

TC 018.872/2006-2**Tipo:** tomada de contas ordinária**Unidade jurisdicionada:** Secretaria de Educação Superior (Sesu)**Vinculação:** Ministério da Educação (MEC)**Advogado:** não há**Interessado em sustentação oral:** não há**Proposta:** de mérito

I. INTRODUÇÃO

1. Os autos tratam da tomada de contas da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), referente ao exercício de 2005.
2. Este processo teve seu sobrestamento determinado pelo Acórdão 82/2007-TCU-1ª Câmara, que também aplicou essa medida às contas da Sesu referentes aos exercícios de 2003 e 2004 (TC 010.483/2004-1 e TC 014.028/2005-4). O referido acórdão foi prolatado no âmbito do TC 014.161/2006-2, que tratou de representação interposta pela extinta 6ª Secretaria de Controle Externo, a partir de denúncia apresentada à Ouvidoria do TCU.
3. Nessa denúncia, foram relatados supostos pagamentos de passagens em favor de dirigentes da Sesu, com vistas ao retorno semanal a suas cidades de origem, a despeito do recebimento de auxílio-moradia; e foram apontados processos seletivos inidôneos para seleção de pessoal, no âmbito de parcerias daquela Secretaria com organismos internacionais.
4. O Acórdão 82/2007-TCU-1ª Câmara determinou a conversão do TC 014.161/2006-2 em tomada de contas especial e a citação de servidores da Sesu, em decorrência da confirmação das irregularidades noticiadas à Ouvidoria do TCU.
5. Em cumprimento a essas determinações, foi instaurado o TC 015.520/2007-4, processo de tomada de contas especial, que resultou na edição do Acórdão 9.702/2011-TCU-1ª Câmara. Nesse *decisum*, acolheram-se as alegações de defesa de alguns responsáveis, que tiveram contas julgadas regulares com ressalva; condenaram-se outros em débito e multa, com julgamento pela irregularidade das contas; e determinou-se a retirada do estado de sobrestamento das contas da Sesu de 2003, 2004 e 2005.
6. Posteriormente, o Acórdão 1.822/2013-TCU-1ª Câmara apreciou recursos de reconsideração interpostos contra aquela primeira decisão, conferindo novo entendimento quanto ao débito imputado e à regularidade das contas, como descrito no tópico VII.7 desta instrução.
7. Em consulta aos sistemas informatizados do TCU, não se identificou outro processo com o condão de manter o estado de sobrestamento dos presentes autos, razão pela qual se procede, nesta ocasião, à instrução de mérito.
8. Em tempo, destaca-se a existência de duas instruções nestes autos (peça 50, p. 52 – peça 51, p. 4, e peça 52, p. 25-50), em que se abordaram itens importantes para o deslinde do processo. Dessa forma, a presente instrução reunirá os aspectos abordados anteriormente, além das questões não analisadas, de modo a reunir numa só peça as informações necessárias à apreciação final destas contas.

II. RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DA UNIDADE

9. A Instrução Normativa – TCU 47/2004, revogada, mas vigente no exercício em exame, estabelecia “normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas” Consoante o art. 12 dessa norma, deveriam ser arrolados como responsáveis pela gestão de unidades da administração direta os titulares e substitutos que, no exercício de referência, tivessem desempenhado alguma das seguintes naturezas de responsabilidade:

- 9.1. dirigente máximo da unidade;
- 9.2. dirigente de unidade administrativa ou gerente responsável pela gestão de programa governamental;
- 9.3. responsável pela definição de critérios de distribuição de recursos concedidos mediante convênio ou ajuste semelhante; pela aprovação de planos de trabalho; ou pela aprovação das prestações de contas;
- 9.4. dirigente de unidade administrativa ou gerente responsável pela gestão patrimonial;
- 9.5. dirigente de unidade administrativa ou gerente responsável pela gestão de valores mobiliários da União;
- 9.6. ordenador de despesas;
- 9.7. ordenador de restituição de receitas;
- 9.8. encarregado pelo controle de operações de crédito, avais, garantias e direitos da União;
- 9.9. encarregado da gestão orçamentária e financeira ou outro corresponsável por atos de gestão;
- 9.10. encarregado de arrecadação de receitas;
- 9.11. encarregado de almoxarifado ou de material em estoque; e
- 9.12. encarregado de depósito de mercadorias e de bens apreendidos.

10. Não obstante, o rol de responsáveis encaminhado pela Sesu (peça 1, p. 4-7) relaciona agentes que desempenharam naturezas de responsabilidade distintas das listadas acima.

11. Tendo isso em vista, para fins de julgamento das contas, listam-se em seguida os agentes que desempenharam, no exercício de 2005, naturezas de responsabilidade correspondentes às arroladas na IN – TCU 47/2004, e que deverão ter sua gestão apreciada por este Tribunal, desconsiderando-se os demais registros do rol de responsáveis apresentado pela Sesu:

11.1. Nelson Maculan Filho (CPF 245.720.987-00): dirigente máximo da unidade (Secretário de Educação Superior), entre 1º/1/2005 e 13/11/2005 e entre 24/11/2005 e 4/12/2005;

11.2. Celso da Cruz Carneiro Ribeiro (CPF 317.088.897-87): dirigente máximo da unidade (Secretário de Educação Superior), entre 14/11/2005 e 23/11/2005 e entre 5/12/2005 e 31/12/2005;

11.3. Marenilde Rodrigues Avelino (CPF 042.441.171-72): encarregada do setor financeiro (Coordenadora-Geral de Suporte Técnico e Operacional), nos seguintes períodos – 1º/1/2005 a 31/1/2005; 2/2/2005 a 31/5/2005; 2/6/2005 a 31/7/2005; 2/8/2005 a 18/9/2005; e 16/10/2005 a 31/12/2005;

11.4. Sandra Telma Pereira Moura (CPF 186.277.901-59): encarregada do setor financeiro – substituta (Coordenadora-Geral de Suporte Técnico e Operacional), nos seguintes períodos – 1º/2/2005 a 1º/2/2005; 1º/6/2005 a 1º/6/2005; 1º/8/2005 a 1º/8/2005; e 19/9/2005 a 15/10/2005.

III. PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES

12. Em consulta ao Siafi, constata-se que o orçamento gerido pela Sesu, em 2005, foi destinado em sua maior parte às descentralizações de recursos em favor de instituições federais de ensino superior, em detrimento da execução direta de despesas pela Secretaria.

13. No exercício de 2005, o programa que representou a quase totalidade (99,2%) dos recursos geridos pela Sesu foi o “Universidade do Século XXI”. O objetivo desse programa, segundo o PPA 2004-2007, era o seguinte:

"Reformar a Educação Superior e estruturar as instituições federais de ensino, preparando-as para as tendências de futuro, ampliando com qualidade o acesso ao ensino de graduação e pós-graduação, à pesquisa e à extensão, disseminando o conhecimento e promovendo condições para o desenvolvimento sustentável do País, com vistas às transformações sociais pelas quais deve passar, necessariamente, nos próximos anos".

14. As principais ações desse programa, no exercício em tela, foram as seguintes atividades:

14.1. “Complementação para o Financiamento de Instituições Federais de Ensino Superior”, destinada ao apoio financeiro às instituições federais de ensino superior (Ifes) no sentido de ampliar a cobertura do ensino superior público e garantir o acesso aos alunos de diversos perfis da população brasileira. A ação contou com descentralizações feitas pela Sesu no montante de R\$ 298.631.657,43. Conforme o Relatório de Gestão da Secretaria, essa ação agregava distintas subações, destinadas à criação e à consolidação de *campi* universitários e programas especiais (por exemplo, atendimento da demanda da licenciatura indígena, orientados à população negra e aos alunos com deficiências);

14.2. “Funcionamento da Residência Médica”, que constituía “modalidade de ensino de pós-graduação destinada a médicos sob a forma de cursos de especialização, caracterizada por treinamento em serviço”, e que teve descentralizações no valor de R\$ 82.675.957,96;

14.3. “Complementação para o Funcionamento dos Hospitais de Ensino Federais”, com descentralizações de R\$ 47.213.250,35, e que objetivava auxiliar o funcionamento dos hospitais de ensino, melhorando a qualidade do ensino e da pesquisa desenvolvidos pelas Ifes.

