromper os prazos prescricionais. Concorro com a Unidade de Auditoria deste Tribunal que a conduta adotada foi justificada, por estar em consonância com a jurisprudência do STJ e de TRFs e por não ter efeito vinculante o documento opinativo da PFE/AGU.

20. Neste Tribunal, recentemente, foi aprovada, pelo Acórdão 2.285/2022 – Plenário (rel. min. Antonio Anastasia) a Resolução/TCU 344/2022, que disciplina a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória nos processos deste Tribunal. No âmbito desta casa, a título de exemplo, restou claro no referido normativo, no § 1º do art. 8º, que nem todo ato é capaz de interromper a prescrição intercorrente, como exposto a seguir:

“§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.”

21. Diante de todo o exposto, entendo que está justificado o posicionamento da então presidência do Ibama quanto ao fato de que nem toda movimentação nos autos é capaz de interromper os prazos prescricionais, deixando registrado que não foram avaliadas situações concretas, tendo-se mantido as análises nas informações trazidas pelo Representante e pelo Ibama.

22. Diante desse contexto, deve o presente processo ser arquivado, sem prejuízo de dar ciência do Acórdão a ser proferido às partes.

Pelo exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.



ACÓRDÃO Nº 117/2023 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-021.477/2022-1.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU.
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU, com pedido de medida cautelar, acerca de suposto julgamento de recursos de multas ambientais pela então Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) com entendimento em desacordo com pareceres jurídicos da Procuradoria Federal, no que se refere à prescrição intercorrente de autos de infração ambiental.

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

- 9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar;
- 9.3. dar ciência desta deliberação ao Ibama e ao Representante;
- 9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 3/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/2/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0117-03/23-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).