

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-031.490/2010-7

Natureza: Tomada de Contas.

Unidade: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

Responsáveis: Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, CPF 343.945.911-04; Teresa Cristina Lustoza Dantas, CPF 225.492.341-20; Luciana Ferreira Machado, CPF 026.007.357-12; Elcione Diniz Macedo, CPF 301.691.866-87; Eglaisa Micheline Pontes Cunha, CPF 564.229.201-30; Flávia Monteiro de Castro Campos, CPF 287.352.261-53; Magda Oliveira de Myron Cardoso, CPF 295.784.930-53; Octavio Luiz Leite Bitencourt, CPF 151.358.701-30; Renato Stoppa Candido, CPF 227.209.521-68.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. EXERCÍCIO DE 2009. INDÍCIOS DE SOBREPÊÇO E DE IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE. CONSTITUIÇÃO DE APARTADOS COM SOBRESTAMENTO DAS CONTAS DE DOIS DOS RESPONSÁVEIS. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE COM RESSALVA DAS CONTAS DE UM GESTOR E PELA REGULARIDADE DAS CONTAS DOS DEMAIS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Ordinária da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – SE/Mici, concernente ao exercício de 2009.

2. A Secretaria Federal de Controle Interno – SFCI emitiu certificado de auditoria pela regularidade com ressalvas das contas do Coordenador-Geral de Recursos Logísticos e regulares dos demais agentes listados no art. 10 da IN/TCU n. 57/2008 (peça n. 8, p. 2).

3. O Dirigente de Controle Interno acolheu a conclusão do referido documento e, em suas considerações, ressaltou terem sido identificadas falhas relacionadas ao planejamento da licitação e à execução dos contratos, em especial à contratação de empresa para prestação de serviços gráficos por adesão indevida a Ata de Registro de Preços específica para serviços de informática (peça n. 8, pp. 3-4).

4. O Ministro de Estado das Cidades, por sua vez, atestou ter tomado conhecimento do teor do certificado (peça n. 8, p. 9).

5. No âmbito desta Corte, foi realizada, inicialmente, diligência à SE/Mici, a fim de obter informações a respeito do rol dos responsáveis nos termos do art. 10 da Instrução Normativa/TCU n. 57/2008, da declaração prevista no Anexo II, Quadro A, item 13, da Decisão Normativa/TCU n. 100/2009 e da declaração da unidade de pessoal de acordo com o Anexo II da Decisão Normativa/TCU n. 102/2009.

6. Após análise das peças que formam o processo e da documentação encaminhada em resposta à diligência, a antiga 6ª Secex identificou as seguintes falhas, que seriam ensejadoras de ciência à SE/Mici:

a) preenchimento do rol dos responsáveis em desacordo com o previsto no art. 10 da IN/TCU n. 57/2008, por conter indevidamente nome de servidores com natureza de responsabilidade (Portaria Mici 227/2003, alterada pela Portaria Mici 383/2005) não prevista naquele normativo (item 5 da instrução que constitui a peça 18);

b) declaração da unidade de pessoal sem contemplar o nome de todos os responsáveis, titulares e substitutos, arrolados nas contas, em contrariedade ao art. 2º, inciso III, e Anexo II, da Decisão Normativa/TCU n. 102/2009 (item 77 da instrução que constitui a peça 18);

c) ausência de informação acerca do cumprimento das deliberações contidas nos Acórdãos ns. 6.817/2009 e 6.850/2009, ambos da 1ª Câmara, no relatório de gestão, em desacordo com o disposto no item 11, Quadro A, do Anexo II da Decisão Normativa/TCU n. 100/2009 (itens 49 e 66 da instrução que constitui a peça 18);

d) ausência de informação acerca do cumprimento do subitem 9.2.1 do Acórdão n. 2.353/2009 – Plenário no processo de tomada de contas referente ao exercício de 2010, em afronta ao disposto no item 11, do Quadro A, do Anexo II, da DN/TCU n. 100, de 7/10/2009 (item 44 da instrução à peça 18);

e) reincidência no descumprimento de deliberações do TCU, a exemplo do ocorrido no subitem 1.6.2, alínea a, do Acórdão n. 6.850/2009 – 1ª Câmara – esclarecimentos, nos relatórios de gestão, dos motivos que ocasionaram variações significativas entre os percentuais de execução física e financeira dos programas governamentais – e nos subitens 1.5.1.2 e 1.5.1.9 do Acórdão n. 6.817/2009 – 1ª Câmara – definição de indicadores de gestão para a avaliação da execução de programas e ações do governo do órgão (itens 71 e 92 da instrução que constitui a peça 18); e

f) declaração dos contratos registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg sem fazer menção aos contratos administrativos celebrados pela SE/Mici, em descumprimento à exigência prevista no item 13 do Quadro A do Anexo II da DN/TCU n. 100/2009 (item 80 da instrução que constitui a peça 18).