15. Em termos de execução direta da despesa, a principal ação orçamentária da Sesu foi o “Apoio a Entidades de Ensino Superior não Federais”, com recursos provenientes de emendas parlamentares, e que alcançou liquidação de R\$ 13.423.799,22 no exercício de 2005.

IV. DETERMINAÇÕES DO EXERCÍCIO

16. No Acórdão 87/2005-TCU-2ª Câmara, foram feitas as seguintes determinações:

"1. À Sesu que, nos processos de autorização de cursos de graduação e credenciamento de instituições de ensino superior:

1.1. insira no Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições do Ensino Superior - SAPIEnS os relatórios dos consultores ad hoc, porventura designados para exame dos projetos pedagógicos e das condições institucionais, antes da manifestação dos órgãos internos da Sesu acerca dos pleitos;

1.2. oriente os consultores ad hoc, porventura designados para exame dos projetos pedagógicos e das condições institucionais, a anexarem aos seus relatórios os dados e informações relevantes de que se valeram para firmar seu convencimento, especialmente quanto à identificação e qualificação do corpo docente contratado ou com compromisso assinado (conforme previsto no item Dimensão 3 - Corpo Docente do Manual de Verificação in loco das Condições Institucionais), como condição para que seus pareceres sejam considerados válidos;

2. À Secretaria Federal de Controle Interno que informe nas próximas contas da Unidade quanto à efetiva adoção, por parte da Sesu, das recomendações emitidas pela SFCI no Relatório de

Auditoria nº 119220, especialmente aquelas relacionadas ao Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições do Ensino Superior – SAPIEnS".

17. Por meio da Solicitação de Auditoria Prévia 175084, de 19/4/2006 (peça 31, p. 16-26), a CGU requisitou à Sesu informações sobre as providências adotadas em relação às determinações do TCU durante o ano de 2005, com cópias dos documentos de suporte. Em resposta (peça 31, p. 27-33), a Sesu alegou que tais informações constavam do Plano de Providências anexado ao processo de tomada de contas referente ao exercício de 2005, entregue à CGU, mas não indicou que informações seriam essas.

18. Nesse sentido, não constaram inicialmente dos presentes autos as informações relativas às determinações exaradas pelo TCU à Sesu em 2005. O referido Plano de Providências (peça 2, p. 35 – peça 3, p. 3) diz respeito ao exercício de 2004, sem conter qualquer indicação de providências tomadas a partir das determinações do Acórdão 87/2005-TCU-2ª Câmara, transcritas acima.

19. Assim, realizou-se contato junto à Sesu para obtenção das informações requeridas. Em resposta à solicitação desta unidade, a Secretaria encaminhou o Ofício 102/2010, mais documentação anexa (peça 51, p. 44 – peça 52, p. 24), em que informa sobre o cumprimento das determinações supracitadas.

20. A Sesu alegou, na documentação referida, ter realizado “um levantamento por amostragem dos processos abertos no sistema SAPIEnS, entre os anos de 2003 e 2006, totalizando um quantitativo de 803 processos segmentados em 22 tipos. Destes, 100% dos processos contêm relatórios inseridos como condição para a validação dos pareceres”, o que demonstraria o atendimento à determinação do Acórdão 87/2005-TCU-2ª Câmara.

21. Além disso, a Sesu informou sobre a desativação do sistema SAPIEnS, em conformidade com o art. 64 da Portaria Normativa 40/2007, que dispõe sobre a transferência das funcionalidades daquele para o novo sistema “e-MEC”.

22. Tendo em vista o exposto, têm-se por atendidas as determinações do Acórdão 87/2005-TCU-2ª Câmara, não se fazendo necessária intervenção adicional deste Tribunal sobre a matéria.

V. EXAME DE PEÇAS

23. Em observância às disposições da IN – TCU 47/2004, art. 14, aplicáveis ao exercício de 2005, que indicavam os itens que deveriam integrar processos de tomada de contas das unidades da administração direta a serem submetidos a este Tribunal, bem como em exame ao roteiro de verificação de peças e conteúdos elaborado pela CGU (peça 1, p. 3), conclui-se que os elementos requeridos para composição do processo de contas da Sesu foram juntados aos autos.

VI. CERTIFICAÇÕES PROFERIDAS

24. O Certificado de Auditoria (peça 50, p. 46-49) considerou regular com ressalvas a gestão dos responsáveis Nelson Maculan Filho, Maria Ieda Costa Diniz, Marenilde Rodrigues Avelino, Vera Lúcia Monteiro de Paula, Celso da Cruz Carneiro Ribeiro e Edson Dias Pinheiros, e regular a gestão dos demais.

25. Vale rememorar, no entanto, que esse rol de responsáveis deve sofrer correções para fins de julgamento das contas, como alertado no tópico II desta instrução.

26. O Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 50, p. 50) acolheu integralmente a conclusão do Certificado de Auditoria.

27. O Ministro da Educação atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Relatório e do Certificado de Auditoria, bem como do Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 50, p. 51).

VII. CONSTATAÇÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

28. Nos itens seguintes, serão apresentadas as constatações feitas pela CGU no Relatório de Auditoria 175084. Nesse sentido, consideram-se suficientes as recomendações da CGU, exceto quanto aos itens VII.7, VII.8 e VII.10 abaixo, aos quais são adicionados os comentários pertinentes.

VII.1. Falhas no cumprimento do Decreto 5.233/2004 (peça 4, p. 47-48)

29. A CGU indicou, como falhas cometidas pelos responsáveis da Sesu, a intempestividade na identificação e publicação das unidades administrativas responsáveis pelos programas e ações; a delegação informal dos Coordenadores de Ações da Secretaria; e ações sem indicação de unidade administrativa responsável.

30. Como resposta, o gestor apresentou a Portaria 4.601/2006, na qual se fez a designação dos responsáveis e das unidades administrativas a quem cabia a gestão das ações. A CGU indicou a publicação tardia dessa portaria, e recomendou a observância das regras do Decreto 5.233/2004.

VII.2. Inconsistências na alimentação do SIGPLAN (peça 4, p. 48 – peça 5, p. 2)

31. Verificou-se a inconsistência de dados do SIGPLAN relativamente às metas previstas e realizadas, e a falta de designação de coordenadores para todas as ações de competência da Sesu. Os registros relativos à execução das ações orçamentárias ficaram prejudicados em razão dessas falhas.

32. Em resposta à constatação, o gestor apresentou a Portaria nº 4.601/2006, que designava os gerentes responsáveis pelos programas do MEC e vinculava as ações a unidades administrativas, e informou que o SIGPLAN era automaticamente alimentado pelos dados inseridos no Sistema Integrado de Monitoramento do MEC – SIMEC.

33. A CGU considerou que a Portaria apresentada era “incompleta”, pelo fato de não designar coordenadores de ações, dificultando o acompanhamento dos programas e a alimentação de dados, pondo em risco a confiabilidade do SIMEC e do SIGPLAN.

34. Como recomendações, a CGU indicou o estabelecimento de rotinas para acompanhamento sistemático dos programas, a determinação, pelas instâncias superiores, às áreas operacionais, de criação de procedimentos de controle interno para garantia de que as metas físicas das ações tivessem suporte documental, e a orientação, aos Coordenadores de Ação, quanto a suas responsabilidades.

VII.3. Deficiências dos indicadores de desempenho (peça 5, p. 2-3)

35. Os indicadores apontados para algumas ações a cargo da Sesu, no juízo da CGU, não eram satisfatórios, pois se traduziam em índices percentuais de alcance das metas.

36. Em resposta ao controle interno, o gestor afirmou que “em todas as ações foram apresentados indicadores de desempenho”.

37. A CGU avaliou que, apesar da apresentação de indicadores relativamente a todas as ações, a relação percentual entre o previsto e o executado não evidenciava a implementação efetiva dos indicadores e a análise satisfatória dos resultados.

38. As recomendações foram no sentido de se proceder à capacitação dos Coordenadores de Ação, à implementação de rotinas operacionais que suportassem o planejamento, a execução, o monitoramento e a revisão das ações e a criação, a utilização e o monitoramento de indicadores de desempenho com base em critérios de excelência, direcionados à gestão por resultados.

VII.4. Investimentos sem adequação ao PPA e à LRF (peça 5, p. 4-7)

39. A CGU apontou não conformidades na execução do Projeto de Expansão Universitária: não demonstração de sua compatibilidade com o Plano Plurianual, execução desvinculada da ação

orçamentária própria e inobservância das regras para criação de despesas com investimentos e obrigatórias de caráter continuado, constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 16 e 17).

