

GRUPO I - CLASSE IV - Plenário

TC-032.042/2015-9

Natureza: Prestação de Contas - Exercício: 2014

Órgão/Entidade/Unidade: Departamento Regional do Senai no Estado de Rondônia

Responsáveis: Adilson Popinhak (423.556.999-68); Adir Josefa de Oliveira (252.927.731-15); Altemir Tomazini (212.503.249-04); Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda. - Me (01.149.154/0001-02); Caritiana Brzezinski - Me (08.435.701/0001-65); Clévisson Oliveira Pinto (607.840.242-00); CMG Construções Ltda. (08.003.825/0001-71); Dênis Roberto Baú (536.645.829-34); Ecio Naves Duarte (252.701.251-53); Edmilson Matos Cândido (638.751.959-49); Jean Paul Rodriguez Sanchez (539.146.432-34); Júlio César Lúcio da Costa (808.484.277-34); Ludma de Oliveira Correa Lima (166.699.591-68); Luis Carlos Hey (065.361.151-04); Marcelo Thome da Silva de Almeida (016.810.717-11); Maria Alzinete de Jesus e Silva (085.270.162-49); Natanael de Carvalho Pereira (285.165.958-89); R M dos Santos - Me (15.706.238/0001-04); Renato Antonio de Souza Lima (325.118.176-91); Silvio Liberato de Moura Filho (295.630.545-04)

Representação legal: Cleonésio Ferreira de Freitas, representando CMG Construções Ltda.; Joao Paulo Messias Maciel (5130/OAB/RO), representando R M dos Santos - ME.

SUMÁRIO: CONTAS ANUAIS. SENAI-RO. EXERCÍCIO DE 2014. FRAUDE À LICITAÇÃO. MULTA. IRREGULARIDADE DO GESTOR RESPONSÁVEL. REGULARIDADE DOS DEMAIS. INIDONEIDADE DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, respectivamente, parte da instrução preliminar elaborada pela Secex/RO (peças 19-21) e excerto da instrução de mérito elaborada pela unidade (peças 74-76), endossada em quota singela pelo MP/TCU, em Parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 77):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Departamento Regional do Senai no Estado de Rondônia (Senai-RO), relativas ao exercício de 2014.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa - TCU 63/2010 e das Decisões Normativas - TCU 134/2013 e 140/2014.
3. A unidade jurisdicionada têm como competência institucional organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial. Seu âmbito de atuação é regional. Sua principal finalidade consiste na prestação de serviço de formação profissional aos trabalhadores da indústria. Para alcançá-la, foram desenvolvidos processos relacionados à gestão da educação profissional, que contribuem para agregar valor aos produtos industrializados no estado de Rondônia.

HISTÓRICO

4. Em instrução anterior (peça 10), foi identificada a necessidade de promover diligência junto ao Senai-RO com vistas a suprir lacunas de informações e obter esclarecimentos adicionais relativos ao responsável pelo planejamento, contratação e fiscalização do Contrato 8/2014 bem como acerca do tratamento dado a divergências contábeis apontadas no relatório da auditoria independente, conforme itens I e VII.7 da referida instrução.

5. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 457/2016-Secex/RO (peça 13), datado de 10/6/2016, o Senai-RO apresentou, tempestivamente, as informações e os esclarecimentos constantes da peça 17, que serão considerados na análise dos itens pertinentes desta instrução, em conjunto com as demais informações constantes dos autos.

EXAME TÉCNICO

6. No exame das presentes contas será dada ênfase na análise dos indicadores de desempenho institucional, da gestão de recursos humanos e da regularidade dos processos licitatórios e dos contratos administrativos. Os critérios considerados para escolha desses aspectos foram os achados de auditoria detectados pelo Órgão de Controle Interno, que justificaram a recomendação de julgamento pela irregularidade das contas do dirigente da unidade jurisdicionada, conforme certificado de auditoria de contas emitido pela CGU (peça 6), bem como por critérios de materialidade, relevância e risco nestes itens das contas apreciados.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

7. O parecer da auditoria independente indicou que existe divergência nos registros contábeis do imobilizado evidenciando fragilidade nos controles internos atinentes à esta conta (peça 1, p. 92-95).

8. O Senai-RO informa que a diferença apontada pela auditoria independente trata-se de incorporação de bem imóvel que foi lançado no sistema patrimônio, porém detectou-se que há necessidade de regularização documental do terreno da sede do Senai no âmbito federal, estando no aguardo da finalização deste processo (peça 17, p. 1-2).

9. Desta forma o gestor afirma que a diferença permanece, cabendo dar ciência ao Senai-RO, para que adote as devidas medidas com vistas à que as demonstrações contábeis divulgadas anualmente possam refletir a real situação econômica e financeira da entidade, acerca da diferença de R\$ 273.865,09 entre os registros do imobilizado na ficha razão e na ficha financeira sintética, em afronta aos art. 83, 85, 89, 94, 95 e 96 da Lei 4.320/64.

10. O Conselho Regional do Senai aprovou a prestação de contas da entidade (peça 4).

11. A CGU, ao examinar a gestão dos responsáveis, apontou, no relatório de auditoria de gestão, a ocorrência de serviço de hospedagem com padrão acima das necessidades da entidade; fragilidades nos certames licitatórios, tais como julgamento de certame em desacordo com as cláusulas editalícias, adjudicação de certame a empresa que apresentou atestado de capacidade técnica emitido por empresa cujo sócio é proprietário da adjudicatária, contratação com empresas cujos sócios ou procuradores possuem vínculos familiares, fragilidade na caracterização da situação de emergência em processo de dispensa, ausência de segregação de funções nos procedimentos de contratação da Entidade, simulação na realização de cotação de preços, com empresas que apresentam vínculos entre si e objeto social divergente do serviço contratado e sobrepreço nos serviços contratados pela Entidade; não comprovação da aplicação das penalidade previstas em contrato em situações de descumprimento de prazo para entrega por empresa contratada; e contratação de diárias de hospedagem, em processo de dispensa de licitação, em que a pesquisa de mercado não conseguiu mensurar a média do preço, e por esse motivo se tornou antieconômica para o Senai/RO (peça 5).

12. No certificado de auditoria (peça 6), o representante da CGU opinou pela irregularidade

das contas do Sr. Silvio Liberato de Moura Filho, Diretor Regional, em razão da irregularidade mencionadas no relatório de auditoria, no item 2.2.1.2 (peça 5, p. 33-41).

13. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 7).

14. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 8).

II. Rol de responsáveis

15. Constam do rol de responsáveis encaminhado (peça 2) todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010.

16. Foram disponibilizadas, para cada responsável, as informações previstas no art. 11 da IN.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

17. Os processos de contas de exercícios anteriores aos autos em exame estão relacionados no quadro que se segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
031.199/2013-5	Prestação de Contas exercício 2012	Aguardando parecer do MP/TCU

18. Não há processos conexos que afetem a gestão 2014.

IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

19. Considerando o critério de materialidade e relevância, a CGU limitou-se a avaliar as atividades relacionadas à educação, que é o principal foco estratégico do Senai/RO, responsável por 82,53% da execução financeira da entidade.

20. Quanto ao resultado físico, a CGU/RO evidenciou que 85,60% da meta pactuada para o foco estratégico 'Educação' foi alcançado, representado em 33.401 alunos matriculados, sendo que o principal fator que impactou o atingimento da meta foi a redução na homologação, pelo governo federal, das matrículas do Programa Nacional de Ensino Técnico e Profissionalizante (Pronatec) (peça 5, p. 3).

21. O resultado financeiro pode ser observado no quadro abaixo extraído do Relatório de Gestão 2014 (peça 1, p. 22):

Foco estratégico - Denominação	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Retificada (R\$)	Despesa realizada (R\$)	Despesa realizada/ Dotação retificada (%)
Educação	110.873.401,32	91.685.473,90	69.211.358,96	75,49

22. Portanto, acompanha-se o entendimento da CGU, que os resultados físicos e financeiros estão alinhados e conclui-se que as metas foram atingidas a contento e com dispêndio proporcional do que foi programado.

V. Avaliação dos indicadores

23. A partir do exercício de 2012, o Senai/RO avalia seu desempenho através da metodologia de gestão pelas diretrizes (GDP), conforme os indicadores a seguir:

Nº	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade de Medida	Fonte do indicador	Adequação à CGU/TCU
1	Sustentabilidade	(Receitas de Serviços + recuperação de Despesas + Receitas imobiliárias + Receita de convenio) / (Despesas Correntes - Despesas custeadas pelo Compulsório)	%	ZEUS	Economicidade
2	Índice de indústrias atendidas	Índice de indústrias atendidas / total de indústrias no polo; (O total de indústrias corresponde à quantidade de indústrias conforme base consolidada entre SENAI e SESI).	%	SCOP/SATT	Eficiência
3	Utilização da Capacidade instalada	Total de salas disponíveis / Total de salas ocupadas	%	Planilha de Monitoramento	Efetividade
4	Satisfação do cliente	Resultado da Pesquisa de Satisfação de cada curso	%	E-SAC	Eficácia
5	Índice de inadimplência	Títulos vencidos não recebidos ao final do mês / Total a receber	%	Planilha de Acompanhamento	Economicidade

Fonte: Relatório de gestão do Senai/RO (peça 1, p. 26)

24. Contudo, o Senai/RO não apresentou os resultados para os indicadores acima elencados para o ano de 2014, nem tampouco dos anos anteriores, para efeito de comparação.

25. Portanto, cabe dar ciência, quando da instrução de mérito, ao Senai/RO do descumprimento do art. 5º da Decisão Normativa TCU 134/2013, uma vez que não foram informados os resultados dos indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade jurisdicionada, impossibilitando uma análise comparativa dos índices previstos e observados relativamente ao exercício de referência do relatório de gestão.

VI. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

26. O Relatório de Gestão informa que o quadro de Recursos Humanos do Senai-RO era composto de 733 funcionários celetistas, havendo apenas um funcionário cedido a outro órgão (peça 1, p. 42, quadros 16-17).

27. O Relatório de Gestão revela que 89,39% dos servidores do Senai-RO estão na faixa etária abaixo de quarenta anos, significando o baixo risco de solução de continuidade das atividades da entidade por motivos de aposentadoria. Demonstra também que 49,01% dos servidores tem nível de escolaridade pelo menos superior, demonstrando o alto nível técnico do corpo funcional do Senai-RO (peça 1, p. 42-43, quadros 18-19).

28. No exercício de 2014, houve o desembolso de R\$ 41.228.434,71 em despesas com pessoal (peça 1, p. 70, Balanço Orçamentário), representando 49,86% do total da despesa realizada pelo Senai-RO em 2014, o que demonstra a relevância da apreciação deste aspecto no exame destas contas.

29. No Relatório de Auditoria de Gestão foram realizados diversos exames como: averiguação de terceirização de atividades finalísticas, acumulação funcional e hipóteses de impedimento, avaliação dos processos de seleção de pessoal e controles internos administrativos. Nesses exames, não foram encontradas irregularidades que pudessem macular as contas dos responsáveis (peça 5, p. 5-10).

30. Contudo, é informado que a entidade não dispõe de um Plano de Cargos e Salários e que nem houve a realização de estudos para dimensionamento da força de trabalho (peça 5, p. 5), motivo pelo qual entende-se que cabe propor, quando da instrução de mérito, recomendar o devido estudo de dimensionamento da força de trabalho para quantificar o número necessário de servidores do órgão para o cumprimento de suas funções bem como que se institua um Plano de Cargos e Salários definindo o número limite de servidores do Senai-RO, suas funções, benefícios, deveres, avaliação de desempenho e remuneração, com o propósito de dar transparência aos critérios de provimento dos cargos e seus respectivos benefícios.

31. Ante a ausência da constatação de impropriedades, entende-se que a gestão de pessoas e a terceirização de mão de obra vem cumprindo adequadamente a legislação vigente.