7. A unidade instrutiva destacou que as contas do Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, Secretário do Mici em 2009, deveriam ser julgadas regulares com ressalva por:

a) desconexões entre os cronogramas físicos e financeiros em obras realizadas pela SE/Mici, constatados em auditoria de conformidade realizada pela 6ª Secex (TC 024.361/2010-0), julgada por meio do Acórdão Plenário n. 2.968/2012, com a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 ao aludido gestor, no valor de R\$ 5.000,00;

b) reincidência na apresentação errônea do rol de responsáveis relativo à gestão da SE/Mici no exercício de 2009;

c) descumprimento do Acórdão n. 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, subitem 1.5.1.9, que trata da definição de indicadores de gestão para a avaliação da execução de programas e ações do governo do Ministério das Cidades; e

d) falhas no acompanhamento e na análise das prestações de contas das transferências concedidas, visto que foi constatado pelo Controle Interno, por pesquisa no Siafi, 1.273 contratos de repasse, com mais de sessenta dias do final da sua vigência, classificados nas situações “a aprovar” ou “a comprovar”.

8. Também propôs o sobrestamento das contas do Sr. Renato Sttopa Cândido, então Coordenador Geral de Recursos Logísticos, e da Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, até o julgamento de mérito do TC 040.953/2012-2, sendo que às contas dessa última foi sugerida, oportunamente, a inclusão de ressalvas pela aprovação indevida de procedimento de contratação da locação do imóvel situado no SAUS, Quadra 1, Lote 1/6, por meio de dispensa de licitação, com amparo o artigo 24, inciso X, da Lei n. 8.666/1993.

9. Alfim, a 6ª Secex ainda entendeu necessário verificar, para a conclusão da instrução do presente feito, o cumprimento das deliberações contidas nos subitens 1.5.1.10 e 1.5.1.12 do Acórdão n. 6.817/2009 – 1ª Câmara e no subitem 1.6.2, alínea c, do Acórdão n. 6.850/2009 – 1ª Câmara, bem

como os fatos apontados no Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 244131 relacionados à contratação de serviços gráficos e à contratação e à execução de serviços de publicidade e propaganda. Para tanto, com base na delegação de competência por mim conferida, a 6ª Secex promoveu inspeção na unidade jurisdicionada.

10. Os resultados dos trabalhos foram consolidados em instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdmin, à peça n. 62, cujos trechos reproduzo a seguir:

“A) Verificação do cumprimento dos subitens 1.5.1.10 e 1.5.1.12 do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, sessão de 1º/12/2009

12. Para melhor entendimento acerca desse acórdão, reproduzem-se a seguir os mencionados subitens da deliberação:

‘1.5. Determinar:

1.5.1. à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades que:

(...)

1.5.1.10. negocie junto à CEF a redução do percentual de remuneração dos serviços previstos no Contrato n.º 006/2006, ou a inclusão da previsão de fiscalização dos procedimentos licitatórios, assim como existente no Contrato n.º 146/2001;

(...)

1.5.1.12. reavalie os critérios atualmente adotados para a seleção dos projetos de empreendimentos no âmbito do PAR, constantes do item 4.2 da Portaria n.º 231/2004, especificando parâmetros objetivos de comparação entre as propostas recebidas pela CEF;’

13. A verificação do cumprimento dessa deliberação integrou o escopo da inspeção em razão de a SE/Mici não ter apresentado, no seu relatório de gestão, informação acerca do cumprimento desses dispositivos. A ausência dessas informações não atendeu o disposto no quadro ‘A’, item 11, do Anexo II, da DN/TCU 100/2009.

14. Inicialmente, no transcurso dos trabalhos de campo, o Ministério das Cidades não apresentou esclarecimentos sobre as informações solicitadas por esta Unidade Técnica, razão pela qual foi emitido o Ofício 1.373/2012-TCU-Secex-6 (peça 58) que reiterou o pedido de informações acerca do cumprimento do acórdão.