40. Em resposta, o gestor disponibilizou à CGU o Relatório Executivo do Programa de Expansão das IFES, de maio de 2006, que demonstrava a intenção de se executar o projeto em ações próprias.

41. Analisando a justificativa, o controle interno consignou que o gestor não apresentou documentos que contivessem a autorização para executar o Projeto de Expansão. Além disso, não havia estimativas de gasto para geração de despesas obrigatórias de caráter continuado.

42. As recomendações ocorreram no sentido da necessidade da inserção dos investimentos em ações orçamentárias próprias, de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para a expansão da ação governamental, bem como da adequação orçamentária dessa expansão, e da obrigação do gestor de indicar recursos para compensação da despesa obrigatória de caráter continuado gerada pela implantação de novos *campi* universitários.

VII.5. Permanência de saldos de convênios em restos a pagar (peça 5, p. 8-9)

43. Constatou-se a permanência, desde 2003, de saldo na conta “Convênios a pagar de exercícios anteriores”, referente a 37 convênios, que deveriam ter sido cancelados, em obediência ao Decreto 5.329/2004, que prorrogou a vigência desses convênios até 31/12/2005. Assim, a permanência desse saldo na conta referida desobedeceria à disposição do decreto.

44. O gestor justificou que os convênios referidos foram inscritos em restos a pagar em exercícios anteriores, e tiveram vigência prorrogada até 31/12/2005, conforme o Decreto nº 5.239/2004. Além disso, alegou que a permanência de saldo de convênios em restos a pagar se devia à não liberação dos recursos para a correspondente liquidação.

45. A CGU recomendou o cancelamento dos referidos saldos e a criação de rotinas de acompanhamento dos prazos de validade dos convênios inscritos em restos a pagar.

VII.6. Classificação incorreta de diárias (peça 5, p. 10-12)

46. Houve classificação contábil incorreta em 23 processos de concessões de diárias, em desacordo com as instruções do Manual SIAFI e da Portaria Interministerial 163/2001.

47. A resposta do gestor deu-se no sentido de que, por equívoco da Divisão Financeira, os lançamentos das viagens para o exterior foram lançados em classificação errada quanto ao subitem de despesa.

48. A CGU consignou que a classificação contábil incorreta afetou a transparência dos gastos, já que 17,8% das despesas com diárias da Sesu estavam registradas indevidamente.

49. As recomendações deram-se pela efetivação da classificação contábil conforme o elemento de despesa correspondente e pela supervisão efetiva dos processos de concessão e registro de diárias.

VII.7. Concessão de passagens, de forma continuada, em finais de semana e feriados, para a cidade de origem dos dirigentes da Sesu (peça 5, p. 12-18)

50. Esta constatação partilha a temática da denúncia apresentada ao TCU que ensejou a instauração do TC 015.520/2007-4, TCE referida no início desta instrução. Como as falhas relativas à concessão de passagens e diárias eram recorrentes, o processo abrangeu os exercícios de 2003 a 2005, com proposição de cobrança de débitos e de julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis.

51. A TCE em comento foi apreciada pelo Acórdão 9.702/2011-TCU-1ª Câmara. Nesse decisum, acolheram-se as alegações de defesa de alguns responsáveis, que tiveram contas julgadas regulares com ressalva; condenaram-se outros em débito e multa, com julgamento pela irregularidade das contas; e determinou-se a retirada do estado de sobrestamento das contas da Sesu de 2003, 2004 e 2005.

52. Posteriormente, o Acórdão 1.822/2013-TCU-1ª Câmara apreciou recursos de reconsideração interpostos contra aquela primeira decisão, conferindo novo entendimento quanto ao débito imputado e à regularidade das contas. Em seu Voto, o Relator dos autos manifestou-se nos seguintes termos:

"(...) entendo que as alegações de defesa dos responsáveis podem ser acatadas, uma vez que, a rigor, dadas as vicissitudes do caso, as circunstâncias objetivas e legitimadoras das autorizações e concessões, pode-se considerar que as viagens atenderam ao interesse público, não acarretaram dano ao erário e que os beneficiários dos deslocamentos não se locupletaram dos recursos".

53. Como resultado da apreciação dos recursos de reconsideração, os principais dispositivos do Acórdão 9.702/2011-TCU-1ª Câmara assumiram a seguinte feição:

"9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas por Adriana Andrade Miranda, José Luiz da Silva Valente, Marenilde Rodrigues Avelino, Alayde Avelar Freire Sant'anna, Nelson Maculan Filho, Carlos Roberto Antunes dos Santos, Mário Portugal Pederneiras, Waldemiro Gremski, Godofredo de Oliveira Neto, Oscar Acelrad e Manuel Fernando Palácios Cunha e Melo;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, julgar regulares com ressalva as contas de Adriana Andrade Miranda, José Luiz da Silva Valente, Marenilde Rodrigues Avelino, Alayde Avelar Freire Sant'anna, Nelson Maculan Filho, Carlos Roberto Antunes dos Santos, Mário Portugal Pederneiras, Waldemiro Gremski, Godofredo de Oliveira Neto, Oscar Acelrad e Manuel Fernando Palácios Cunha e Melo, dando-lhes quitação;"

54. Dessa forma, resta analisar a existência de impacto do julgamento final da aludida TCE sobre a gestão dos responsáveis pela Sesu no exercício de 2005.

55. Nesses termos, observa-se que dois dos quatro responsáveis identificados nestas contas (Nelson Maculan Filho e Marenilde Rodrigues Avelino), nos termos do tópico II desta instrução, tiveram suas contas julgadas regulares com ressalva no referido processo de TCE. Adicionalmente, esses mesmos dois responsáveis tiveram condutas associadas a ocorrências do exercício de 2005, no tocante à emissão irregular de passagens.

56. Dito isso, para fins de julgamento do presente processo, deve-se ponderar os seguintes aspectos:

56.1. o julgamento final da TCE instaurada no âmbito do TC 015.520/2007-4 deu-se no sentido de considerar regulares com ressalva as contas dos responsáveis ouvidos naquele processo, que abrangeu ocorrências dos exercícios de 2003, 2004 e 2005;

56.2. nesse *decisum*, afastou-se a constatação de dano ao erário;

56.3. os responsáveis identificados nestas contas, abrangidos pelo julgamento da referida TCE, são o Sr. Nelson Maculan Filho e a Sra. Marenilde Rodrigues Avelino.

57. Ante o exposto, entende-se que as condutas dos responsáveis acima listados, apreciadas pelo Acórdão 9.702/2011-TCU-1ª Câmara, devem ser consideradas ressalvas à gestão desses agentes quanto ao exercício de 2005.

VII.8. Concessão de diárias a consultores sem previsão contratual (peça 5, p. 18-19)

58. Segundo a CGU, o valor total de R\$ 221.551,11 foi empregado para o pagamento de diárias e passagens a consultores UNESCO, como colaboradores eventuais. Esses pagamentos estariam em desacordo com os Termos de Referência e contratos celebrados com os consultores, em razão da existência de cláusulas que atribuíam o pagamento de despesas com viagens às expensas dos próprios profissionais.

59. O gestor informou que esses pagamentos se deviam à impossibilidade de previsão de viagens para o desenvolvimento dos trabalhos contratados, e que, pela importância desses trabalhos para a Secretaria, foram autorizados os gastos.

60. A CGU verificou que os motivos dos deslocamentos estavam de acordo com os objetos acordados nos termos e contratos. Entretanto, a previsão de que gastos com transporte deveriam ser custeados pelos próprios consultores, a partir dos honorários recebidos (no caso daqueles contratados por produto), e pela UNESCO (no caso de consultores permanentes), impediria a consideração de regularidade desse ponto.

61. Diferentemente do entendimento da CGU, os contratos assinados entre a UNESCO e os consultores de projetos no âmbito do MEC não previam que os honorários pagos compreendiam também os gastos com viagens. A redação das cláusulas contratuais é a seguinte:

61.1. no caso dos contratos para execução de atividades: “Em contrapartida aos serviços oferecidos pelo(a) Contratado(a), de acordo com os dispositivos do presente Contrato, a UNESCO pagará um montante de (...)” e “As diárias para as viagens oficiais executadas no âmbito do projeto serão pagas ao(à) Contratado(a) de acordo com a tabela em vigor, utilizada para os funcionários(as) do sistema das Nações Unidas Contratados(as) localmente” (peça 11, p. 33-34, grifou-se);

61.2. no caso dos contratos para entrega de produto: “Se for exigido do(a) Contratado(a) viajar para poder desempenhar o trabalho descrito no Artigo I acima, uma quantia global será incluída nos honorários indicados no Artigo IV.I abaixo para cobertura de diárias e custo de passagens para as viagens previstas” (peça 12, p. 3).