VII. Avaliação da regularidade dos processos licitatórios e dos contratos administrativos

32. A CGU analisou quatorze processos de contratação no exercício de 2014, selecionados por amostragem não probalística, a partir de critérios de materialidade, relevância e criticidade, conforme quadros abaixo transcritos:

Quantidade de Processos Licitatórios	Volume total de recursos (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma falha	Volume dos recursos em que foi detectada alguma falha*
Licitação - Geral					
7	137.629,17	2 pregões eletrônicos	34.998,25	0	0
42	20.354.054,51	6 pregões presenciais	7.963.558,48	3	4.242.826,50
4	19.915.043,78	1 Concorrência	584.040,00	0	0
Dispensa de Licitação					
56	1.550.844,47	5	301.698,73	2	236.392,13
Inexigibilidade de Licitação					
4	73.315,33	1	3.100,00	0	0

Fonte Relatório de Auditoria de Gestão (peça 5, p. 11)

33. Serão analisados nos subitens seguintes as constatações apresentadas pela CGU.

VII.1 Realização de despesa antieconômica na contratação de serviço de hospedagem - Reincidência

34. A ocorrência refere-se à constatação 1.1.1.1 do relatório de auditoria (peça 5, p. 15-19).

35. A CGU informa que no exame das contas de 2012 teceu as seguintes recomendações:

Abster-se de realizar a contratação de serviços de hospedagem em padrões acima das necessidades da entidade.

Realizar pesquisa de mercado periódica para identificar se os preços praticados no registro de preço estão condizentes com os valores de mercado.

Abster-se de realizar a contratação de serviços de hospedagem em valores acima do valor de mercado. (peça 5, p. 16)

36. Para verificar o atendimento das referidas recomendações, a CGU analisou o Pregão Presencial 1/2014, cujo objeto, contratação de serviços de hospedagem no Município de Porto Velho/RO, coincide com o do Pregão Presencial 24/2012, que motivou as supracitadas recomendações no exercício de 2012.

37. Neste sentido, a CGU informa que as especificações do objeto que constam no item 3.1 do Termo de Referência do Pregão Presencial 1/2014, que detalham o padrão da hospedagem, são desarrazoados à semelhança do que fora no Pregão Presencial 24/2012.

38. Além disso é informado que não consta qualquer pesquisa a fundamentar se os preços do registro de preço estão condizentes com os valores de mercado, pelo contrário, a CGU identificou diversos hotéis com diárias mais atrativas que as diárias contratadas no Pregão Presencial 1/2014

39. A licitação foi dividida em dois lotes, com três itens cada, sendo o primeiro lote formado por hospedagem padrão três estrelas, e o outro padrão quatro estrelas.

40. Os preços adjudicados cobrados pelas diárias foram os seguintes (peça 5, p. 17-18):

Serviço	Lote 1 - R\$	Lote 2 - R\$
Item 1 (apartamento 'single')	158,75	300,00
Item 2 (apartamento duplo)	199,00	363,75
Item 3 (apartamento triplo)	209,00	490,00

41. A CGU consultou o site www.booking.com, para as datas de 14 e 15/7/2015 (uma diária), verificando os seguintes valores a título de comparação com o lote 1 (peça 5, p. 18-19):

Serviço	Samir Hotel Business	Hotel Caribe	Hotel Porto Madeira	Madeira Mamoré Hotel	Média
Item 1 (apartamento 'single')	114,95	120,00	133,88	140,00	127,21
Item 2 (apartamento duplo)	130	140,00	168,68	180,00	154,67
Item 3 (apartamento triplo)	181,50	220,00	-	-	200,75

42. Quanto ao lote 2, a CGU informa que não foi possível fazer a pesquisa de preços, uma vez que a reserva é realizada de forma automática e os hotéis disponíveis não incluem almoço e jantar.

43. Verifica-se que a contratação realizada no Pregão Presencial 1/2014 foi antieconômica, primeiro por que os valores adjudicados no lote 1 estão acima da média de mercado, conforme demonstrado nos quadros acima, e segundo por que a contratação de serviços mais caros, ao padrão estabelecido no lote 2 de quatro estrelas, não se justifica sendo plenamente satisfatória a estrutura requerida para o padrão três estrelas do lote 1.

44. O Senai-RO informa que durante o período de vigência do Pregão Presencial 1/2014 foram desembolsados R\$ 71.777,50 (peça 9, p. 39), e justifica que a contratação levou em consideração a localização em relação ao Senai-RO, serviços de almoço e jantar e disponibilidade de salas de reuniões. Justificou também que há baixo comparecimento dos hotéis nos certames devido as restrições de natureza jurídico-fiscais. Questionou-se a pesquisa de preços realizada pela CGU, alegando que os preços informados no balcão dos hotéis são diferentes dos faturados (peça 9, p. 5-6).

45. Os argumentos do Senai-RO são razoáveis quando informa que a contratação leva em consideração a localização do hotel, estrutura para alimentação e disponibilidade de reuniões, o que justifica a contratação de hotel quatro estrelas para acomodar autoridades. Entretanto, não é justificável a contratação sem prévia pesquisa de preços ou acima dos valores de mercado.

46. Contudo, considerando os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, entende-se suficiente propor a ciência da impropriedade apontada, sem prejuízo da apuração no exame das próximas contas da Órgão/Entidade/Unidade: contratação antieconômica do lote 1 do Pregão presencial 1/2014, com infração ao art. 70 da Constituição Federal de 1988 (princípio da economicidade).

VII.2 Julgamento do certame em desacordo com o Item 10.1.1 do termo de referência do PRC 286/2014

47. A CGU informa que foi identificada falha na análise dos documentos que comprovaram a qualificação técnica da empresa contratada pelo Senai/RO, no PRC 286/2014, referente à contratação de serviço de fornecimento de alimentos para Convenção Anual de 2014, onde o item 10.1.1 do termo de referência, que trata da qualificação técnica, exigia o registro e/ou alvará de funcionamento da empresa emitido pela Prefeitura Municipal e Laudo emitido pela Agência de Vigilância Sanitária; Certificado de Vistoria Sanitária de Veículos de Transporte de Alimentos e

Manual de Boas Práticas e Fabricação em nome do licitante, sendo que a empresa contratada pelo Senai-RO não apresentou nenhum documento que comprovasse a qualificação técnica para a realização do serviço (peça 5, p. 20).

48. Verifica-se que houve descumprimento de norma editalícia. Contudo, considerando que se trata de fato isolado, por critério de razoabilidade, entende-se suficientes as recomendações exaradas pela CGU-RO e a devida ciência da impropriedade ao Senai-RO, sem prejuízo da apuração de reincidência no exame das próximas contas: não apresentação dos comprovantes de qualificação técnica para a realização dos serviços de fornecimento de alimentos para a Convenção Anual de 2014 do Senai-RO, infringindo o item 10.1.1 do Termo de Referência do PRC 286/2014.

VII.3 Adjudicação de certame a empresa que apresentou atestado de capacidade técnica emitido por empresa, cujo sócio é proprietário da adjudicatária.

49. A CGU-RO verificou no Pregão Presencial 5/2014, cujo objeto foi a aquisição de trinta mesas para laboratório de informática, que o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa vencedora foi fornecido por empresa (Via Pinheiro Comércio de Veículos Ltda.) cujo o sócio é o mesmo dono da empresa vencedora (RC Comércio de Móveis Ltda.) (peça 5, p. 21-22).

50. Realmente, o fato de o sócio da empresa fornecedora do atestado de capacidade técnica ser o mesmo dono da empresa vencedora do certame que apresentou tal atestado gera suspeita quanto a legitimidade do referido atestado. Contudo, não se pode afirmar que tenha havido irregularidade na contratação ou prejuízo ao interesse público, uma vez que não foi comprovada a ilegitimidade do atestado apresentado, ou que tenha havido limitações de ordem técnica no adimplemento do contrato por parte da empresa contratada.

51. Além disso, segundo informado pelo Senai/RO, o preço total apresentado pela empresa vencedora do certame foi de R\$ 48.000,00, valor abaixo do preço estimado da contratação (R\$ 58.932,23). A entidade também informou que irá providenciar a revisão dos procedimentos utilizados para evitar fatos dessa natureza (peça 9, p. 7).

52. Portanto, tendo em vista as explicações apresentadas pelo Senai/RO, entende-se suficientes as recomendações já propostas pela CGU (peça 5, p. 22).

VII.4 Não comprovação da aplicação das penalidades previstas em contrato em situações de descumprimento de prazo de entrega por empresa contratada.

53. A CGU-RO analisou o Pregão Presencial 2/2014, realizado em 11/3/2014, no qual o Senai-RO adquiriu duzentos itens de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) na modalidade Registro de Preços, para um prazo de doze meses, sendo adjudicados nos seguintes termos (peça 5, p. 23):

Empresa	Valor homologado
S.C Brindes Ltda. ME	R\$ 448.377,70
ACT Empreendimentos Ltda. EPP	R\$ 763.891,41
Parecis Comercio e Serviços	R\$ 779.235,45
Beta Group Ltda. EPP	R\$ 364.823,20
Rondesc Comercial Ltda. ME	R\$ 602.982,24
Total	R\$ 2.959.310,00

54. Ao analisar a execução contratual, a CGU-RO verificou que as empresas contratadas entregaram por diversas vezes em atraso os produtos solicitados pelo Senai-RO, sendo por vezes até notificadas pelo Senai-RO por esses atrasos (peça 5, p. 22-27).

55. A CGU-RO destaca também que as empresas vencedoras não tinham estrutura física para o

estoque dos equipamentos solicitados pelo Senai-RO, motivo determinante para o atraso nos fornecimentos.

56. Para coibir estas ocorrências os contratos administrativos têm cláusulas estabelecendo penalidades aos contratados quando da sua incidência no descumprimento das cláusulas contratuais, em especial da cláusula do cumprimento de prazos de entrega de produtos, conforme art. 86 da Lei 8.666/93 e, no caso do Senai, arts. 26 e 32 do seu Regulamento de Licitações e Contratos. Contudo, a CGU-RO informa que não há no referido processo qualquer aplicação de sanção às empresas contratadas, caracterizando omissão do gestor em detrimento da eficiência do Senai-RO.

57. Portanto, cabe, quando da instrução de mérito, dar ciência ao Senai/RO quanto à não aplicação das penalidades previstas em contrato em situações de descumprimento de prazo de entrega por empresa contratada, em descumprimento do art. 32 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, para que adote medidas que atenuem os riscos de sua reincidência.

VII.5 Frustração do caráter competitivo de processo licitatório, com a contratação de empresas cujos sócios ou procuradores possuem vínculos familiares.

58. A CGU-RO analisou o Pregão Presencial 36/2014, cujo objeto foi a aquisição de materiais e insumos (ferros chapas e ferragens) para atender o Senai-RO em Vilhena/RO, constatando que as empresas Gama Company Ltda. - EPP e Beta Group Ltda. - EPP, que apresentaram propostas na licitação, têm sócios com vínculos de parentesco. Uma das sócias da Gama Company é irmã de sócia da Beta Group e cônjuge de um dos procuradores desta empresa. Outro procurador da empresa Beta Group Ltda. - EPP também é sócio da Gama Company Ltda. - EPP (peça 5, p. 27-30). A licitação foi homologada para a empresa Beta Group Ltda. - EPP, no valor de R\$ 1.242.716,50 (peça 5, p. 27).

59. Além disso, a análise dos lances ofertados pelas empresas evidenciou que a empresa Gama Company cobriu todos os preços da empresa Beta Group, facilitando que a mesma ganhasse a licitação, polarizada nestas duas empresas, com a participação de uma terceira (JD Comércio de Importação Ltda.), que não ganhou nenhum item (peça 5, p. 29).

60. Verifica-se que há indicativos de conluio entre as licitantes Beta Group e Gama Company no Pregão Presencial 36/2014 para que a primeira sagra-se vencedora do certame. Contudo, não foi demonstrado a participação da empresa JD Comércio de Importação Ltda. em conluio com as duas empresas vinculadas.

61. De fato, a competição no certame ocorreu entre a empresa JD Comércio e Importação Ltda. e as empresas Beta Group e Gama Company, em conjunto. No entanto, a CGU não noticiou a ocorrência de irregularidade envolvendo o valor da contratação ou prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico por parte da Administração.

62. Por sua vez, o Senai/RO informou que o material foi efetivamente entregue, e que irá providenciar a revisão dos procedimentos utilizados para evitar os fatos verificados no Pregão Presencial 36/2014 (peça 9, p. 12).

63. Portanto, tendo em vista as explicações apresentadas e a ausência de participação direta de gestores do Senai/RO, entende-se suficientes as recomendações já propostas pela CGU (peça 5, p. 30).

VII.6 Contratação de diárias de hospedagem, em processo de dispensa de licitação, em que a pesquisa de mercado não conseguiu mensurar a média do preço, e por esse motivo se tornou antieconômica para o Senai/RO.

64. A CGU-RO, em análise ao PRC 211/2014, verificou que a contratação de diárias de hospedagem para atender o programa Conexão Mundo de 2014 (programa de intercâmbio em inglês) não teve um número mínimo de três cotações válidas, tornando-se antieconômica para o

Senai-RO (peça 5, p. 30-33).