15. A SE/Mici, em resposta, apresentou o Ofício 4.195/2012/Aeci/GM/MCidades e Memorando 6.842/2012/Spoa/SE/MCidades (peça 59, p. 1-3), com os esclarecimentos solicitados.

16. No que toca ao subitem 1.5.1.10 do **decisum**, o Ministério informou que em 7/12/2007 celebrou o Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviço 6/2006, com a Caixa, oportunidade em que houve alteração da precificação dos serviços. Além disso, afirmou que mantém tratativas junto à referida empresa pública para a formatação de um novo contrato de prestação de serviços.

17. Quanto ao subitem 1.5.1.12, foi esclarecido que, a partir da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no primeiro semestre de 2009, não houve contratação nem seleção de projetos no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Nesse sentido, o Ministério destaca que, havendo necessidade da retomada de novas contratações, fará a revisão dos normativos e, conseqüentemente, a reavaliação dos critérios a serem adotados na seleção dos projetos de empreendimentos.

Análise

18. Conforme esclarecido, o Ministério promoveu alterações na forma de remuneração dos serviços prestados pela Caixa, decorrentes do Contrato 6/2006, em atendimento ao subitem 1.5.1.10.

19. A nova redação da Cláusula Quinta do ajuste (peça 59, p. 4), que trata do preço dos serviços contratados, fixou em R\$ 1.400,00 o valor a ser pago por processo de contrato de

repassa instruído pela empresa pública. Além disso, estabeleceu em 0,2% (zero vírgula dois por cento) do valor total do repasse aprovado a remuneração da Caixa pela análise da viabilidade técnica de cada projeto apresentado.

20. Segundo consta do Acórdão 347/2007-TCU-Plenário, que enfrentou inicialmente a problemática da remuneração paga pelo Ministério à Caixa, o Contrato 6/2006 previa o percentual de 2,5% do valor total do repasse aprovado para que a empresa pública, dentre outros serviços, instrísse os processos e analisasse a viabilidade técnica das propostas selecionadas.

21. Ao se cotejar as duas formas de remuneração, verifica-se que a atual é menos onerosa ao Ministério, uma vez que fixa valor para determinado serviço e estabelece um pequeno percentual para a remuneração sobre a análise da viabilidade técnica de projetos. Nesse sentido, entende-se que o órgão cumpriu a determinação vazada no subitem 1.5.1.10, uma vez que houve redução do percentual de remuneração dos serviços previstos no Contrato 6/2006.

22. Quanto à determinação contida no subitem 1.5.1.12 do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, entende-se que houve perda de objeto, uma vez que o Programa de Arrendamento Residencial não está sendo executado pelo Ministério das Cidades, em razão do advento do PMCMV.

B) Verificação do cumprimento da alínea ‘c’ do subitem 1.6.2 do Acórdão 6.850/2009-TCU-1ª Câmara

23. Antes de analisar o cumprimento dessa deliberação, é importante reproduzi-la para melhor entendimento.

‘1.6. determinar:

(...)

1.6.2. à Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades e às unidades gestoras agregadas a esta tomada de contas, no que lhes for aplicável, que, de forma a possibilitar a visão sistêmica da conformidade e do desempenho da gestão, conforme previsto no art. 1º, § 1º, inciso V, da IN/TCU nº 57/2008:

(...)

c) oriente os gestores da Caixa Econômica Federal e das secretarias nacionais do Ministério das Cidades (SNH, SNSA, SNTMU e SNPU) no sentido de que passem a explicitar, nos relatórios de gestão das próximas contas, os critérios de distribuição dos recursos alocados entre as diversas unidades da federação contempladas nos programas executados;’

24. A exemplo da deliberação analisada anteriormente, o Ministério das Cidades também não atendeu à solicitação inicial desta Unidade Técnica para esclarecimentos acerca do cumprimento desse dispositivo. Nesse sentido, o já mencionado Ofício 1.373/2012-TCU-SECEX-6 (peça 58) também reiterou a necessidade da apresentação de esclarecimentos acerca desse ponto.

25. A SE/Mici, em resposta (peça 59, p. 6), esclareceu que deu cumprimento à determinação em comento, por meio do Memorando 13.057/SE/MCidades, de 15/12/2009, encaminhado às unidades integrantes do Ministério (peça 59, p. 11-16).