62. Nesses termos, a decisão pela concessão de diárias e passagens aos consultores da UNESCO, em se verificando a insuficiência de recursos advindos do contrato, estaria no campo da discricionariedade dos dirigentes da Sesu, levando-se em consideração o interesse da Secretaria na realização dos projetos. As disposições do art. 11, *caput*, do Decreto 343/91 (atualmente revogado, mas vigente em 2005) e do art. 4º da Lei 8.162/91 permitem a concessão de diárias e passagens a “colaboradores eventuais”, conceito que não foi delimitado pela legislação.

63. Tendo em vista o exposto, não se vislumbra irregularidade nessa constatação do Relatório de Auditoria.

VII.9. Improriedades nos processos de diárias e passagens (peça 5, p. 20-21)

64. Nesse ponto, foram constatadas as seguintes falhas:

64.1. ausência da última via do bilhete de passagem ou cartão de embarque nos processos;

64.2. ausência de relatório de viagem ou de documentação que comprovasse a ocorrência e a participação dos servidores nos eventos motivadores;

64.3. não realização de desconto de valores correspondentes a vale-alimentação, em quatro processos;

64.4. não recolhimento das diárias pagas a maior, em viagens para o exterior, no caso de quatro processos.

65. Relativamente às duas primeiras ocorrências, o gestor informou à CGU que tomaria medidas necessárias para formalizar corretamente os processos de diárias e passagens e enviou cópias dos processos, dos bilhetes de passagem e do relatório de viagem. Sobre a terceira falha, afirmou que os descontos relativos aos vales-alimentação deixaram de ser efetuados por não existir antes mecanismo para tanto no sistema informatizado em utilização no Ministério, e que o desconto passou a ser realizado em junho de 2005. Por fim, quanto ao não recolhimento de diárias pagas a maior, o gestor afirmou à CGU que “o número de diárias pagas corresponderia ao estabelecido na legislação em vigor”, não sendo possível à Sesu a inserção de qualquer cálculo adicional.

66. Analisando as justificativas, a CGU consignou que, quanto às falhas indicadas nos itens 65.1 e 65.2 acima, os processos analisados não continham os documentos necessários à formalização, que foram fornecidos após o questionamento do controle interno. Entretanto, essa disponibilização de documentos separadamente do processos impossibilitaria a análise conjunta dos elementos pertinentes.

67. Quanto ao item 64.3 supra, a CGU considerou que o gestor deveria, da forma possível, efetuar os descontos, considerando que o sistema informatizado não estava habilitado para essa tarefa, e, quanto ao item 64.4, não obstante o posicionamento do gestor, o Decreto 3.643/2000 prevê que a diária seja devida pela metade no dia da chegada.

68. Diante do compromisso assumido pelo gestor de corrigir as ocorrências, a CGU expediu as seguintes recomendações: anexar todos os documentos necessários ao processo de diárias e passagens; comprovar o recolhimento dos vales-alimentação e das diárias pagas a maior; e estabelecer rotinas operacionais para aprimoramento dos controles internos.

VII.10. Inexigibilidade indevida de licitação (peça 5, p. 22-29)

69. Essa constatação deu ensejo à realização de audiência, proposta por ocasião da primeira instrução desta unidade técnica. A análise das razões de justificativa encontra-se mais adiante, no tópico VIII desta instrução.

VII.11. Impropriedades na formalização de processos de dispensa de licitação (peça 5, p. 29-32)

70. A CGU constatou impropriedades nos processos de dispensa de licitação para contratação de fornecimento de jornais e periódicos, como ausência de pesquisa de mercado, de razões de escolha do fornecedor e de justificativas de necessidade do objeto.

71. O gestor justificou as impropriedades afirmando que, quanto à contratação da empresa Panrotas Editora Ltda., os técnicos da Secretaria não atentavam para a consulta ao SICAF antes de emitirem notas de empenho a fornecedores, o que foi sanado a partir do segundo semestre de 2005, e que a pesquisa de mercado não foi realizada em virtude de a empresa ser fornecedora exclusiva do produto contratado (Guia Panrotas).

72. Quanto à contratação da Infoglobo Comunicações Ltda., não se efetuou a pesquisa de mercado por se entender que a empresa seria a mais adequada para a aquisição do jornal O Globo, mas teriam sido tomadas providências para verificação de outros fornecedores inscritos no SIACF que oferecessem o mesmo produto; e a necessidade de aquisição do periódico se justificaria pela natureza informativa, com “notícias relevantes no contexto educacional, social e político, importantes ao aprimoramento dos assuntos tratados neste órgão”.

73. Sobre a contratação da BPGR Eletronic Imagem e Assessoria Ltda., não teria sido encontrada empresa similar que fornecesse o produto “Diário Oficial Informatizado”, e a Certidão de Exclusividade da empresa teria sido anexada ao processo. A razão de aquisição do produto seria a importância para a execução dos trabalhos desenvolvidos pela Coordenação-Geral de Legislação e Normas da Educação Superior.

74. Em análise às justificativas, a CGU não acatou as razões apresentadas para a última contratação mencionada. Para o controle interno, as falhas apontadas poderiam acarretar contratações de empresas sem regularidade fiscal atestada e com valores superiores aos praticados no mercado.

75. As recomendações correspondentes foram: exigência de comprovação de regularidade junto à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – de todos com quem contratar; elaboração de justificativa de preço pactuado em qualquer contratação por dispensa de licitação, conforme determina o parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993; determinação às áreas operacionais para que caracterizassem os valores praticados no mercado e justificassem devidamente a necessidade do objeto contratado; e verificação das causas de a conformidade documental estar registrada sem restrição nos dias em que operações foram celebradas sem documento comprobatório.

VII.12. Impropriedades nos procedimentos de celebração dos termos de convênios (peça 5, p. 32-39)

76. No âmbito dessa constatação, foram encontradas, em síntese, as seguintes impropriedades quanto a convênios celebrados pela Sesu:

- 76.1. documentação vencida, relativa ao proponente;
- 76.2. convênios com datas e objetos coincidentes;
- 76.3. não comprovação de situação regular do conveniente;
- 76.4. liberação de parcelas de recursos sem apresentação de prestação de contas parcial.

77. As justificativas apresentadas pelo gestor foram, em suma:

- 77.1. não ocorrência de celebração de convênios com objeto idêntico, com indicação das semelhanças;
- 77.2. alegação de que a verificação da situação regular do conveniente seria efetuada em momento anterior ao repasse dos recursos, embora tenha havido casos em que essa verificação prévia não ocorreu, e de que ações estavam sendo desenvolvidas para evitar a reincidência da falha;
- 77.3. quanto ao fato de certidões estarem vencidas, aplicar-se-ia o disposto no art. 25, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que autorizaria a transferência de recursos para atender a área de educação.

78. Na análise das justificativas, a CGU reafirmou que havia convênios coincidentes quanto à vigência e ao objeto, ressaltou a importância da anexação de documentos em ordem cronológica nos processos e acatou a alegação referente à ausência de verificação prévia da situação regular do conveniente.

79. A CGU recomendou a capacitação de servidores para cumprirem eficientemente as atividades correlatas à matéria, de acordo com os requisitos legais, e o cuidado de os convênios só serem assinados após o cumprimento de todas as etapas anteriores.