65. Das cotações apresentadas, apenas uma apresentou dentro do parâmetro exigido (fornecimento de café da manhã, almoço e jantar) no valor de R\$ 330,00. As outras três apresentavam o valor mínimo de R\$ 130,00, sem, contudo, oferecer almoço e jantar, restando uma diferença de R\$ 200,00 reais para custear estas despesas por diária (peça 5, p. 31).

66. A CGU-RO estimou um custo de R\$ 44,24 de transporte e R\$ 70,00 de almoço e jantar (custo do hotel contratado), que somados ao valor mínimo por diária de hotel, custaria R\$ 244,00 por diária ao Senai-RO, ou seja, economia de R\$ 86,00 por diária em relação ao preço contratado (peça 5, p. 32-33).

67. Contudo, o Senai-RO informa que foi recomendado pelo Departamento Nacional do Senai que a alimentação (café e jantar) fosse inclusa nas diárias, para atender a comitiva norte americana do Projeto Conexão Mundo, uma vez que a equipe técnica americana não possuía conhecimento da localidade e que o almoço poderia ser organizado no restaurante da escola ou local próximo da escola. Como o almoço não foi oferecido na escola, o almoço foi incluso nas diárias do hotel. Considerando-se as exigências acima fora contratado o único hotel que ofereceu proposta nos termos requeridos (peça 9, p. 10-11 e 109-110).

68. Considerando os argumentos do Senai-RO, verifica-se que a entidade não teve outra alternativa a não ser contratar com o Hotel Rondon Palace, não cabendo a imputação de responsabilidade por qualquer irregularidade nesta contratação, sendo suficientes as recomendações tecidas pela CGU-RO (peça 5, p. 33).

VII.7 Contratação direta por meio de dispensa para realização de serviço de reparação elétrica emergencial, em que foram identificados os seguintes fatos: fragilidade na caracterização da situação de emergência; ausência de segregação de função nos procedimentos de contratação da entidade; simulação na realização de cotação de preços, com empresas que apresentam vínculos entre si e objeto social divergente do serviço contratado; e sobrepreço nos serviços contratados pela entidade.

69. A CGU-RO informa que em análise ao processo de dispensa referente ao Contrato 8/2014 (peça 17, p. 6-90), no valor de R\$ 189.337,09, cujo objeto foi a realização de serviços de elaboração de projeto *as built* e reparação elétrica emergencial nas dependências da Escola Senai-Marechal Rondon em Porto Velho/RO, identificou uma série de irregularidades (peça 5, p. 33-40), que, inclusive, motivaram a opinião pela irregularidade das contas do Sr. Silvio Liberato de Moura Filho, dirigente máximo do Senai/RO no exercício de 2014 (peça 6).

70. A referida dispensa teve como fundamento o artigo 9º, inciso V, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, *in verbis*:

art. 9º A licitação poderá ser dispensada:

(...)

V) nos casos de emergência, quando caracterizada a necessidade de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens;

71. Para demonstrar a situação de emergência foi emitido laudo técnico pelo setor de engenharia do Senai-RO (peça 17, p. 9-11), o qual é contestado pela CGU-RO nos seguintes termos (peça 5, p. 34):

Apesar da conclusão do referido documento, não há uma descrição mais detalhada do problema identificado e dos parâmetros utilizados para se chegar à conclusão proferida. O laudo menciona sobrecarga e balanceamento irregular, entretanto, não foi realizado nenhum cálculo de valores que possam fundamentar

a sobrecarga e balanceamento irregular, bem como, o registro de valores usados como parâmetros para se definir esta situação.

72. Acrescenta ainda que o responsável pela elaboração do laudo técnico também propôs a contratação imediata por dispensa, realizou a cotação de preços e exerceu as funções de gestor e fiscal do contrato, atestando o recebimento do serviço por meio de termo de recebimento definitivo, não tramitando o processo pelo setor de compras e contratações da entidade, submetendo-o diretamente à autorização do superintendente.

73. Registra também que há fortes evidências de que as cotações de preços foram forjadas, tendo em vista as seguintes constatações (peça 5, p. 36-37):

a) a empresa Caritiana Brzezinski - ME possui objeto social sem qualquer relação com o serviço contratado;

b) o proprietário da empresa Caritiana Brzezinski - ME apresentou mesmo endereço da empresa Marok - Materiais e Serviços Elétricos (empresa contratada);

c) a diferença de valores da empresa vencedora para a segunda colocada foi de um percentual de 9,24% em todos os itens;

d) a proposta apresentada pela empresa Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP tem o mesmo número de CNPJ da empresa R M dos Santos - ME;

e) trinta e dois dos trinta e seis itens da planilha orçamentária apresentada pela empresa Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP apresentaram mesmo valor em relação a empresa vencedora, com acréscimo de 6,4%;

f) os donos da CMG - Construções Ltda. têm amizade com os da empresa Marok - Materiais e Serviços Elétricos; e

g) embora não tenha no processo modelo de planilha orçamentária, as quatro empresas apresentaram suas propostas exatamente com as mesmas descrições dos insumos, unidades de medidas e quantidades.

74. Por fim, a CGU-RO comparou o preço contratado com o valor encontrado no Sinapi referente ao mês de setembro de 2014, utilizando BDI de 25%, registrando que não fora possível localizar referência de custos para todos os itens, verificando um sobrepreço no valor de R\$ 65.681,75, considerando como dano aos cofres do Senai-RO.

75. Ante as constatações da CGU-RO, o Senai-RO esclarece que a situação emergencial se configurava no fato de a Escola Marechal Rondon e o prédio administrativo do Edifício Casa da Indústria estarem em constante problemas de energia, o que deixou as atividades da escola interrompidas, os alunos sem aula e comprometeu alguns equipamentos. Assim, era necessária uma contratação mais célere baseada nos pareceres do setor de engenharia do Senai-RO (peça 9, p. 13-14).

76. O Senai-RO informa que a contratação foi precedida de chamamento público, via jornal de grande circulação, para que os possíveis interessados entregassem suas propostas no setor de engenharia, sendo que não houve cotação prévia, mas a apresentação de propostas (peça 9, p. 14 e 16).

77. Afirma também que a direção do Senai-RO não tinha conhecimento da ocorrência de simulação das cotações de preços com as empresas ou sobrepreço na proposta vencedora, e entende que não houve qualquer tipo de favorecimento por parte dos técnicos do setor de engenharia (peça 9, p. 15 e 17).

78. Quanto ao sobrepreço, o Senai-RO informa que contratou um engenheiro eletricista o qual

emitiu relatório técnico onde é refutado o prejuízo de R\$ 65.681,75, uma vez que a proposta vencedora não detalhou de maneira precisa as composições da parte das instalações e reformas da área civil, a exemplo de rasgo em piso e em parede, concretagem, cabine de proteção para quadros, limpeza de obra, abertura de vala, emassamento, transporte de cargas e entulhos. Assim, refeito o orçamento e readequado com base nos itens do Sinapi referentes a setembro de 2014, verificou-se que a contratação foi abaixo do valor do Sinapi em R\$ 2.510,26, evidenciando a vantajosidade da contratação. Acrescenta que os serviços foram realizados em regime de jornada contínua, com execução, inclusive, em períodos noturnos e finais de semana, o que pode ter majorado os preços da contratada (peça 9, p. 15-17 e 65-78; peça 17, p. 76-88).

79. Cabe ressaltar que o fato da proposta vencedora não detalhar de maneira precisa as composições da parte das instalações e reformas da área civil revela que o projeto que embasou a contratação era deficiente. Registre-se também que sequer houve projeto prévio às propostas apresentadas, descumprindo o art. 13, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, *in verbis*, cabendo a responsabilização de seu autor:

art. 13 (...)

§ 2º Na contratação de obras e serviços de engenharia, o objeto deverá ser especificado com base em **projeto que contenha o conjunto de elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar a obra ou o serviço** ou o complexo de obras ou serviços. (grifos nossos)

80. Quanto ao fato da falta de segregação de função na execução do Contrato 8/2014, o Senai-RO justifica que havia necessidade de medidas rápidas e urgentes para a solução do problema de energia na Unidade Marechal Rondon (peça 9, p. 16-17), o que não justifica a centralização, em um só servidor, de todos os atos da contratação em apreço.

81. Verifica-se também que a situação emergencial foi causada pela omissão do gestor, uma vez que é razoável exigir deste gestor a realização de inspeção periódica na rede elétrica dos imóveis utilizados pela instituição, com o objetivo de verificar a necessidade de reparos, manutenção preventiva, etc. Ao passo em que deixou de determinar a devida inspeção periódica, incorreu no risco da rede elétrica ficar deficiente, caracterizando sua culpa por omissão, afastando a hipótese de dispensa de licitação por acontecimento fortuito emergencial dada a falta do elemento da imprevisibilidade da situação ensejadora da emergência, restando configurada a desídia administrativa por parte do gestor público, descumprindo ao art. 9º, inciso V, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai e o disposto na jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 763/2007-TCU-Plenário.

82. Ressalte-se que, ainda que não se tenha constatado sobrepreço, os fatos narrados pela CGU-RO são evidências da ocorrência de direcionamento da contratação, em especial:

a) a atuação de um só responsável no planejamento, contratação, execução e fiscalização do Contrato 8/2014, ou seja, infringência ao princípio da segregação de função consagrado pela jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 591/2016-Plenário, Acórdão 1442/2015-Plenário, Acórdão 1076/2016-Plenário, Acórdão 4952/2016-2ª Câmara, etc.);

b) vínculo entre as empresas cotadas, e falta de correlação entre o objeto social das empresas e o objeto do contrato;

c) planilhas orçamentárias idênticas, embora não tenha sido disponibilizado modelo de apresentação no processo, e ausência de tramitação do processo no setor de compras; e

d) diferença de valores em percentual padrão em todos os itens das propostas.

83. Registre-se também que o Senai-RO informa a realização de chamamento público para a referida contratação, no entanto o chamamento foi feito no prazo exíguo de dois dias para apresentação de propostas (peça 17, p. 12).

84. Destaca-se também que o gestor do Senai-RO não questionou a não tramitação do referido processo pelo setor de compras daquele órgão, caracterizando que o mesmo assumiu o risco da legalidade e legitimidade formal da contratação.

85. Desta forma, os fatos acima elencados são evidências claras e graves do direcionamento na contratação da empresa R M dos Santos - ME.

86. Com base nos documentos existentes no procedimento administrativo que originou o Contrato 8/2014, verifica-se que o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho, Superintendente do Senai-RO em 2014, autorizou a contratação direta (peça 17, p. 33) e assinou o contrato (peça 17, p. 49).

87. Por sua vez, em resposta à diligência, o Senai/RO informou que o Sr. Jean Paul Rodrigues Sanches, engenheiro da entidade, foi o responsável pela elaboração do laudo técnico sugerindo a contratação direta (peça 17, p. 11), pelo exame das propostas apresentadas pelas empresas (peça 17, p. 31) e pelo recebimento definitivo do serviço (peça 17, p. 72).

88. No entanto, com exceção do termo de recebimento definitivo, constata-se que o laudo técnico e o documento de exame das propostas também foram assinados pelo Sr. Luis Carlos Hey, engenheiro e empregado do Senai/RO (peça 18), o que indica a participação deste agente nos atos impugnados.

89. Ante o exposto, cabe chamar em audiência o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho - Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014, bem como os Srs. Jean Paul Rodrigues Sanches e Luis Carlos Hey, engenheiros do Senai/RO, em razão das seguintes irregularidades:

a) situação emergencial oriunda de inércia administrativa, em afronta ao art. 9º, inciso V, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai e ao disposto na jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 763/2007-TCU-Plenário (parágrafo 81);

b) ausência de projeto básico com os elementos necessários e suficientes na caracterização dos serviços, em desacordo com o art. 13, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai (parágrafo 79);

c) atuação de um só responsável no planejamento, contratação, execução e fiscalização do Contrato 8/2014, ou seja, infringência ao princípio da segregação de função consagrado pela jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 591/2016-Plenário, Acórdão 1442/2015-Plenário, Acórdão 1076/2016-Plenário, Acórdão 4952/2016-2ª Câmara, etc.) e nas orientações contidas no manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa-SFC 1/2001, no Capítulo VII, Seção VIII, item 3, inciso IV (parágrafos 72 e 82, a);

d) direcionamento na contratação da empresa R M dos Santos - ME (Contrato 8/2014), em **desrespeito aos princípios da impessoalidade e moralidade da Administração Pública (art. 37, caput, CRFB/1998) e o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai (parágrafos 71-73 e 82-85).**

90. Cabe propor incluir no rol de responsáveis os Srs. Jean Paul Rodrigues Sanches e Luis Carlos Hey, com base no art. 11, § 4º, da IN TCU 63/2010 c/c o art. 8º, § 6º, da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2011, uma vez apurada a ocorrência de ato tipificado na alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 e verificada a existência de conluio com o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho - Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014.