Análise

26. Verificou-se o teor do Memorando 13.057/SE/MCidades, e constatou-se que o expediente encaminhou cópia do Acórdão 6.850/2009-TCU-1ª Câmara às Secretarias Nacionais de Habitação (SNH), Saneamento Ambiental (SNSA), de Acessibilidade e Programa Urbanos (SNPU) e de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob). Considerando o caráter pedagógico da determinação contida na alínea c, do subitem 1.6.2 do **decisum**, entende-se que a verificação, pelo Tribunal, do seu cumprimento se dará no curso de ações de controle, como fiscalizações e análise de tomada de contas ordinárias.

C) Irregularidades na contratação de serviços gráficos (subitem 4.1.2.2 do RAG 244131)

C.1) Adesão indevida à ata de registro de preços para a contratação de serviços de informática

27. No que se refere a esse ponto, cumpre informar, inicialmente, que o Ministério das Cidades aderiu à ata de registro de preços do Ministério do Turismo (MTur), resultante do Pregão 22/2005, para a contratação de empresa especializada no fornecimento de solução de gerenciamento de documentos com sistema de busca por qualquer palavra ou expressão bem como geração e produção de documentos, digitalização, criação de biblioteca virtual, incluindo treinamento e acompanhamento.

28. Segundo informado no subitem 4.1.2.2 do Relatório de Auditoria Anual de Gestão 244131 (peça 7, p. 30), a SE/Mici aderiu indevidamente à referida ata, uma vez que o seu objeto não guardava compatibilidade com o previsto no projeto básico elaborado para atender às necessidades do Ministério das Cidades.

29. Conforme destacou o Controle Interno, o projeto básico estabeleceu o seguinte objeto: contratação de empresa especializada na prestação de serviços de arte, edição, confecção de fotolitos, diagramação, impressão e acabamento de livros, manuais, cartilhas, cartazes, **folders**, calendários, certificados, crachás, envelopes, capa de processo, papéis timbrados, etiquetas e demais publicações do Ministério, com gravação de CD e arte final nos arquivos solicitados.

Situação encontrada

30. Durante os trabalhos de campo, verificou-se que, em 10/2/2006, o Ministério das Cidades elaborou projeto básico (peça 33, p. 2-13) cujo objeto retratou justamente a informação noticiada pelo Controle Interno, no subitem 4.1.2.2 do Relatório de Auditoria Anual de Gestão 244131. Foi constatado, também, que o Edital do Pregão para Registro de Preços 22/2005 (peça 33, p. 17-40), promovido pelo Ministério do Turismo, previu a contratação de pessoa jurídica para fornecimento de solução de gerenciamento de documentos com sistema de busca. Por último, verificou-se que, em 22/3/2006, o Ministério das Cidades celebrou o Contrato 04/2006 com a Gráfica e Editora Brasil Ltda. (peça 35, p. 47-53).

Análise

31. Segundo o projeto básico elaborado pelo Ministério das Cidades, a demanda que precedeu o Contrato 04/2006 foi pela contratação de serviços gráficos. No item que trata da especificação dos serviços (peça 33, p. 2-12), há expressa menção acerca da criação e confecção de envelopes, capas de processo, cadernos, cartilhas, livros, capas de CD-ROM, cartazes, **folders**, calendários, certificados, guias, etiquetas, crachás, rótulos adesivos, dentre outros itens, de modo que resta incontestável a natureza gráfica dos serviços pretendidos.

32. Por seu turno, o objeto do Pregão para Registro de Preços 22/2005, promovido pelo Ministério do Turismo, estabelece que a contratação buscou o fornecimento de solução para gerenciamento de documentos.

33. De fato, o termo de referência que acompanhou o ato convocatório (peça 33, p. 33-38) informa que a contratação faz parte de um projeto de gestão documental, que engloba sistema capaz de elaborar documentos e estabelecer assinatura eletrônica, privilégios de acesso, pesquisa por temas, distribuição em rede, dentre outras funcionalidades. Segundo aquele expediente:

“O Sistema que se pretende implantar é considerado inovador em razão de promover a mudança do paradigma de administração burocrática – ‘a cultura do papel’, para o da gestão da informação, possibilitando ao Ministério do Turismo

iniciar o seu processo de tornar-se uma Organização Fundamentada na Informação, e destacando-o como um diferencial na Administração Pública.” (destacou-se)

34. Nesse sentido, verifica-se que a demanda do Ministério do Turismo refere-se a serviços de informática. Diante disso, há incompatibilidade entre os objetos do Contrato 04/2006 e da Ata de Registro de Preços 22/2005, conduzida pelo MTur.