VII.13. Impropriedades na análise dos processos de prestação de contas de convênios (peça 5, p. 39-45)

80. Devido à inobservância das normas trazidas na Instrução Normativa STN 01/97, diversas impropriedades quanto à análise das prestações de contas de convênios pela Sesu foram constatadas pela CGU, como, por exemplo:

- 80.1. não identificação do número do respectivo convênio em documentos e notas fiscais;
- 80.2. inexistência de conta bancária específica para o convênio;

- 80.3. liberação de parcelas sem apresentação da prestação de contas parcial;
- 80.4. suspensão de inadimplência sem suporte documental.
81. Em resposta, o gestor encaminhou às seguintes justificativas à CGU:
- 81.1. alegação de que solicitaria ao conveniente a correta identificação de notas fiscais comprobatórias da utilização dos recursos;
- 81.2. sobre a inexistência de conta bancária, a Sesu “diligenciaria internamente” para que fatos semelhantes não ocorressem, mas alegou que não teria havido irregularidades na gestão dos recursos pela não utilização de conta específica e que solicitaria ao conveniente justificativas para a questão;
- 81.3. quanto aos convênios com liberação de parcelas sem apresentação de contas parciais, o gestor alegou que tais ajustes tinham sido cadastrados para execução em única parcela, e que as liberações de recursos haviam se dado em conformidade com o Decreto 5.379/2005;
- 81.4. sobre a suspensão de inadimplência, a Sesu, “com o intuito de não prejudicar as atividades das instituições não federais”, aceitou documentação complementar enviada por fax para baixa da inadimplência, após proceder a análise técnica.
82. A CGU acatou a maior parte das justificativas da Sesu, ressaltando a verificação a se realizar em trabalhos futuros.
83. Foram emitidas as seguintes recomendações, em suma: autuar, protocolar e numerar devidamente o processo de prestação de contas, contendo os documentos na ordem cronológica de apresentação; diligenciar o conveniente antes de registrar sua inadimplência e antes da análise da prestação de contas, quando necessário; abster-se de liberar parcelas sem apresentação da prestação de contas parcial, de suspender a inadimplência sem suporte documental e de alterar o status do convênio a comprovar, a aprovar e aprovado, sem suporte documental; e criar/cumprir rotinas operacionais para a prestação de contas de convênios, conforme a legislação.

VII.14. Falta de fiscalização dos recursos transferidos por meio de transferências voluntárias (peça 5, p. 45-47)

84. A CGU constatou a não realização, pela Sesu, do acompanhamento e monitoramento devidos acerca da supervisão das ações executadas no âmbito de convênios celebrados, nos termos da legislação aplicável.
85. Em resposta, o gestor alegou ter havido capacitação e aumento da equipe em 2005 e a elaboração de um plano básico de monitoramento por amostragem, a ser realizado em 2006. Além disso, as instituições receptoras de recursos seriam responsáveis pelo monitoramento das ações, mediante a produção de relatórios periódicos, consolidados por meio do sistema de acompanhamento das IFES, o que significaria que a prestação de contas de créditos descentralizados deveria integrar as contas anuais destas instituições.
86. A CGU aduziu que, não obstante as declarações do gestor, o plano referido estaria voltado para o exercício de 2006, o que representava prejuízo à ação ministerial em 2005. Além disso, a Sesu também seria responsável pelo acompanhamento da execução dos recursos transferidos, em solidariedade com os gestores locais.
87. Recomendou-se a adoção e implementação do Plano de Ação – Fiscalização e Acompanhamento de Convênios, criando rotinas operacionais para proceder à verificação in loco dos resultados das ações executadas com os recursos transferidos.

VII.15. Convênios a comprovar vencidos sem a devida inscrição em inadimplência efetiva (peça 5, p. 47-49)

88. Verificou-se a existência de cinquenta convênios em situação “a comprovar” sem a devida inscrição em inadimplência efetiva. Nesse caso, segundo a CGU, deveria ter-se procedido às diligências cabíveis pela unidade, incluindo a instauração de tomadas de contas especiais.

89. O gestor afirmou, em resposta, que a Secretaria estaria envidando esforços para regularizar os recursos registrados na situação “a comprovar”. Entretanto, o baixo número de técnicos e os trâmites de documentos dificultariam a baixa no registro por falta de análise. Adicionalmente, não houve registro de inadimplência efetiva “para não prejudicar a instituição que já prestou contas”.

90. Na análise da justificativa, a CGU consignou que a impropriedade permanecia, já que os 50 convênios deveriam ter sido aprovados ou registrados em situação de inadimplência.

91. As recomendações foram: criação de mecanismos formais de orientação, notificação e cobrança das prestações de contas ao conveniente; certificação de que os documentos necessários à prestação de contas foram entregues antes de se efetuarem lançamentos para mudança de status dos convênios; não aceitação de documentos por via informal (fax, email) para mudança do status do convênio; instauração de TCE depois de esauridos os mecanismos de notificação e cobrança dos documentos legais para a comprovação da prestação de contas.

VII.16. Convênios na situação “a aprovar” há mais de 60 dias do recebimento da prestação de contas (peça 5, p. 49-50)

92. Constatou-se a existência de 566 parcelas de convênios, relativas a 267 instrumentos, na situação “a aprovar” há mais de 60 dias do recebimento das prestações de contas. Isso teria representado, segundo a CGU, um aumento de três vezes no número de parcelas a aprovar, relativamente ao exercício de 2004.

93. O gestor prestou os seguintes esclarecimentos à CGU:

93.1. em dezoito convênios (76 parcelas), alguns processos de prestações de contas não haviam sido aprovados, em virtude de diligências pendentes junto às instituições convenientes, o que teria levado à prorrogação de prazo;

93.2. em 28 convênios (85 parcelas), algumas dessas parcelas permaneciam na situação “a aprovar”, mas já se encontravam aprovadas, embora aguardando documentação complementar;

93.3. em 36 convênios (36 parcelas), a permanência da situação “a aprovar” deu-se por lapso técnico, e os lançamentos estariam sendo realizados;

93.4. em 39 convênios (49 parcelas), a situação “a aprovar” de algumas parcelas pela não observância do Decreto 5.379/2005 (decreto de programação financeira do exercício de 2005), mas os lançamentos também estariam sendo efetuados.

94. Ao analisar as justificativas, a CGU verificou que as providências do gestor não haviam sanado as impropriedades, considerando que, em junho de 2006, havia 410 parcelas de convênios registradas em situação imprópria.

95. Quanto à prorrogação do prazo para análise das prestações de contas, a CGU consignou que a Sesu servia-se desse expediente, de caráter excepcional, para justificar a intempestividade quanto à análise das prestações de contas. Além disso, segundo o controle interno, os convenientes não eram diligenciados pela Sesu para encaminhamento de documentação complementar.

96. A respeito da justificativa constante do item 93.2 acima, a CGU verificou a aprovação simultânea de todas as parcelas de alguns convênios, o que significaria a não observação da restrição de liberar a terceira parcela dos recursos após a verificação da entrega da primeira (art. 21, § 2º, da IN – STN 1/97).

97. Sobre a justificativa do item 93.3, a CGU consignou que, dos 36 convênios, ainda restavam dezesseis não aprovados ao final dos trabalhos da auditoria.

98. No tocante à justificativa do item 93.4 supra, dos 39 convênios, ainda não haviam sido aprovados dezessete (25 parcelas).

99. As recomendações foram no sentido de: aperfeiçoar os mecanismos formais de diligenciar o conveniente para correção e saneamento de falhas que impeçam a aprovação das prestações de contas e diminuir o tempo de permanência de análise dos processos; inserir o conveniente em situação de inadimplência efetiva e efetuar os procedimentos de instauração de TCE, após exauridos os mecanismos formais de orientação, notificação, cobrança e diligência; abster-se de aceitar documentos por via informal (fax, email) como hábeis para a prestação de contas.

VII.17. Conformidade contábil com restrição (peça 6, p. 9-11)

100. A CGU constatou que a Sesu apresentou restrições na conformidade contábil em 10 dos 12 meses de 2005. Os gestores alegaram a tomada de providências para regularizar a situação, o que, entretanto, não foi acatado como justificativa pela CGU.

101. As recomendações foram: assegurar todos os elementos necessários à consecução da regularidade na conformidade contábil; aperfeiçoar os mecanismos de execução da contabilidade analítica da unidade, quanto às demais restrições.

VII.18. Não inserção de dados sobre convênios no SIASG (peça 6, p. 11-12)

102. Conforme a CGU, os convênios celebrados pela Sesu não tiveram seus dados inseridos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, em desacordo com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

103. O gestor afirmou, em resposta, que a equipe do MEC teria recebido orientação do Ministério do Planejamento de inserir os dados de convênios no SIASG a partir de 2006.

104. A alegação não foi aceita pela CGU, já que tal “orientação” do MPOG não poderia ser seguida em detrimento de uma ordem legal, além de tal manifestação do Ministério ter ocorrido após a edição da LDO.