91. Conforme visto no parágrafo 73, há fortes evidências de que as propostas apresentadas foram produzidas com a intenção de beneficiar a empresa R M dos Santos - ME. Assim sendo, as empresas proponentes incorreram na conduta descrita no art. 89, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, de aplicação subsidiária às contratações do Senai, ou seja, agiram de modo a garantir o benefício da contratação por dispensa da empresa R M dos Santos - ME, em desrespeito aos princípios da impessoalidade e moralidade da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB/1998) e

o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai.

92. O art. 271 do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCU) e o art. 46 da Lei 8.443/1992 prescrevem que verificada a ocorrência de fraude comprovada a licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação na Administração Pública Federal, por até cinco anos.

93. Em auditoria realizada no Estado do Piauí, a Secex/PI promoveu a oitiva de empresas que supostamente fraudaram dispensas de licitação, contudo, rejeitadas suas razões de justificativa, deixou de propor a declaração de inidoneidade às empresas por falta de amparo legal, fazendo uma interpretação literal do art. 46 da Lei 8.443/1992, conforme se extrai do seguinte trecho do voto da lavra do Ministro Vital do Rêgo:

Muito embora a unidade técnica tenha proposto o não acatamento das razões de justificativa apresentadas pelas empresas, entendeu que inexistiria fundamento legal para aplicar-lhes a pena de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração, por terem sido contratadas diretamente, mediante dispensa de licitação, não havendo prática de fraude à licitação no caso em apreço. (voto condutor do Acórdão 721/2016-Plenário)

94. Contudo, ainda que os referidos dispositivos prescrevam a referida penalização somente em fraude à licitação, o Tribunal de Contas da União tem dado entendimento mais abrangente à expressão ‘licitação’ para incluir também contratações diretas, a exemplo dos Acórdão 100/2003-TCU-Plenário e 348/2016-TCU-Plenário, *in verbis*:

24.A propósito do tema, mostra-se pertinente reproduzir a explanação de Marçal Justen Filho (in ‘Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, Ed. Dialética, 9a Edição, 2002, pág. 230 e 231):

‘A Contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

(...)

Definido o cabimento da contratação direta, a Administração deverá pesquisar a melhor solução, tendo em vista os princípios da isonomia e da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Logo, deverá buscar a melhor solução, respeitando (na medida do possível) o mais amplo acesso dos interessados à disputa pela contratação.

(...)

Se a administração pode escolher o particular, isso não significa autorizar escolhas meramente subjetivas. Deverá evidenciar que, nas circunstâncias, a contratação foi a melhor possível. Logo, deverão existir dados concretos acerca das condições de mercado, da capacitação do particular escolhido etc.’.

25.O processo administrativo pelo qual a Administração Pública - sem escolher uma das modalidades de licitação previstas no art. 22 da Lei 8.666/1993 - realiza pesquisa de preços no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta. Quanto a esse fato o autor supracitado não deixa dúvidas (op. cit., pág. 288):

‘Tal como afirmado inúmeras vezes, **é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um ‘procedimento licitatório’.** Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado’. (Voto Condutor do Acórdão 100/2003-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Marcos Bemquerer Costa) (grifos nossos)

Por essas razões, improcedentes quaisquer críticas ao parecer oferecido pela Consultoria Jurídica do TCU e ao voto proferido pelo Exmº Ministro Benjamin Zymler, no TC-005.035/2009-2, segundo o qual a declaração de inidoneidade, emanada de decisão do TCU, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, abrange

as licitações promovidas por estados e municípios à conta de recursos voluntariamente transferidos pela União.

Entenda-se, a propósito, licitações no sentido lato, abrangendo contratações diretas, em consonância com o entendimento adotado no Acórdão 100/2003-Plenário, da Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (Voto Condutor do Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues) (grifos nossos)

95. Excluir do alcance de penalização do art. 46 da Lei 8.443/1992 as empresas que se utilizam de meios ardilosos para obterem vantagem nas contratações diretas com o poder público federal, respeitosamente, é deixar impune na esfera administrativa tais infratores em detrimento do interesse público e das prerrogativas deste Tribunal, possibilitando a perpetuação de tais práticas por estas empresas.

96. Destarte, data vênia, entende-se que, à semelhança do entendimento acima exarado que ampliou a interpretação do termo 'licitação' para incluir as contratações diretas quanto à amplitude do alcance da pena de declaração de inidoneidade, cabe dar o mesmo tratamento extensivo na aferição do objeto da conduta, ou seja, as empresas que de alguma forma tenham se utilizado de meios espúrios com o fim de beneficiar a si ou a outrem em contratações diretas com a administração pública federal estão sujeitas à sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 271 do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCU) c/c art. 46 da Lei 8.443/1992.

97. Deste modo, para se instaurar o contraditório e a ampla defesa das empresas proponentes, tendo em vista a possibilidade futura e eventual da aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade, constante do art. 46 da Lei 8.443/1992, cabe realizar a oitiva, com base no art. 250, inciso V, do RI/TCU, afim de que as empresas R M dos Santos - ME, Caritiana Brzezinski - ME, Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP e CMG - Construções Ltda. se manifestem sobre a irregularidade apontada.

CONCLUSÃO

98. A análise das ocorrências descritas na seção 'Exame Técnico', tópico VII.7, permitiu definir a responsabilidade dos Srs. Silvio Liberato de Moura Filho - Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014, Jean Paul Rodrigues Sanches e Luis Carlos Hey, engenheiros do Senai/RO, pelos atos de gestão inquinados, os quais ensejam, na forma dos 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, a audiência dos responsáveis (parágrafos 69-89 e Anexo Único).

99. Apurada a ocorrência de ato tipificado na alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 e considerando que existem nos autos elementos que permitem concluir pela existência de conluio entre o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho e os Srs. Jean Paul Rodrigues Sanches e Luis Carlos Hey, propõe-se a inclusão desses últimos no rol de responsáveis (parágrafo 90).

100. Tendo em vista a eventual possibilidade da aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade, constante do art. 46 da Lei 8.443/1992, em razão de possível fraude na dispensa de licitação para a execução de serviços de revisão de instalações elétricas na escola Senai-Marechal Rondon, verificou-se a necessidade de promover a oitiva das empresas R M dos Santos - ME, Caritiana Brzezinski - ME, Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda.-ME e CMG - Construções Ltda. para que se manifestem sobre a irregularidade apontada (parágrafo 91-97).

101. Cabe ressaltar que a análise dos fatos descritos na seção 'Exame Técnico' revelou também a necessidade de propor, quando da instrução de mérito, as seguintes medidas:

a) recomendar, com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, ao Senai-RO que avalie a conveniência e oportunidade de realizar o devido estudo de dimensionamento da força de trabalho para quantificar o número necessário de servidores do órgão para o cumprimento de suas funções

bem como que se institua um Plano de Cargos e Salários definindo o número limite de servidores do Senai-RO, suas funções, benefícios, deveres, avaliação de desempenho e remuneração, com o propósito de dar transparência aos critérios de provimento dos cargos e seus respectivos benefícios (parágrafo 30);

b) dar ciência ao Senai-RO, nos termos do art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, acerca das seguintes irregularidades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

b.1) divergência de R\$ 273.865,09 entre os registros do imobilizado na ficha razão e na ficha financeira sintética, em afronta aos art. 83, 85, 89, 94, 95 e 96 da Lei 4.320/64 (parágrafo 9).

b.2) descumprimento do art. 5º da Decisão Normativa - TCU 134/2013, uma vez que não foram informados os resultados dos indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade jurisdicionada, impossibilitando uma análise comparativa dos índices previstos e observados relativamente ao exercício de referência do relatório de gestão (parágrafo 25);

b.3) contratação antieconômica do lote 1 do Pregão Presencial 1/2014, com infração ao art. 70 da Constituição Federal de 1988 (princípio da economicidade) (parágrafo 46);

b.4) não apresentação dos comprovantes de qualificação técnica para a realização dos serviços de fornecimento de alimentos para a Convenção Anual de 2014 do Senai-RO, infringindo o item 10.1.1 do Termo de Referência do PRC 286/2014 (parágrafo 48);

b.5) não aplicação das penalidades previstas em contrato em situações de descumprimento de prazo de entrega por empresa contratada, em descumprimento do art. 32 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai (parágrafo 57).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

102. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **realizar a audiência** dos Srs. Silvio Liberato de Moura Filho (CPF 295.630.545-04), Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014, Jean Paul Rodrigues Sanches (CPF 539.146.432-34) e Luis Carlos Hey (CPF 065.361.151-04), engenheiros do Senai/RO, 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 Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto às irregularidades na contratação emergencial de empresa para execução de serviços de revisão de instalações elétricas na escola Senai-Marechal Rondon (Contrato 8/2014):

a.1) situação emergencial oriunda de inércia administrativa, contrariando a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 224/2007-TCU-Plenário, 763/2007-TCU-Plenário e 186/2008-TCU-Plenário: a situação adversa que ensejou a contratação direta teve origem na falta de planejamento e na desídia administrativa, considerando que a rede elétrica se encontrava deteriorada devido ao tempo decorrido desde sua instalação;

a.2) ausência de elementos necessários e suficientes para caracterizar os serviços contratados, violando o art. 13, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai: o objeto do contrato não foi especificado com base em projeto que contivesse o conjunto de elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar o serviço, considerando-se que, segundo afirmado pelo próprio Senai/RO (Carta 34/2016-Direg/Senai-RO), a empresa contratada não detalhou as composições de parte das instalações e das reformas da área civil, a exemplo de rasgo em piso e em parede, concretagem, cabine de proteção para quadros, limpeza de obra, abertura de vala, emassamento e transporte de cargas e entulhos;

a.3) acúmulo das funções de planejamento, fiscalização e recebimento dos serviços contratados, contrariando o princípio de controle interno da segregação de funções, bem como as orientações contidas no manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa-SFC 1/2001, no Capítulo VII, Seção VIII, item 3, inciso IV: os engenheiros do Senai/RO que elaboraram o laudo técnico sugerindo a contratação direta também realizaram a análise das propostas apresentadas, bem como a fiscalização do contrato e o recebimento definitivo dos serviços;

a.4) direcionamento da contratação, infringindo os princípios da impessoalidade e moralidade da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB/1998) e o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai: indícios de simulação nas propostas de preços apresentadas pelas empresas interessadas, com base no seguinte conjunto de constatações identificadas pela Controladoria-Geral da União:

a.4.1) os proprietários das empresas R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04) e Caritiana Brzezinski (CNPJ 08.435.701/0001-65) possuem o mesmo endereço;

a.4.2) o objeto social da empresa Caritiana Brzezinski não possui nenhuma relação com o serviço contratado;

a.4.3) os valores de cada item da planilha orçamentária apresentada pela empresa Caritiana Brzezinski equivalem aos valores da planilha da empresa R M dos Santos - ME, com acréscimo de 9,24%, aproximadamente;

a.4.4) no documento em que foi apresentada a proposta da Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP, o número do CNPJ indicado pela referida empresa é o mesmo da R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04);

a.4.5) os preços de trinta e dois itens, em um total de trinta e seis, da planilha orçamentária apresentada pela Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP eram equivalentes aos apresentados pela R M dos Santos - ME, com acréscimo de 6,38% a 6,40%, aproximadamente;

a.4.6) as quatro empresas participantes apresentaram propostas de preço com as mesmas descrições dos insumos, unidades de medida e quantidades, embora no processo da contratação não exista um modelo de planilha orçamentária padrão de apresentação de propostas;

b) **incluir** no rol de responsáveis os Srs. Jean Paul Rodrigues Sanches (CPF 539.146.432-34) e Luis Carlos Hey (CPF 065.361.151-04), com base no art. 11, § 4º, da IN-TCU 63/2010 c/c o art. 8º, § 6º, da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2011, uma vez apurada a ocorrência de ato tipificado na alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 e verificada a existência de conluio com o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho (CPF 295.630.545-04), Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014;

c) **alertar** os responsáveis quanto à possibilidade de suas contas serem julgadas irregulares em decorrência das constatações identificadas neste processo;

d) **realizar a oitiva** das empresas R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04), Caritiana Brzezinski - ME (CNPJ 08.435.701/0001-65), Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda.-ME (CNPJ 01.149.154/0001-02) e CMG - Construções Ltda. (CNPJ 08.003.825/0001-71), com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU para que, no prazo de quinze dias, se manifestem sobre a fraude praticada no procedimento de contratação de empresa para execução de serviços de revisão de instalações elétricas, realizado pelo Senai/RO em setembro de 2014, infringindo os princípios da impessoalidade e moralidade da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB/1998) e o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, materializada nos indícios de simulação nas propostas de preços apresentadas no referido

procedimento de contratação, com base no seguinte conjunto de constatações identificadas pela Controladoria-Geral da União:

d.1) os proprietários das empresas R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04) e Caritiana Brzezinski (CNPJ 08.435.701/0001-65) possuem o mesmo endereço;

d.2) o objeto social da empresa Caritiana Brzezinski não possui nenhuma relação com o serviço contratado;

d.3) os valores de cada item da planilha orçamentária apresentada pela empresa Caritiana Brzezinski equivalem aos valores da planilha da empresa R M dos Santos - ME, com acréscimo de 9,24%, aproximadamente;

d.4) no documento em que foi apresentada a proposta da Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP, o número do CNPJ indicado pela referida empresa é o mesmo da R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04);

d.5) os preços de trinta e dois itens, em um total de trinta e seis, da planilha orçamentária apresentada pela Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP eram equivalentes aos apresentados pela R M dos Santos - ME, com acréscimo de 6,38% a 6,40%, aproximadamente;

d.6) as quatro empresas participantes apresentaram propostas de preço com as mesmas descrições dos insumos, unidades de medida e quantidades, embora no processo de contratação não exista um modelo de planilha orçamentária padrão de apresentação de propostas;

e) **alertar** às empresas responsáveis quanto à possibilidade da aplicação da pena de declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 271 do Regimento Interno/TCU c/c art. 46 da Lei 8.443/1992;

f) **encaminhar** cópia da presente instrução para subsidiar a defesa dos responsáveis.”

2. Adiante a instrução de mérito da peça 74:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Departamento Regional do Senai no Estado de Rondônia (Senai-RO), relativas ao exercício de 2014.

2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa-TCU 63/2010 e das Decisões Normativas-TCU 134/2013 e 140/2014.

3. A unidade jurisdicionada têm como competência institucional organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial. Seu âmbito de atuação é regional. Sua principal finalidade consiste na prestação de serviço de formação profissional aos trabalhadores da indústria. Para alcançá-la, foram desenvolvidos processos relacionados à gestão da educação profissional, que contribuem para agregar valor aos produtos industrializados no estado de Rondônia.

HISTÓRICO

4. Em instrução inicial (peça 10), foi identificada a necessidade de promover diligência junto ao Senai-RO com vistas a suprir lacunas de informações e obter esclarecimentos adicionais relativos ao responsável pelo planejamento, contratação e fiscalização do Contrato 8/2014, objeto de irregularidades identificadas pela CGU, bem como acerca do tratamento dado a divergências contábeis apontadas no relatório da auditoria independente, conforme itens I e VII.7 da referida instrução.

5. Analisadas as informações prestadas na peça 17 e em conjunto com as demais informações constantes dos autos, verificaram-se indícios de irregularidades relativas ao Contrato 8/2014, quais sejam: falta dos quesitos caracterizadores da situação de emergência, descrição incompleta do objeto em projeto básico, falta de segregação de função na execução contratual e direcionamento da contratação com simulação das propostas de preços. Tais irregularidades deram ensejo às audiências dos Srs. Silvio Liberato de Moura Filho - Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014, Jean Paul Rodrigues Sanches e Luis Carlos Hey - engenheiros do Senai/RO, bem como às oitivas das empresas R M dos Santos - ME, Caritiana Brzezinski - ME, Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda.-ME e CMG - Construções Ltda. (peça 19, item VII.7).
6. Em cumprimento ao Despacho do Secretário de Controle Externo no Estado de Rondônia (peça 21), foi promovida a audiência dos Srs. Luis Carlos Hey, Jean Paul Rodrigues Sanches, Silvio Liberato de Moura Filho mediante os Ofícios 553/2016, 552/2016, 551/2016, 666/2016 (peças 29, 30, 31, 54), datados de 12/7/2016, 5/8/2016, respectivamente.
7. O Sr. Jean Paul Rodriguez Sanchez solicitou prorrogação de prazo para apresentação de suas justificativas, uma vez que não possuía mais vínculo empregatício com o Senai-RO (peça 41), sendo deferido pela Secex/RO (peça 42) e comunicado mediante Ofício 636/2016 (peça 46), datado de 27/7/2016.
8. Tendo em vista a não localização do Sr. Luis Carlos Hey nos endereços e telefones constantes do banco de dados da Receita Federal e da Eletrobrás/RO (conforme termo de justificativa à peça 68), foi promovida a sua oitiva mediante Edital 33/2016-TCU/Secex/RO (peça 70-71).
9. Também foram promovidas as oitivas das empresas R M dos Santos - ME, CMG Construções Ltda., Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda. - ME e Caritiana Brzezinski - ME, mediante os Ofícios 554/2016, 557/2016, 556/2016, 555/2016, 667/2016 (peças 32, 33, 34, 35, 54), datados de 12/7/2016, 5/8/2016, respectivamente.
10. Tendo em vista a não localização da Empresa Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda. - ME nos endereços e telefones constantes do banco de dados da Receita Federal e do Sintegra, bem como não constar informação no banco de dados da Eletrobrás/RO (conforme termo de justificativa a peça 50), foi promovida a sua oitiva mediante o Edital 23/2016-TCU/Secex/RO (peça 51-52).
11. A empresa Caritiana Brzezinski solicitou prorrogação de prazo para sua manifestação, uma vez que o expediente que lhe havia sido encaminhado foi entregue em endereço diverso de sua sede atual e tomado ciência após a expiração do prazo para manifestação (peça 57), sendo deferido pela Secex/RO (peça 58) e comunicado mediante Ofício 702/2016 (peça 59), datado de 18/8/2016.

EXAME TÉCNICO

12. Apesar de o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 36, o responsável não compareceu à audiência e não se manifestou quanto à irregularidade verificada.
13. O Sr. Luis Carlos Hey e a empresa Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda. - ME, convocados por via editalícia, também não atenderam à audiência e a oitiva e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes do chamamento por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, foram acessados os sistemas CNPJ e CPF da Receita Federal do Brasil (peças 24, 26 e 67), solicitado informações junto à Eletrobrás/RO (peça 47), acessado o Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços (Sintegra) (peça 48), bem como tentou-se

contato nos telefones registrados nos supracitados sistemas, sendo infrutíferas as tentativas de ciência (peças 38, 40 e 60).

14. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. O Sr. Jean Paul Rodriguez Sanchez e as empresas RM dos Santos - ME, CMG Construções Ltda. e Caritiana Brzezinski - ME tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 39, 44, 37, 56, 43 e 66, tendo apresentado, tempestivamente, suas razões de justificativa e manifestações, conforme documentação integrante das peças 53, 64, 65 e 69.

I. Razões de Justificativa de Jean Paul Rodriguez Sanchez (peça 65)

I.1 Das irregularidades

16. O responsável foi ouvido em decorrência das irregularidades a seguir apuradas na contratação emergencial de empresa para execução de serviços de revisão de instalações elétricas na escola Senai-Marechal Rondon (Contrato 8/2014):

a) situação emergencial oriunda de inércia administrativa, contrariando a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 224/2007-TCU-Plenário, 763/2007-TCU-Plenário e 186/2008-TCU-Plenário: a situação adversa que ensejou a contratação direta teve origem na falta de planejamento e na desídia administrativa, considerando que a rede elétrica se encontrava deteriorada devido ao tempo decorrido desde sua instalação;

b) ausência de elementos necessários e suficientes para caracterizar os serviços contratados, violando o art. 13, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai: o objeto do contrato não foi especificado com base em projeto que contivesse o conjunto de elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar o serviço, considerando-se que, segundo afirmado pelo próprio Senai/RO (Carta 34/2016-Direg/Senai-RO), a empresa contratada não detalhou as composições de parte das instalações e das reformas da área civil, a exemplo de rasgo em piso e em parede, concretagem, cabine de proteção para quadros, limpeza de obra, abertura de vala, emassamento e transporte de cargas e entulhos;

c) acúmulo das funções de planejamento, fiscalização e recebimento dos serviços contratados, contrariando o princípio de controle interno da segregação de funções, bem como as orientações contidas no manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa-SFC 1/2001, no Capítulo VII, Seção VIII, item 3, inciso IV: os engenheiros do Senai/RO que elaboraram o laudo técnico sugerindo a contratação direta também realizaram a análise das propostas apresentadas, bem como a fiscalização do contrato e o recebimento definitivo dos serviços;

d) direcionamento da contratação mediante fraude, infringindo os princípios da impessoalidade e moralidade da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB/1998) e o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai: indícios de simulação nas propostas de preços apresentadas pelas empresas interessadas, com base no seguinte conjunto de constatações identificadas pela Controladoria-Geral da União:

d.1) os proprietários das empresas R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04) e Caritiana Brzezinski (CNPJ 08.435.701/0001-65) possuem o mesmo endereço;

d.2) o objeto social da empresa Caritiana Brzezinski não possui nenhuma relação com o serviço contratado;

d.3) os valores de cada item da planilha orçamentária apresentada pela empresa Caritiana Brzezinski equivalem aos valores da planilha da empresa R M dos Santos - ME, com acréscimo de 9,24%, aproximadamente;

d.4) no documento em que foi apresentada a proposta da Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP, o número do CNPJ indicado pela referida empresa é o mesmo da R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04);

d.5) os preços de trinta e dois itens, em um total de trinta e seis, da planilha orçamentária apresentada pela Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP eram equivalentes aos apresentados pela R M dos Santos - ME, com acréscimo de 6,38% a 6,40%, aproximadamente;

d.6) as quatro empresas participantes apresentaram propostas de preço com as mesmas descrições dos insumos, unidades de medida e quantidades, embora no processo da contratação não exista um modelo de planilha orçamentária padrão de apresentação de propostas.

I.2 Das justificativas

17. O justificante alega inicialmente que não foi o responsável pela fundamentação e decisão da contratação por dispensa de licitação, que se deu sob o pedido da diretora da Escola Marechal Rondon e pela direção regional do Senai/RO. Sua participação se resumiu, nesta fase do processo, na elaboração de laudo técnico juntamente com o engenheiro Luis Carlos Hey.

18. Ressalta que a Escola Marechal Rondon estava em situação precária e com as atividades interrompidas, o que implicava em perdas de receitas e descumprimento de contratos, motivo pelo qual propôs a contratação direta e imediata para reparação da unidade.

19. Justifica que o projeto básico não fora elaborado, porque havia a necessidade de solução imediata e urgente em virtude dos riscos das instalações elétricas da Escola Marechal Rondon.

20. Ao invés de elaborar o projeto básico e realizar cotação de preço prévia, decidiu-se por convocar empresas para que visitassem o local da prestação dos serviços, conhecessem os problemas e apresentassem suas propostas.

21. Alega também que o setor de engenharia não foi o responsável por todas as etapas, pois não fundamentou e/ou autorizou a contratação da empresa R M dos Santos. Suas responsabilidades foram a análise técnica, verificação dos valores globais apresentados e acompanhamento da execução dos serviços prestados.

22. Informa que não realizou análise das propostas apresentadas para verificar ocorrência de relações societárias ou parentais entre as empresas proponentes, tampouco a documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, sob o argumento de não ser da competência da equipe de engenharia, restringindo-se aos aspectos técnicos operacionais e de preços das propostas.

23. Quanto ao direcionamento na contratação da empresa R M dos Santos, afirma desconhecer a situação de simulação de propostas, os vínculos das empresas proponentes, bem como a divergência entre o objeto social das empresas proponentes e o serviço contratado.

I.3 Da análise

24. Conforme já comentado na instrução pretérita (peça 19), a CGU-RO informa que em análise ao processo de dispensa referente ao Contrato 8/2014 (peça 17, p. 6-90), no valor de R\$ 189.337,09, cujo objeto foi a realização de serviços de elaboração de projeto *as built* e reparação elétrica emergencial nas dependências da Escola Senai-Marechal Rondon em Porto Velho/RO, identificou uma série de irregularidades (peça 5, p. 33-40), que, inclusive, motivaram a opinião pela irregularidade das contas do Sr. Silvio Liberato de Moura Filho, dirigente máximo do Senai/RO no exercício de 2014 (peça 6).