105. A única recomendação deu-se no sentido de regularizar a inserção dos dados no sistema.

VII.19. Falhas na composição do processo de tomada de contas anual (peça 6, p. 12-14)

106. A CGU verificou as seguintes falhas:

106.1. o presente processo de tomada de contas da Sesu não continha todos os documentos exigidos na Decisão Normativa – TCU 71/2005 (a exemplo do Demonstrativo Sintético de Tomada de Contas Anual e do demonstrativo de perdas, extravios ou outras irregularidades);

106.2. a formalização do Rol de Responsáveis estava inadequada, pela falta de nomes de três responsáveis;

106.3. esses mesmos três responsáveis não tinham indicação de apresentação da Declaração de Bens e Rendas;

106.4. o Relatório de Gestão não continha, em títulos específicos, todos os conteúdos exigidos no Anexo II da DN – TCU 71/2005 e na Portaria CGU 3/2006, e apresentava impropriedades (indicadores inconsistentes; item relativo a transferências de recursos não organizado conforme a DN 71/2005; ausência de informações sobre projetos e instituições beneficiados por renúncia fiscal; não inclusão de informações sobre cumprimento de determinações e recomendações do TCU e apurações de denúncias recebidas).

107. A CGU restituiu o processo à Sesu, que, segundo a Controladoria, voltou a apresentá-lo sem correções substanciais. Acrescentou-se que a falha já havia ocorrido em relação ao processo de tomada de contas relativo ao exercício de 2004, sem que o gestor tomasse providências a respeito.

108. Recomendou-se a adequação da apresentação do processo de Tomada de Contas conforme os normativos exarados pelo TCU, sob pena potencial de inadimplência no dever de prestar contas.

VIII. AUDIÊNCIA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

109. Na primeira instrução desta unidade técnica (peça 50, p. 52 – peça 51, p. 4), sugeriu-se a realização de audiência dos dirigentes da Sesu que participaram da contratação direta do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), o que mereceu acolhida pelo Ministro-Relator Valmir Campelo (peça 51, p. 6).

110. Os servidores Maria Ieda Costa Diniz, Sandra Scherrer de Amorim Nagem Vidal e Márcio Ribeiro de Araújo Maciel manifestaram-se nos autos, apresentando razões de justificativa (peça 53, p. 3-21). Essa mesma documentação foi indicada, pelos Srs. Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo e Nelson Maculan Filho, como suficiente para expressar suas próprias justificativas (peça 51, p. 32-33). Dessa forma, a análise das justificativas será feita de forma idêntica para todos os ouvidos em audiência.

VIII.1. Histórico

111. A UFABC foi instituída pela Lei 11.145/2005, e, a partir de então, a Sesu empreendeu esforços com vistas à instalação do respectivo campus universitário, na cidade de Santo André/SP. Nesse sentido, encampou-se a ideia de realização de procedimento licitatório, na modalidade concurso, visando à escolha da proposta arquitetônica para a construção da universidade. Assim, a Sesu encaminhou, em 31/8/2005, consulta ao Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB – (peça 23, p. 38-39), solicitando a “manifestação do IAB quanto à possibilidade de viabilizarmos uma parceria visando a realização do concurso”.

112. Em 9/9/2005, o IAB remeteu proposta comercial à Sesu (peça 24, p. 13-18), compreendendo os serviços de elaboração do Edital, do Regulamento, do Termo de Referência e de Minuta de Contrato a ser assinado com o vencedor do concurso. O valor da proposta foi orçado em R\$ 353.675,00, para pagamento em quatro parcelas.

113. Em 3/10/2005, a Sesu elaborou parecer técnico (peça 23, p. 40-44), no qual propugnava pela contratação direta do IAB, por inexigibilidade de licitação. O objeto do contrato seria a organização de procedimento licitatório, na modalidade concurso, mediante o qual se escolheria a melhor proposta arquitetônica para o campus da UFABC.

114. A Sesu justificou a inexigibilidade de licitação, no caso, pela necessidade de “contratação de um órgão ou profissional especialista tanto em elaboração de projetos arquitetônicos, quanto em realização de concursos públicos destinados a este fim”, e o IAB seria “a escolha natural para realização de tal serviço técnico e especializado”, bem como “a única entidade de classe nacional de Arquitetos” (peça 23, p. 41).

115. Instada a se pronunciar, a Consultoria Jurídica do MEC expediu a Informação 551/2005, de 14/10/2005 (peça 23, p. 46 – peça 24, p. 7), entendendo que as justificativas da Sesu para a inexigibilidade de licitação não eram suficientes. Na opinião daquela unidade, deveriam ser comprovadas documentalmente tanto a singularidade do objeto “organização de concurso público” quanto a especialidade e a notoriedade do IAB para esse intento, bem como deveria ser justificado o preço orçado para a contratação direta.

116. Em 31/10/2005, a mesma Consultoria emitiu despacho (peça 25, p. 11-12), sobre “novo Projeto Básico”, apresentado pela Sesu após as recomendações constantes da Informação 551/2005. Segundo o despacho, “não vislumbramos elementos que comprovassem o atendimento das recomendações efetuadas naquela oportunidade, principalmente no campo da comprovação da inexigibilidade de licitação por notória especialização e justificativa do preço”.

117. Não obstante o posicionamento contrário à inexigibilidade de licitação por parte da Consultoria Jurídica do MEC, a Sesu assinou o contrato com o IAB para a realização do concurso público (peça 26, p. 10-16), e o respectivo edital foi publicado no Diário Oficial da União de 11/11/2005 (peça 26, p. 31).

118. Posteriormente, no Relatório de Auditoria 175084, de 30/06/2006, a CGU consignou irregularidades nos procedimentos que envolveram a contratação direta do IAB, levando em conta as seguintes informações (peça 5, p. 22-29):

118.1. natureza eminentemente administrativa dos serviços contratados (organização e promoção de eventos), contrariando a classificação dada pela Sesu, de que seriam “serviços técnicos profissionais especializados”;

118.2. emissão de posicionamento contrário à contratação direta, pela Consultoria Jurídica do MEC;

118.3. antieconomicidade da contratação, pelos seguintes fatores: pagamento de diárias e passagens ao presidente do IAB, como colaborador eventual; valores repassados ao IAB além do custo de realização do concurso pela própria Sesu; remuneração paga aos integrantes da comissão julgadora, a partir do orçamento do IAB; e custos de divulgação do concurso (materiais gráficos e publicações na imprensa);

118.4. transferência à UFMG de R\$ 6.698.325,00, para subsidiar a Sesu no processo de implantação da UFABC, sem que a UFMG realizasse a licitação para escolha da empresa responsável pelo projeto arquitetônico;

118.5. não definição de critérios para aceitação dos orçamentos propostos pela contratada;

118.6. capacidade técnica da Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA/MEC – para realizar licitações.

119. A partir da análise dos pontos indicados pela CGU, a primeira instrução desta unidade técnica concluiu pela necessidade de ouvir os responsáveis em audiência, a respeito dos seguintes aspectos:

119.1.1. assinatura do parecer técnico, da autorização da contratação e do contrato com o Instituto de Arquitetos do Brasil com a finalidade de se organizar o concurso para escolha do anteprojeto arquitetônico da sede da Universidade Federal do ABC, o que caracterizou fuga ao procedimento licitatório, em descumprimento às disposições do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e do art. 2º, *caput*, da Lei 8.666/1993, ante a:

119.1.1.1. ausência de fundamentada caracterização do concurso para escolha do anteprojeto arquitetônico como “serviço técnico profissional especializado” e de natureza singular, contrariando o disposto no art. 13, I e § 1º, e 25, II, todos da Lei 8.666/1993; e

119.1.1.2. ausência de comprovação da inviabilidade de competição e da necessidade de detenção, pelo executor do objeto, de “notória especialização”, de conhecimentos técnicos de arquitetura e de experiência na realização de concursos públicos, contrariando o disposto no art. 25, *caput*, II e § 1º da Lei 8.666/1993;

119.1.2. assinatura da justificativa da contratação do IAB sem demonstração da plausibilidade do valor avençado, haja vista a aceitação indiscutida da proposta comercial do IAB, atentando contra o princípio da economicidade e o disposto no art. 7º, § 2º, II e § 9º; e art. 26, II e III, todos da Lei 8.666/1993.

120. Procede-se, a seguir, ao exame e à análise dos pontos trazidos na resposta à audiência.

VIII.2. Contratação direta do IAB, caracterizando fuga ao procedimento licitatório

121. A respeito desse ponto da audiência, os responsáveis apresentaram as seguintes alegações, de forma conjunta:

121.1. indicação do art. 25, *caput*, II e § 1º; art. 13, *caput*, I e § 3º, todos da Lei 8.666/1993, como fundamentos legais para a decisão pela contratação direta do IAB;

121.2. caracterização do concurso como uma modalidade de licitação “muito utilizada para a escolha de projetos, inclusive arquitetônicos”, em que há busca pela melhor técnica, a partir do julgamento de uma comissão igualmente técnica, integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria;

121.3. reprodução de jurisprudência do TCU (Acórdão 1.594/2003-TCU-Plenário), em que se recomendava à Infraero a avaliação da oportunidade e da conveniência de realização de concursos para as contratações de projetos de arquitetura e engenharia;

121.4. opção, pela Sesu, de um “único mecanismo legal” que abrangesse a realização da licitação na modalidade concurso e a “contratação da expertise para nos subsidiar nas várias etapas anteriormente à efetiva entrega do produto principal”.

122. Os dispositivos legais indicados como base normativa para a contratação direta do IAB, na verdade, levam a entendimento oposto ao dos responsáveis. Entretanto, diante da existência de tópico específico, a análise detalhada desse aspecto é feita nos itens seguintes.

123. O fato de a modalidade concurso ser “muito utilizada” para a escolha de projetos não esclarece os questionamentos feitos na audiência. Pelo contrário, milita contrariamente à afirmação da Sesu de que a realização do concurso seria uma atividade de natureza singular, única, característica que inviabilizaria a competição entre profissionais ou empresas.

124. A recomendação feita pelo TCU à Infraero para realização de concursos no caso de seleção de projetos arquitetônicos e de engenharia, como mencionado pelos responsáveis, não se aplica ao caso. Não se questionou, na audiência, a necessidade de realização do concurso em si. O ponto que carecia de esclarecimentos era a contratação direta, por inexigibilidade, do IAB para organização do concurso.

125. Os responsáveis indicam a ausência de corpo técnico profissional, à época dos fatos, para realização do concurso público pelo próprio Ministério da Educação. Entretanto, essa informação parte de uma premissa atacada na audiência: a de que seria necessário ao organizador do evento deter, simultaneamente, conhecimentos de arquitetura e experiência na realização de concursos públicos. Como dito na instrução anterior, para a realização do concurso, os conhecimentos de arquitetura eram imprescindíveis apenas para a comissão julgadora, que apreciaria os anteprojetos arquitetônicos.

126. Não havendo técnicos no MEC que pudessem elaborar documentos preliminares relativos ao concurso e que exigissem conhecimentos de arquitetura, poder-se-ia recorrer à contratação de consultores – aliás, um dos itens pelos quais o IAB foi remunerado: parte do pagamento feito ao Instituto serviu para a contratação, por este, de consultores.

127. O ponto atacado na audiência foi a contratação de uma estrutura completa (envolvendo o pagamento de taxas de administração, de valor significativo frente ao total), quando seria possível ou fazer uso da própria organização administrativa do MEC, ou licitar a organização do concurso entre empresas organizadoras de eventos, recorrendo-se pontualmente a profissionais de conhecimentos técnicos em arquitetura para compor a comissão julgadora.

128. A jurisprudência desta Corte de Contas se posiciona no sentido de que, para contratar diretamente, além de a Administração comprovar que não detém recursos humanos e materiais para execução do objeto pretendido, é necessário comprovar a inviabilidade de competição entre interessados (Acórdãos 342/2007-TCU-1ª Câmara; 204/2005 e 2096/2004, ambos do Plenário).

129. Em virtude do exposto, propõe-se **rejeitar** as razões de justificativa no tocante ao assunto em tela.

VIII.3. Ausência de caracterização do concurso como “serviço técnico profissional especializado” e de natureza singular

130. Nesse aspecto, as seguintes justificativas foram apresentadas pelos responsáveis:

130.1. contato com o IAB posterior à constatação da dimensão técnica “complexa e grandiosa” do objeto pretendido (elaboração de anteprojeto arquitetônico), bem como da singularidade dos serviços envolvidos na realização do concurso;

130.2. diferença da UFABC em relação a outras universidades, que teriam aproveitado estruturas preexistentes, o que tornava a situação “inédita e incomum” para o MEC;

130.3. necessidade, para escolha do melhor projeto arquitetônico, de conhecimento técnico especializado, cujo grau fugia aos quadros de carreira do MEC/Sesu;

130.4. caracterização da realização do concurso como serviço técnico profissional especializado e de natureza singular;

130.5. impossibilidade de se vislumbrar “os serviços para a elaboração de um anteprojeto arquitetônico como de natureza comum e, portanto, passíveis de licitação pública”;

130.6. dependência, por parte da comissão julgadora, dos trabalhos prévios que integravam os serviços prestados pelo IAB, para avaliar os trabalhos intelectuais apresentados.

131. Como se afirmou, o MEC não contava, à época, com quadros profissionais habilitados à organização do concurso, havia a necessidade de contratação externa de um prestador de serviços dessa natureza. Todavia, a carência de recursos do MEC para encampar os procedimentos relacionados à construção da UFABC não torna o objeto singular.

132. A natureza singular está ligada à essência do serviço técnico profissional especializado, e não, às dificuldades da própria Administração em executá-lo. Como afirma Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos, 11ª ed., Dialética, p. 282-283), “a natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional ‘especializado’”. E mais: “não basta reconhecer que o objeto é diverso daquele usualmente executado pela própria Administração. É necessário examinar se um profissional qualquer de qualificação média enfrenta e resolve problemas dessa ordem, na atividade profissional comum”. Portanto, apenas casos anômalos de execução de serviços técnicos profissionais especializados dariam ensejo a contratações diretas.

133. A necessidade de uma equipe com conhecimentos técnicos para escolha do melhor anteprojeto arquitetônico também não justifica a contratação direta do IAB. Para isso, basta a atuação da banca examinadora, que poderia ser indicada ou selecionada por outra instituição organizadora de eventos.

134. Ao afirmar que os serviços para elaboração de um anteprojeto arquitetônico “não teriam natureza comum e não seriam passíveis de licitação”, os responsáveis confundiram o objeto “organização do concurso” com o objeto “elaboração de anteprojeto arquitetônico”. O último demanda atividade criativa personalíssima e, por isso mesmo, foi selecionado por concurso, obedecendo ao mandamento do § 1º do art. 13 da Lei 8.666/1993; já o primeiro contempla serviços de natureza tipicamente administrativa, como demonstrado na própria proposta comercial do IAB (peça 24, p. 13-18), não se lhe atribuindo qualquer natureza singular, ou mesmo de “serviço técnico profissional especializado”.

135. As manifestações da Consultoria Jurídica (peça 23, p. 46 – peça 24, p. 7, e peça 25, p. 11), ao contrário dos responsáveis ouvidos na audiência, identificaram a não caracterização do objeto como singular, a partir das informações do processo administrativo. Consoante apontado no parecer inicial, a proposta de contratação direta por inexigibilidade do IAB confundia as diferentes contratações pretendidas pela Pasta (realização do concurso – obtenção do anteprojeto de arquitetura vencedor – projeto da UFABC), entendendo a especialidade técnica como algo inerente a toda essa sequência de objetos.

136. Por fim, no tocante à dependência da banca examinadora quanto às atividades realizadas anteriormente pelo IAB, isso não se aplica exclusivamente a esse Instituto; tal “dependência” haveria no caso de qualquer organizador, cujos serviços seriam orientados para a realização do julgamento.

137. Tendo em vista o exposto, propõe-se que as razões de justificativa, quanto ao tema analisado, sejam **rejeitadas**.

VIII.4. Justificativa da contratação sem demonstração da plausibilidade do valor avençado, haja vista a aceitação indiscutida da proposta comercial do IAB

138. Quanto a esse ponto, foram feitas as seguintes justificativas:

138.1. concordância quanto à não elaboração, pela Sesu, de planilha orçamentária prevendo os gastos a serem efetuados na contratação, o que, entretanto, caracterizaria falha formal, que não pode macular todo o procedimento;

138.2. alegação, conforme consta do Projeto Básico, de que o valor do contrato seria definido “de comum acordo” entre o MEC e o IAB, o que se fez nas reuniões que antecederam a formalização da avença;

138.3. discordância quanto à caracterização de “natureza administrativa” dos serviços prestados pelo IAB, como, por exemplo, a elaboração do Termo de Referência, não obstante, em alguns serviços, esse caráter administrativo pudesse restar caracterizado;

138.4. antieconomicidade e demora na hipótese de o MEC contratar os serviços um por um, além do risco de alguma etapa da preparação do concurso ser omitida;

138.5. eficiência da forma de divulgação adotada pelo IAB, por meio de seus departamentos, Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, internet, publicações técnicas e notas.