25. A referida dispensa teve como fundamento o artigo 9º, inciso V, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, *in verbis*:

art. 9º A licitação poderá ser dispensada:

(...)

V) nos casos de emergência, quando caracterizada a necessidade de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens;

26. Para demonstrar a situação de emergência foi emitido laudo técnico pelo setor de engenharia do Senai-RO (peça 17, p. 9-11), o qual foi contestado pela CGU-RO nos seguintes termos (peça 5, p. 34):

Apesar da conclusão do referido documento, não há uma descrição mais detalhada do problema identificado e dos parâmetros utilizados para se chegar à conclusão proferida. O laudo menciona sobrecarga e balanceamento irregular, entretanto, não foi realizado nenhum cálculo de valores que possam fundamentar a sobrecarga e balanceamento irregular, bem como, o registro de valores usados como parâmetros para se definir esta situação.

27. Verificando o referido laudo técnico apresentado (peça 65, p. 10), observa-se que assiste razão aos argumentos da CGU-RO. De fato, o conteúdo do laudo é vago e pouco fundamentado para demonstrar a necessidade de contratação ‘de forma imediata’, conforme foi proposto.

28. Cabe ressaltar também que a situação emergencial tem sua gênese na inércia administrativa do Gestor do Senai-RO, em conjunto com os engenheiros Jean Paul Rodriguez Sanchez e Luis Carlos Hey, sendo estes responsáveis pelas ações de manutenção das instalações prediais do Senai-RO.

29. Verifica-se, portanto, que seria razoável exigir daqueles responsáveis a realização de inspeção periódica na rede elétrica dos imóveis utilizados pela instituição, com o objetivo de verificar a necessidade de reparos, manutenção preventiva, etc. Ao passo que se deixou de realizar a devida inspeção periódica, incorreu-se no risco da rede elétrica ficar deficiente, caracterizando a culpa por omissão, afastando a hipótese de dispensa de licitação por acontecimento fortuito emergencial, dada a falta do elemento da imprevisibilidade da situação ensejadora da emergência, restando configurada a desídia administrativa, em descumprimento ao art. 9º, inciso V, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai e o disposto na jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 763/2007-TCU-Plenário

30. Registre-se também que o justificante, em seu laudo técnico, propôs a contratação imediata. Logo, anuiu com a proposta da diretora da Escola Senai Marechal Rondon de fazer a contratação por dispensa motivada por situação emergencial, sendo fundamental para o processo de contratação nesta modalidade destes serviços. Além disso, sua participação não se restringiu à emissão do laudo técnico, mas também como instância julgadora das propostas apresentadas (peça 65, p. 11, 29-30), não tramitando o processo pelo setor de compras e contratações da entidade. Portanto, assumiu todos os encargos que ao setor de compras é afeto nesta contratação, quais sejam: analisar a documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal.

31. Ao afirmar que não fez a análise documental das empresas proponentes, ratifica sua omissão na condução da contratação em apreço.

32. A justificativa da falta de projeto básico sob o argumento de que a situação exigia providências imediatas não pode prosperar, pois o art. 13, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, estabelece como pré-requisito básico para todas as contratações de obras e serviços de engenharia do Senai-RO, *in verbis*:

art. 13 (...)

§ 2º Na contratação de obras e serviços de engenharia, o objeto deverá ser especificado com base em **projeto que contenha o conjunto de elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar a obra ou o serviço** ou o complexo de obras ou serviços. (grifos nossos)

33. A falta do projeto básico teve como consequências a deficiência da proposta vencedora, que não detalhou de maneira precisa as composições da parte das instalações e reformas da área civil, e a ocorrência de inconsistências na obra, como ausência de identificação de circuitos e sistema fora de equilíbrio, conforme atesta parecer do engenheiro elétrico do Senai-RO (peça 65, p. 74-87).

34. Cabe registrar também que não se pode acolher os argumentos do desconhecimento do direcionamento da contratação da empresa R M dos Santos, pois há fortes evidências de que as cotações de preços foram forçadas, tendo em vista as seguintes constatações apresentadas pela CGU-RO (peça 5, p. 36-37) e confirmadas na peça 17 e na base de dados da Receita Federal:

a) a empresa Caritiana Brzezinski - ME possui objeto social sem qualquer relação com o serviço contratado (peça 27);

b) a proprietária da empresa Caritiana Brzezinski - ME possuía o mesmo endereço do proprietário da empresa R M dos Santos - ME (empresa contratada) (peças 25, 27, 72 e 73);

c) a diferença de valores da empresa vencedora para a segunda colocada foi de um percentual de 9,24% em todos os itens;

d) a proposta apresentada pela empresa Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP tem o mesmo número de CNPJ da empresa R M dos Santos - ME (peça 17, p. 14-19 e 23-25);

e) trinta e dois dos trinta e seis itens da planilha orçamentária apresentada pela empresa Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP apresentaram mesmo valor em relação a empresa vencedora, com acréscimo de 6,4%;

f) os donos da CMG - Construções Ltda. têm amizade com os da empresa R M dos Santos-ME; e

g) embora não tenha no processo modelo de planilha orçamentária, nem tampouco projeto básico, as quatro empresas apresentaram suas propostas exatamente com as mesmas descrições dos insumos, unidades de medidas e quantidades.

35. Como responsável pela análise das propostas, é razoável presumir que o justificante teve conhecimento dos fatos elencados no item precedente, corroborando com a tese de que contribuiu, juntamente com o engenheiro Luis Carlos Hey e o Superintendente Silvio Liberato de Moura Filho, de forma decisiva para o direcionamento da contratação direta da empresa R M dos Santos.

36. Na sua defesa o justificante alega que realizou a análise técnica e de preços das propostas, mas não consignou em seu parecer as nítidas constatações elencadas acerca dos preços ofertados, tampouco registrou qualquer deficiência técnica na proposta vencedora, como as consignadas no parecer do Engenheiro Elétrico do Senai-RO (peça 65, p. 74-87), o que evidencia a análise deficiente realizada e fortalece sua participação, juntamente com o engenheiro Luis Carlos Hey, no direcionamento da contratação.

37. Corroborando ainda com a tese de direcionamento o exíguo prazo de dois dias para apresentação de propostas, estipulado no Aviso de Contratação Emergencial (peça 65, p. 11-12). Neste prazo, sem qualquer projeto básico norteador, as empresas proponentes teriam que visitar as instalações da obra a ser feita, verificar quais serviços seriam realizados, os materiais a serem empregados e seus custos. De fato, não é razoável presumir que em menos de dois dias pudessem as empresas realizar todas essas atividades e ainda apresentassem propostas com formatos semelhantes.

38. Cabe destacar que o acúmulo das funções de elaboração de laudo técnico motivador da contratação, a responsabilidade de recebimento e julgamento das propostas, pelos engenheiros Jean Paul Rodriguez Sanchez e Luis Carlos Hey, bem como a fiscalização e recebimento da obra contratada, pelo engenheiro Jean Paul, robustece as evidências de conluio para direcionar a contratação da empresa R M dos Santos.

39. Desta feita, ainda que não se tenha comprovado a ocorrência de dano ao erário, os fatos narrados até aqui são evidências da ocorrência de direcionamento da contratação, em especial:

a) a atuação de um só responsável no planejamento, contratação, execução e fiscalização do Contrato 8/2014, ou seja, infringência ao princípio da segregação de função consagrado pela jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 591/2016-Plenário, Acórdão 1442/2015-Plenário, Acórdão 1076/2016-Plenário, Acórdão 4952/2016-2ª Câmara, etc.);

b) vínculo entre as empresas cotadas, e falta de correlação entre o objeto social das empresas e o objeto do contrato;

c) planilhas orçamentárias idênticas, embora não tenha sido disponibilizado modelo de apresentação no processo, e ausência de tramitação do processo no setor de compras; e

d) diferença de valores em percentual padrão em todos os itens das propostas;

e) realização de chamamento público no prazo exíguo de dois dias para apresentação de propostas;

f) não tramitação do processo pelo setor de compras do Senai-RO.

40. Desta forma, os fatos acima elencados são evidências claras e graves do direcionamento na contratação da empresa R M dos Santos - ME.

41. Com base nos documentos existentes no procedimento administrativo que originou o Contrato 8/2014, verifica-se que o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho, Superintendente do Senai-RO em 2014, autorizou a contratação direta (peça 17, p. 33) e assinou o contrato (peça 17, p. 49).

42. Por sua vez, em resposta à diligência, o Senai/RO informou que o Sr. Jean Paul Rodrigues Sanches, engenheiro da entidade, foi o responsável pela elaboração do laudo técnico sugerindo a contratação direta (peça 17, p. 11), pelo exame das propostas apresentadas pelas empresas (peça 17, p. 31) e pelo recebimento definitivo do serviço (peça 17, p. 72).

43. No entanto, com exceção do termo de recebimento definitivo, constata-se que o laudo técnico e o documento de exame das propostas também foram assinados pelo Sr. Luis Carlos Hey, engenheiro e empregado do Senai/RO (peça 18), o que indica a participação deste agente nos atos impugnados.

44. Ante todo exposto, cabe declarar a revelia dos Srs. Silvio Liberato de Moura Filho - Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014, e Luis Carlos Hey, engenheiro do Senai/RO, e rejeitar as razões de justificativa do Sr. Jean Paul Rodrigues Sanches, engenheiro do Senai/RO, de modo que as contas do Superintendente devem ser julgadas irregulares. Cabe, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo normativo legal, à todos os responsáveis enumerados, em razão das seguintes irregularidades:

a) situação emergencial oriunda de inércia administrativa, em afronta ao art. 9º, inciso V, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai e ao disposto na jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 763/2007-TCU-Plenário;

b) ausência de projeto básico com os elementos necessários e suficientes na caracterização dos serviços, em desacordo com o art. 13, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai;

c) atuação de um só responsável no planejamento, contratação, execução e fiscalização do Contrato 8/2014, ou seja, infringência ao princípio da segregação de função consagrado pela jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 591/2016-TCU-Plenário, Acórdão 1.442/2015-TCU-Plenário, Acórdão 1.076/2016-TCU-Plenário, Acórdão 4.952/2016-TCU-2ª Câmara, etc.) e nas orientações contidas no manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa-SFC 1/2001, no Capítulo VII, Seção VIII, item 3, inciso IV;

d) direcionamento na contratação da empresa R M dos Santos - ME (Contrato 8/2014), em desrespeito aos princípios da impessoalidade e moralidade da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB/1998) e o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai.

45. Cabe propor incluir no rol de responsáveis os Srs. Jean Paul Rodrigues Sanches e Luis Carlos Hey, com base no art. 11, § 4º, da IN TCU 63/2010 c/c o art. 8º, § 6º, da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2011, uma vez apurada a ocorrência de ato tipificado na alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 e verificada a existência de conluio com o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho - Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014.

II. Manifestação das empresas R M dos Santos - ME (peça 53), CMG Construções Ltda. (peça 64) e Caritiana Brzezinski - ME (peça 69)

II.1 Das Irregularidades

46. As empresas foram ouvidas em decorrência de fraude praticada no procedimento de contratação de empresa para execução de serviços de revisão de instalações elétricas (Contrato 8/2014), realizado pelo Senai/RO em setembro de 2014, infringindo os princípios da impessoalidade e moralidade da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB/1998) e o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, materializada nos indícios de simulação nas propostas de preços apresentadas no referido procedimento de contratação, com base no seguinte conjunto de constatações identificadas pela Controladoria-Geral da União:

a) os proprietários das empresas R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04) e Caritiana Brzezinski (CNPJ 08.435.701/0001-65) possuem o mesmo endereço (peças 25, 27, 72 e 73);

b) o objeto social da empresa Caritiana Brzezinski não possui nenhuma relação com o serviço contratado;

c) os valores de cada item da planilha orçamentária apresentada pela empresa Caritiana Brzezinski equivalem aos valores da planilha da empresa R M dos Santos - ME, com acréscimo de 9,24%, aproximadamente;

c) no documento em que foi apresentada a proposta da Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP, o número do CNPJ indicado pela referida empresa é o mesmo da R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04);

d) os preços de trinta e dois itens, em um total de trinta e seis, da planilha orçamentária apresentada pela Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP eram equivalentes aos apresentados pela R M dos Santos - ME, com acréscimo de 6,38% a 6,40%, aproximadamente;

e) as quatro empresas participantes apresentaram propostas de preço com as mesmas descrições dos insumos, unidades de medida e quantidades, embora no processo da contratação não exista um modelo de planilha orçamentária padrão de apresentação de propostas.