139. O fato de a Sesu ter se decidido, desde o início, pela contratação direta do IAB influenciou o restante do processo, de forma que não foi realizada pesquisa de mercado para avaliar a economicidade dos preços posteriormente oferecidos. Não obstante, a Sesu, em resposta a solicitação de auditoria da CGU, alegou que os valores propostos pelo IAB estavam “condizentes com os preços de mercado e/ou praticados na Administração Pública”, a partir de comparação com os valores pagos pelo próprio MEC a consultores (peça 23, p. 16).

140. Apesar da alegação de que o valor do contrato seria definido “de comum acordo” entre o MEC e o IAB, com discussões dos custos “item por item”, o montante orçado na proposta original do Instituto foi exatamente o adotado no contrato (peça 24, p. 16 – peça 26, p. 16).

141. A antieconomicidade e a demora na hipótese de contratação dos serviços necessários à realização do concurso, por outra forma que não a contratação direta do IAB, não foram comprovadas nos autos. Para tanto, seria necessário indicar em quais etapas deveria ser parcelado o objeto; as dificuldades em encontrar profissionais que cumprissem com tais etapas; qual o valor de mercado dessa execução. Essa afirmação apenas enfraquece a argumentação apresentada, já que indica a visão da Sesu de que contratar diretamente o IAB seria mais rápido e mais barato, sem o cumprimento dos critérios exigidos pela Lei de Licitações.

142. Nas suas razões, os responsáveis não apresentaram elementos para caracterizar a singularidade do objeto, a especialização e notoriedade do IAB e a plausibilidade do valor avençado, conforme exigido pelo parecer da Consultoria Jurídica do MEC, anterior à contratação direta, que, como destacado na instrução anterior, havia sido contrária à inexigibilidade de licitação (peça 23, p. 46 – peça 24, p. 7).

143. Ante todo o exposto, propõe-se que as razões de justificativa quanto ao aspecto tratado sejam **rejeitadas**.

IX. CONCLUSÃO

144. As contas em exame encontram-se aptas para julgamento, ante a retirada do estado de sobrestamento por determinação do Acórdão 9.702/2011-TCU-1ª Câmara, e a inexistência de outro processo com o condão de impactar a gestão dos responsáveis identificados, relativamente ao exercício de 2005.

145. Relativamente à audiência promovida, as razões de justificativa colacionadas pelos responsáveis não afastaram as irregularidades atribuídas a suas condutas. Desse modo, tais justificativas devem ser rejeitadas, com aplicação de multa, em razão da prática de atos praticados com grave infração às normas de licitações e contratos.

146. Quanto ao impacto da apreciação do TC 015.520/2007-4 sobre o presente processo, nos termos dos Acórdãos 9.702/2011 e 1.822/2013, ambos da 1ª Câmara, deve-se considerar o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do Sr. Nelson Maculan Filho e da Sra. Marenilde Rodrigues Avelino, que tiveram condutas do exercício de 2005 analisadas no âmbito daquela TCE. Nesse último *decisum*, o Voto do Ministro-Relator trouxe o seguinte trecho:

“é necessário que o MEC desenvolva e implemente mecanismos e instrumentos de controle prévio, concomitante e a posteriori que demonstrem e garantam, de forma objetiva, que a concessão de diárias e passagens no âmbito dessa pasta esteja isenta das falhas apontadas neste processo, principalmente para que seja explicitado o atendimento ao interesse público”.

147. Dessa forma, considerando as falhas observadas no processo de TCE, somadas às irregularidades concernentes à contratação do projeto arquitetônico da UFABC, verificou-se a prática de atos de gestão ilegais e ilegítimos, que motivam o julgamento das contas como irregulares, bem como a mencionada aplicação de multa, ao Sr. Nelson Maculan Filho.

148. Por outro lado, em observância ao julgamento do Acórdão 1.822/2013-TCU-1ª Câmara, sem outras irregularidades atribuídas a sua gestão presentes nestes autos, as contas da Sra. Marenilde Rodrigues Avelino devem ser julgadas regulares com ressalva.

149. Adicionalmente, em razão de não terem seus nomes relacionados às falhas e irregularidades supracitadas, devem ser julgadas regulares, quanto ao exercício em análise, as contas do Sr. Celso da Cruz Carneiro Ribeiro e da Sra. Sandra Telma Pereira Moura.

X. BENEFÍCIOS DE CONTROLE

150. Em cumprimento à sistemática estabelecida pela Portaria – TCU 82/2012, informa-se que os benefícios de controle decorrentes da apreciação do presente processo classificam-se como “diretos”, relacionados ao “incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública”.

XI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

151. Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

151.1. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Maria Ieda Costa Diniz, Sandra Scherrer de Amorim Nagem Vidal, Márcio Ribeiro de Araújo Maciel, Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo e Nelson Maculan Filho, em resposta à audiência promovida na primeira instrução destes autos (itens 129, 137 e 143);

151.2. com fundamento no art. 1º, I; art. 16, III, ‘b’; art. 19, parágrafo único, todos da Lei 8.443/92, c/c o art. 1º, I; art. 209, II, do Regimento Interno do TCU, julgar **irregulares** as contas do Sr. Nelson Maculan Filho (CPF 245.720.987-00), relativamente à gestão do exercício de 2005, em virtude das ocorrências abaixo indicadas:

151.2.1. assinatura do parecer técnico, da autorização da contratação e do contrato com o Instituto de Arquitetos do Brasil, com a finalidade de se organizar o concurso para escolha do anteprojeto arquitetônico da sede da Universidade Federal do ABC, o que caracterizou fuga ao procedimento licitatório, em descumprimento às disposições do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e do art. 2º, *caput*, da Lei 8.666/1993;

151.2.2. assinatura da justificativa da contratação do IAB sem demonstração da plausibilidade do valor avençado, haja vista a aceitação indiscutida da proposta comercial do IAB, atentando contra o princípio da economicidade e o disposto no art. 7º, § 2º, II e § 9º, e art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993;

151.2.3. irregularidades relativas ao pagamento de passagens aéreas e diárias a servidores detentores de cargos em comissão, envolvendo viagens em finais de semana cujos destinos eram as cidades de origem dos beneficiários, analisadas no âmbito do TC 015.520/2007-4;

151.3. com fundamento nos arts. 1º, I; 16, II; 18; e 23, II, todos da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, I; 208; e 214, II, todos do RI/TCU, julgar **regulares com ressalva** as contas da Sra. Marenilde Rodrigues Avelino (CPF 042.441.171-72), dando-lhe quitação, em face das irregularidades relativas ao pagamento de passagens aéreas e diárias a servidores detentores de cargos em comissão, envolvendo viagens em finais de semana cujos destinos eram as cidades de origem dos beneficiários, analisadas no âmbito do TC 015.520/2007-4;

151.4. com fundamento nos arts. 1º, I; 16, I; 17; e 23, I, todos da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, I; 207; e 214, I; todos do RI/TCU, julgar **regulares** as contas dos responsáveis listados em seguida, expedindo-lhes quitação plena:

151.4.1. Celso da Cruz Carneiro Ribeiro (CPF 317.088.897-87);

151.4.2. Sandra Telma Pereira Moura (CPF 186.277.901-59);

151.5. com fulcro no art. 58, II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 214, III, ‘a’, e o art. 268, II, todos do RI/TCU, **aplicar multa** aos servidores listados abaixo, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

151.5.1. Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo (CPF 504.481.457-15);

-
- 151.5.2. Márcio Ribeiro de Araújo Maciel (CPF 410.239.431-15);
151.5.3. Maria Ieda Costa Diniz (CPF 177.397.052-68);
151.5.4. Nelson Maculan Filho (CPF 245.720.987-00);
151.5.5. Sandra Scherrer de Amorim Nagem Vidal (CPF 829.699.907-25);
151.6. **dar ciência** do acórdão que vier a ser proferido, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

SecexEducação, 1ª Diretoria, em 17/9/2013.

(assinado eletronicamente)

GRACIANO ROCHA MENDES

AUFC – matrícula 8169-8