II.2 Das Manifestações

II.2.1 Empresa R M dos Santos - ME (peça 53) e CMG Construções Ltda. (peça 64)

47. A manifestante RM dos Santos-ME alega que não fora contestada em nenhum momento a prestação e a qualidade do serviço executados, e que inclusive a possível ocorrência de sobrepreço apontada pela CGU-RO foi afastada.
48. Assim, alega ser desarrazoado imputar responsabilidade à empresa R M dos Santos-ME, tendo em vista que cumpriu os termos pactuados com o Senai-RO, ou seja, prestou o serviço em atenção aos padrões impostos no Contrato de Dispensa 8/2014.
49. Alegam as manifestantes que, independente da desídia do administrador público, a contratação era necessária para sanar a situação emergencial constatada, citando inclusive jurisprudência deste tribunal (Acórdão 1.599/2011-TCU-Plenário).
50. A manifestante CMG Construções Ltda. alega que não executou o Contrato 8/2014/Senai-RO, mas que, no entanto, os serviços foram realizados de forma adequada ao pactuado, sem qualquer ressalva do órgão de controle interno, o que afastaria a possibilidade da ocorrência de infração ao art. 89 da Lei 8666/93.
51. No que se refere à planilha orçamentária apresentada, alegam que aquela fora devidamente disponibilizada pelo Senai-RO (peça 53, p. 25-30).
52. Alega que as conclusões delineadas no parágrafo 76 da Instrução pretérita (peça 19) são insuficientes para provar que a empresa contratada teria sido beneficiada com a contratação direta e que competia ao Senai-RO verificar a idoneidade dos documentos recebidos para escolha da melhor proposta.
53. Afirma que a Lei 8666/93 não impede que empresas distintas, cujos sócios tenham relação parental ou íntima, participem de uma mesma licitação, fundamentando seu argumento em Acórdão da Justiça Federal (Acórdão na Apelação Civil 552698-PB/2ª Turma-TRF5ª) e deste Tribunal (Acórdão 2.341/2011-TCU-Plenário).
54. Quanto à suposta prática do crime de fraude à licitação (art. 89, parágrafo único, Lei 8666/93), acrescenta que existe entendimento jurisprudencial de que a caracterização daquele crime pressupõe a inequívoca comprovação de dolo específico de causar dano à Administração Pública (TJ-PI - AP: 00005191220148180000 PI 201400010005197, Relator: Desa. Eulália Maria Pinheiro, Data de Julgamento: 24/06/2015, 2ª Câmara Especializada Criminal, Data de Publicação: 29/06/2015; RHC 36.562/SP, Rei. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 11/11/2014, DJe 27/11/2014), concluindo que em não havendo dano ao erário não há conduta criminosa reprovável, o que justificaria isentá-lo das sanções do art. 89 da Lei 8666/93.
55. Por fim requerem que não se aplique a pena de declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública federal com fundamento no Acórdão 721/2016-TCU-Plenário, ou seja, por falta de amparo legal para aplicação de tal pena nos contratos de dispensa de licitação.

II.2.2 Empresa Caritiana Brzezinhshi-ME (peça 69)

56. A manifestante informa que apesar de possuir mesmo endereço da empresa R M dos Santos-ME, esta não se confunde com aquela, pois se tratam de pessoas jurídicas distintas, e suas finalidades são de capacitar os funcionários da empresa R M dos Santos ME, conforme certificados juntados (peça 69, p. 10-19).
57. Informa que o seu objeto social já foi adequado aos serviços que presta, conforme comprovante de inscrição e situação cadastral do cadastro nacional de pessoa jurídica e do Sintegra (peça 69, p. 6-9).
58. Afirma que apresentou proposta com preços praticados à época e nos moldes estabelecidos pelo próprio Senai-RO, conforme item 1.5 do Contrato de Dispensa 8/2014/Senai-RO (peça 69, p.

23-33), atendendo à convocação daquela instituição, que se deu de forma ampla e geral por meio de jornal de grande circulação (peça 69, p. 20).

59. Alega que em não havendo a ocorrência de dano ao erário não há que se imputar responsabilidade por prática fraudulenta no processo em comento.

60. Argumenta que o mero fato de possuir o mesmo endereço da empresa contratada não é suficiente para que comprove a prática de conluio, tampouco o fato de haver identidade de sócios nos seus quadros societários, fundamentado em decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP, Apelação/Reexame Necessário n. 9000067- 70.2005.8.26.0506 - Ribeirão Preto, Rel. Des. Aliende Ribeiro, 23/10/2012) bem como Jurisprudência deste Tribunal (Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos 103/2012).

61. Reitera o já afirmado pelas demais manifestantes que não houve prática de sobrepreço e que os serviços foram prestados de forma adequada, fato suficiente para afastar a ocorrência de dolo de fraudar a contratação sob exame.

II.3 Da Análise

62. De fato, assiste razão que não se contestou a prestação do serviço, contudo o parecer do Engenheiro Eletricista do Senai-RO informa a ocorrência de inconsistências na obra, como ausência de identificação de circuitos e sistema fora de equilíbrio, comprovando que a obra não se deu de forma plena ao que fora pactuado (peça 65, p. 74-87). Contudo, por se tratarem de desvios de menor gravidade, não foram objeto de pedido de manifestação na oitiva enviada.

63. Também se concorda com os manifestantes no que se refere a não contestação de se tratar de caso sujeito a contratação direta dada a situação emergencial, ainda que causada pela inércia dos gestores do Senai-RO, fato que este Tribunal não imputa qualquer responsabilidade as manifestantes pela provocação da situação emergencial.

64. Concorde-se ainda que o fato de as empresas possuírem mesmo endereço, olhado de maneira isolada, não faz presumir por si só a ocorrência de conluio. O mesmo se pode afirmar no fato de haver identidade de sócios entre as empresas proponentes, visto também de forma isolada, não caracteriza por si só a prática de conluio.

65. Contudo, a imputação de responsabilidade pela prática de conluio está fundamentada numa série de evidências apresentadas pela CGU-RO (peça 5, p. 36-37) e confirmadas na peça 17 e no sistema CNPJ da Receita Federal, quais sejam:

a) os proprietários das empresas R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04) e Caritiana Brzezinski (CNPJ 08.435.701/0001-65) possuem o mesmo endereço (peças 25, 27, 72 e 73);

b) o objeto social da empresa Caritiana Brzezinski não possui nenhuma relação com o serviço contratado;

c) os valores de cada item da planilha orçamentária apresentada pela empresa Caritiana Brzezinski equivalem aos valores da planilha da empresa R M dos Santos - ME, com acréscimo de 9,24%, aproximadamente;

d) no documento em que foi apresentada a proposta da Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP, o número do CNPJ indicado pela referida empresa é o mesmo da R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04);

e) os preços de trinta e dois itens, em um total de trinta e seis, da planilha orçamentária apresentada pela Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP eram equivalentes aos apresentados pela R M dos Santos - ME, com acréscimo de 6,38% a 6,40%, aproximadamente;

f) as quatro empresas participantes apresentaram propostas de preço com as mesmas descrições dos insumos, unidades de medida e quantidades, embora no processo da contratação não exista um modelo de planilha orçamentária padrão de apresentação de propostas.

66. Em consulta à base de dados da Receita Federal, verifica-se que os proprietários das empresas R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04) e Caritiana Brzezinhshi (CNPJ 08.435.701/0001-65) possuem o mesmo endereço (peças 25, 27, 72 e 73).

67. Não encontra amparo o argumento da empresa Caritiana Brzezinhshi de que seu objeto social se adequaria ao serviço prestado no Contrato 8/2014/Senai-RO, pois o serviço requerido neste contrato era de execução de instalações elétricas e projeto *As Built* para a escola Senai Marechal Rondon (peça 69, p. 24), enquanto que no documento de registro de inscrição da empresa manifestante, especialmente no campo 'Descrição do Objeto', não consta qualquer atividade que possa abarcar a realização de tal serviço (peça 69, p. 8-9).

68. A estreita ligação entre a empresa Caritiana Brzezinhshi e a empresa R M dos Santos é confirmada na própria manifestação daquela, onde afirma que sua 'atividade precípua é de capacitar os funcionários da empresa R M dos Santos ME' (peça 69, p. 1), manifestação que também corrobora com a afirmação de que suas atividades não se alinham aos serviços prestados no Contrato 8/2014.

69. Ao compararmos os valores apresentados nas propostas das empresas R M dos Santos-ME (peça 17, p. 16-19) com a da empresa Caritiana Brzezinhshi (peça 17, p. 20-22), verifica-se que os valores unitários de todos insumos apresentados nas respectivas planilhas orçamentárias têm uma variação de aproximadamente 9,25%, evidência suficiente para que comprove que as propostas foram apresentadas por mera formalidade e forjadas para beneficiar a empresa R M dos Santos-ME.

70. Mesmo fato se observa ao se comparar a proposta vencedora com a da empresa Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP (peça 17, p. 24-25), onde se verificou uma variação de preço de aproximadamente 6,40% nos valores unitários de todos os insumos.

71. A fraude fica ainda mais evidente quando se verifica que na proposta apresentada pela empresa Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda.-EPP está consignado o CNPJ da empresa R M dos Santos-ME.

72. Quanto à afirmação de que fora fornecido planilha orçamentária padrão, esta também não pode prosperar, uma vez que inexistiu projeto básico precedente à contratação, tampouco consta no processo tal modelo. Acrescente-se que o argumento das manifestantes é contradito pela defesa do Sr. Jean Paul Rodriguez Sanchez, pois este informa que 'estabeleceu-se dois dias para que as empresas visitassem o local da prestação dos serviços, e conhecessem os problemas e apresentassem suas propostas' (peça 65, p. 2), ou seja, não havia planilha orçamentária prévia à apresentação das propostas.

73. Cabe ressaltar ainda o exíguo prazo entre o pedido de vistoria feito pela Diretora da Escola Senai Marechal Rondon, em 25/9/2016 (peça 17, p. 7), e a apresentação da proposta vencedora, em 26/9/2016 (peça 17, p. 14). Ou seja, em um espaço de menos de 48 horas os engenheiros do Senai-RO teriam realizado a vistoria na escola, elaborado uma planilha orçamentária com os insumos e serviços necessários para a realização dos reparos nas instalações da unidade, realizado a publicação em jornal de grande circulação e, em contrapartida, a empresa R M dos Santos-ME ter retirado a planilha orçamentária no Senai-RO e imediatamente apresentada sua proposta. Não é nada razoável presumir a possibilidade de todos estes fatos terem acontecido em tão curto espaço de tempo sem que tenha havido um mínimo de favorecimento à empresa contratada.

74. Também não merece amparo o argumento de que não houve dano ao Senai-RO no Contrato 8/2014, pois a cotação de preços nos termos em que fora realizada, ou seja, de forma

fraudulenta, cerceou a possibilidade do alcance de proposta ainda mais vantajosa para o Senai-RO. Portanto, ainda que não se possa mensurar o dano efetivo, há um dano potencial provocado pela impossibilidade de competição na contratação.

75. Considerando a soma de todos estes fatos narrados até aqui, é incontestável que as propostas apresentadas foram produzidas com a intenção de beneficiar a empresa R M dos Santos - ME. Assim sendo, as empresas proponentes incorreram de forma dolosa de modo a garantir o benefício da contratação por dispensa da empresa R M dos Santos - ME, em desrespeito aos princípios da impessoalidade e moralidade da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB/1998) e o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai.

76. O art. 271 do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCU) e o art. 46 da Lei 8.443/1992 prescrevem que verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação na Administração Pública Federal, por até cinco anos.

77. Para não serem penalizadas, as manifestantes invocam o entendimento inserto no Acórdão 721/2016-TCU-Plenário, onde, em auditoria realizada no Estado do Piauí, a Secex/PI promoveu a oitiva de empresas que supostamente fraudaram dispensas de licitação, contudo, rejeitadas suas razões de justificativa, deixou de propor a declaração de inidoneidade às empresas por falta de amparo legal, fazendo uma interpretação literal do art. 46 da Lei 8.443/1992, *in verbis*:

Muito embora a unidade técnica tenha proposto o não acatamento das razões de justificativa apresentadas pelas empresas, entendeu que inexistiria fundamento legal para aplicar-lhes a pena de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração, por terem sido contratadas diretamente, mediante dispensa de licitação, não havendo prática de fraude à licitação no caso em apreço. (voto condutor da lavra do Ministro Vital do Rêgo no Acórdão 721/2016-TCU-Plenário)

78. Contudo, ainda que os referidos dispositivos prescrevam a referida penalização somente em fraude à licitação, o Tribunal de Contas da União tem dado entendimento mais abrangente à expressão ‘licitação’ para incluir também contratações diretas, a exemplo dos Acórdão 100/2003-TCU-Plenário e 348/2016-TCU-Plenário, *in verbis*:

24. A propósito do tema, mostra-se pertinente reproduzir a explanação de Marçal Justen Filho (in ‘Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, Ed. Dialética, 9a Edição, 2002, pág. 230 e 231):

‘A Contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

(...)

Definido o cabimento da contratação direta, a Administração deverá pesquisar a melhor solução, tendo em vista os princípios da isonomia e da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Logo, deverá buscar a melhor solução, respeitando (na medida do possível) o mais amplo acesso dos interessados à disputa pela contratação.

(...)

Se a administração pode escolher o particular, isso não significa autorizar escolhas meramente subjetivas. Deverá evidenciar que, nas circunstâncias, a contratação foi a melhor possível. Logo, deverão existir dados concretos acerca das condições de mercado, da capacitação do particular escolhido etc.’.

25. O processo administrativo pelo qual a Administração Pública - sem escolher uma das modalidades de licitação previstas no art. 22 da Lei 8.666/1993 - realiza pesquisa de preços no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor

proposta. Quanto a esse fato o autor supracitado não deixa dúvidas (op. cit., pág. 288):

‘Tal como afirmado inúmeras vezes, **é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um ‘procedimento licitatório’**. Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado’. (Voto Condutor do Acórdão 100/2003-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Marcos Bemquerer Costa) (grifos nossos)

Por essas razões, improcedentes quaisquer críticas ao parecer oferecido pela Consultoria Jurídica do TCU e ao voto proferido pelo Exmº Ministro Benjamin Zymler, no TC-005.035/2009-2, segundo o qual a declaração de inidoneidade, emanada de decisão do TCU, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, abrange as licitações promovidas por estados e municípios à conta de recursos voluntariamente transferidos pela União.

Entenda-se, a propósito, licitações no sentido lato, abrangendo contratações diretas, em consonância com o entendimento adotado no Acórdão 100/2003-Plenário, da Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (Voto Condutor do Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues) (grifos nossos)

79. Excluir do alcance de penalização do art. 46 da Lei 8.443/1992 as empresas que se utilizam de meios ardilosos para obterem vantagem nas contratações diretas com o poder público federal, respeitosamente, é deixar impune na esfera administrativa tais infratores em detrimento do interesse público e das prerrogativas deste Tribunal, possibilitando a perpetuação de tais práticas por estas empresas.

80. Destarte, data vênia, entende-se que, à semelhança do entendimento acima exarado que ampliou a interpretação do termo ‘licitação’ para incluir as contratações diretas quanto à amplitude do alcance da pena de declaração de inidoneidade, cabe dar o mesmo tratamento extensivo na aferição do objeto da conduta, ou seja, as empresas que de alguma forma tenham se utilizado de meios espúrios com o fim de beneficiar a si ou a outrem em contratações diretas com a administração pública federal estão sujeitas à sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno deste Tribunal.

81. Deste modo, considerando que as manifestações apresentadas não foram suficientes para afastar a irregularidade apurada, cabe propor a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade às empresas R M dos Santos - ME, Caritiana Brzezinski - ME, Amazonas Construções e Terraplanagens Ltda. - EPP e CMG - Construções Ltda., nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno deste Tribunal.

CONCLUSÃO

82. Diante da revelia dos Srs. Silvio Liberato de Moura Filho e Luis Carlos Hey e da empresa Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda. - ME e inexistindo nos autos elementos que permitam sanear as irregularidades que lhes foram atribuídas ou afastar sua responsabilidade pelas ditas irregularidades, propõe-se que as contas do Sr. Silvio Liberato de Moura Filho sejam julgadas irregulares, aplicação aos dois responsáveis da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 e que se declare a empresa inidônea para contratar com a Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c 271 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (parágrafos 12-14, 44 e 81).

83. Em face da análise promovida no item I da seção ‘Exame Técnico’, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jean Paul Rodriguez Sanchez, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas, de modo que deve ser aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da mesma lei (parágrafos 16-44).

84. Considerando ainda a análise expedida no item II da seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar os argumentos apresentados pelas empresas R M dos Santos - ME, Caritiana Brzezinski - ME e CMG - Construções Ltda., uma vez que insuficientes para sanear as irregularidades a elas atribuídas, de modo que deve ser aplicada a penalidade de declaração de inidoneidade, conforme art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c 271 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (parágrafos 46-81).

85. Apurada a ocorrência de ato tipificado na alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 e considerando que existem nos autos elementos que permitem concluir pela existência de conluio entre o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho e os Srs. Jean Paul Rodrigues Sanches e Luis Carlos Hey, propõe-se a inclusão desses últimos no rol de responsáveis (parágrafo 45).

86. Cabe destacar que, embora não tenham ocupado cargos de natureza de responsabilidade previstos no art. 10 da IN-TCU 63/2010, o fundamento normativo para as propostas de inclusão dos Srs. Jean Paul Rodrigues Sanches e Luis Carlos Hey no rol de responsáveis encontra-se no art. 11, § 4º, da IN - TCU 63/2010 c/c art. 8º, § 6º, da Resolução - TCU 234/2010, devido à prática de ato previsto na alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 em conluio com o dirigente máximo da entidade, Sr. Silvio Liberato de Moura Filho.

87. Considerando as evidências da prática do crime de fraude à licitação (parágrafo 75), cabe também propor o encaminhamento de cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Rondônia, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas que entender cabíveis.

88. Por fim, cabe registrar que as ocorrências que deram ensejo à proposta de julgamento pela irregularidade das contas do Superintendente do Senai-RO acima citado e à aplicação de penalidades aos demais responsáveis e às empresas chamadas em oitiva estão expressas em Matriz de Responsabilização constante no anexo único desta instrução.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

89. Em instrução anterior (peça 19), foram identificadas impropriedades relatadas nos itens V, VII.1, VII.2 e VII.4, para as quais foram formuladas propostas de recomendação e de ciência.

90. Assim, as propostas a seguir relacionadas devem ser acrescentadas às propostas formuladas nesta instrução:

a) recomendar, com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, ao Senai-RO que avalie a conveniência e oportunidade de realizar o devido estudo de dimensionamento da força de trabalho para quantificar o número necessário de servidores do órgão para o cumprimento de suas funções bem como que se institua um Plano de Cargos e Salários definindo o número limite de servidores do Senai-RO, suas funções, benefícios, deveres, avaliação de desempenho e remuneração, com o propósito de dar transparência aos critérios de provimento dos cargos e seus respectivos benefícios (peça 19, parágrafo 30);

b) dar ciência ao Senai-RO, nos termos do art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, acerca das seguintes irregularidades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

b.1) divergência de R\$ 273.865,09 entre os registros do imobilizado na ficha razão e na ficha financeira sintética, em afronta aos art. 83, 85, 89, 94, 95 e 96 da Lei 4.320/64 (peça 19, parágrafo 9).

b.2) descumprimento do art. 5º da Decisão Normativa - TCU 134/2013, uma vez que não foram informados os resultados dos indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade jurisdicionada, impossibilitando uma análise comparativa dos índices

previstos e observados relativamente ao exercício de referência do relatório de gestão (peça 19, parágrafo 25);

b.3) contratação antieconômica do lote 1 do Pregão Presencial 1/2014, com infração ao art. 70 da Constituição Federal de 1988 (princípio da economicidade) (peça 19, parágrafo 46);

b.4) não apresentação dos comprovantes de qualificação técnica para a realização dos serviços de fornecimento de alimentos para a Convenção Anual de 2014 do Senai-RO, infringindo o item 10.1.1 do Termo de Referência do PRC 286/2014 (peça 19, parágrafo 48);

b.5) não aplicação das penalidades previstas em contrato em situações de descumprimento de prazo de entrega por empresa contratada, em descumprimento do art. 32 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai (peça 19, parágrafo 57).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

91. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **incluir** no rol de responsáveis os Srs. Jean Paul Rodrigues Sanches e Luis Carlos Hey, com base no art. 11, § 4º, da IN TCU 63/2010 c/c o art. 8º, § 6º, da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2011, uma vez apurada a ocorrência de ato tipificado na alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 e verificada a existência de conluio com o Sr. Silvio Liberato de Moura Filho - Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014;

b) **declarar** revéis os Srs. Silvio Liberato de Moura Filho (CPF 295.630.545-04), Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014, Luis Carlos Hey (CPF 065.361.151-04), engenheiro do Senai/RO na gestão de 2014, e a empresa Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda.-ME (CNPJ 01.149.154/0001-02), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

c) **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jean Paul Rodrigues Sanches (CPF 539.146.432-34), engenheiro do Senai-RO na gestão de 2014, e as manifestações apresentadas pelas empresas R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04), Caritiana Brzezinski - ME (CNPJ 08.435.701/0001-65) e CMG - Construções Ltda. (CNPJ 08.003.825/0001-71), empresas proponentes no processo de dispensa de licitação que originou o Contrato 8/2014;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e § 5º, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, que **sejam julgadas irregulares** as contas do Sr. Silvio Liberato de Moura Filho (CPF 295.630.545-04), Superintendente do Senai-RO na gestão de 2014;

e) **aplicar** aos Srs. Silvio Liberato de Moura Filho (CPF 295.630.545-04), Luis Carlos Hey (CPF 065.361.151-04) e Jean Paul Rodrigues Sanches (CPF 539.146.432-34), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) **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;

g) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que **sejam julgadas regulares** as contas dos Srs. Adilson Popinhak (CPF 423.556.999-68), Adir Josefa de Oliveira (CPF 252.927.731-15), Altemir Tomazini (CPF 212.503.249-04), Clévisson Oliveira Pinto (CPF 607.840.242-00), Dênis Roberto Baú (CPF 536.645.829-34), Ecio Naves Duarte

(CPF 252.701.251-53), Edmilson Matos Candido (CPF 638.751.959-49), Júlio Cesar Lucio da Costa (CPF 808.484.277-34), Ludma de Oliveira Correa Lima (CPF 166.699.591-68), Marcelo Thomé da Silva de Almeida (CPF 016.810.717-11), Maria Alzinete de Jesus e Silva (CPF 085.270.162-49), Natanael de Carvalho Pereira (CPF 285.165.958-89), Renato Antônio de Souza Lima (CPF 325.118.176-91), dando-lhes quitação plena;

h) **declarar a inidoneidade** das empresas R M dos Santos - ME (CNPJ 15.706.238/0001-04), Caritiana Brzezinski - ME (CNPJ 08.435.701/0001-65), Amazonas Construções, Terraplanagens e Comércio Ltda.-ME (CNPJ 01.149.154/0001-02) e CMG - Construções Ltda. (CNPJ 08.003.825/0001-71) para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno deste Tribunal;

i) **recomendar** ao Departamento Regional do Senai no Estado de Rondônia, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, que avalie a conveniência e oportunidade da realização de estudo de dimensionamento da força de trabalho para quantificar o número necessário de empregados da instituição para o cumprimento de suas funções, bem como a instituição de um Plano de Cargos e Salários, definindo o número limite de empregados, suas funções, benefícios, deveres, avaliação de desempenho e remuneração, com o propósito de dar transparência aos critérios de provimento dos cargos e seus respectivos benefícios;

j) **dar ciência** ao Departamento Regional do Senai no Estado de Rondônia sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

j.1) divergência de R\$ 273.865,09 entre os registros do imobilizado na ficha razão e na ficha financeira sintética, em afronta aos arts. 83, 85, 89, 94, 95 e 96 da Lei 4.320/1964;

j.2) descumprimento do art. 5º da Decisão Normativa - TCU 134/2013, uma vez que não foram informados os resultados dos indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade jurisdicionada, impossibilitando uma análise comparativa dos índices previstos e observados relativamente ao exercício de referência do relatório de gestão;

j.3) contratação antieconômica do lote 1 do Pregão Presencial 1/2014, com infração ao art. 70 da Constituição Federal de 1988 (princípio da economicidade);

j.4) não apresentação dos comprovantes de qualificação técnica para a realização dos serviços de fornecimento de alimentos para a Convenção Anual de 2014 do Senai-RO, infringindo o item 10.1.1 do Termo de Referência do PRC 286/2014;

j.5) não aplicação das penalidades previstas em contrato em situações de descumprimento de prazo de entrega por empresa contratada, em descumprimento do art. 32 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai;

k) **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Rondônia, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas que entender cabíveis.”.

É o relatório.