35. Além disso, a situação sob exame caracteriza fuga à obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório, prevista no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, uma vez que o Ministério das Cidades deixou de promover licitação para a contratação de serviços gráficos utilizando-se de ata de registro de preços relativa a serviços de informática.

36. Há que se ressaltar, contudo, que o ato de celebração do ajuste do Ministério das Cidades para a prestação de serviços gráficos ocorreu em 2006, fato que não traz reflexos às presentes contas. Cabe destacar, também, que o processo de tomada de contas ordinária da SE/Mici, relativo ao exercício de 2006 (TC 018.750/2007-8), encontra-se sobrestado, razão pela qual se entende necessário juntar cópia desta instrução, bem como das peças 33 a 38 destes autos àquelas contas, a fim de que subsidie a análise da gestão da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades naquele exercício, uma vez que foi constatado que a adesão do MCidades à Ata de Registro de Preços 22/2005, originando o Contrato 04/2006, sob comento, foi indevida, considerando incompatibilidade entre os seus objetos.

C.2) Sobrepreço na aquisição de serviços gráficos (subitem 4.1.2.4 do RAG 244131)

37. No que se refere a esse tema, o Controle Interno apontou, no subitem 4.1.2.4 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 (peça 7, p. 42) inadequação na medição dos serviços gráficos contratados, em razão da falta de detalhamento das especificações técnicas requeridas pelo Ministério das Cidades. Essa falha teria repercutido em sobrepreço no valor de R\$ 1.222.486,82, conforme cálculo constante da peça 7, p. 44. Para levantamento do sobrepreço, o Controle Interno adotou como referência os preços resultantes do Pregão Eletrônico 34/2009, realizado por este Tribunal de Contas.

38. Constatou-se ainda, no âmbito do Relatório de Auditoria Anual de Contas 201108967, que trata da análise da gestão dos responsáveis pela SE/Mici no ano de 2010 (peça 8, p. 93, do TC 027.844/2011-0), que a referida unidade jurisdicionada instaurou tomada de contas especial, por meio da Portaria Mici 344, de 20/7/2011, para apurar ‘os fatos contidos nos autos do Processo 80000.006130/2006-99, referente à contratação da Gráfica e Editora Brasil Ltda.’.

Situação encontrada

39. Verificou-se que a comissão instituída pelo Ministério das Cidades, por meio da Portaria Mici 344/2011, concluiu a TCE acima citada em 7/11/2011, tendo emitido o Relatório de Tomada de Contas Especial TCE/SE 01/2011, constante da peça 39, p. 6-32 destes autos. A conclusão do relatório foi no sentido de que:

“(…) não há elementos suficientes para apontar dano ao Erário, visto que os valores pesquisados e avaliados para a demanda do Ministério das Cidades não se coadunam com os valores levantados no relatório de Auditoria em comento e as irregularidades indicadas no mesmo documento, são características de impropriedade formais que não acarretariam, necessariamente, sanções aos responsáveis.

Considerando a ausência de elementos que qualificariam os débitos, que são os pressupostos indispensáveis à instauração da Tomada de Contas Especial, concluímos que não houve como quantificar dano, com comprovação efetiva de sua ocorrência na metodologia de cálculo determinada pela equipe de auditoria da CGU.”

40. Em seguida, no dia 22/11/2011, a CGU, por meio da sua Corregedoria-Adjunta da Área de Infraestrutura, emitiu o Ofício 34.790/2011/Corin-MCid/CGU-PR (peça 30, p. 35), que

esclareceu ao Ministério das Cidades que a instauração da TCE não desobrigou o órgão de investigar possível envolvimento de servidores públicos nas irregularidades relativas à contratação da Gráfica e Editora Brasil Ltda.

41. Nesse sentido, com fundamento nos artigos 18 e 20, parágrafo único, da Lei 10.683/2003, a CGU solicitou ao Ministério das Cidades que instaurasse sindicância para apuração das irregularidades relativas à contratação de serviços gráficos, e analisasse os documentos finais produzidos pela comissão de TCE de que tratou a Portaria Mici 344/2011.

42. O Ministério das Cidades atendeu à solicitação da CGU, tendo constituído comissão de sindicância investigativa em 28/5/2012, conforme Portaria Mici 225/2012. Os trabalhos dessa comissão foram encerrados em 13/8/2012, e a conclusão foi oposta à da comissão de TCE que antecedeu a sindicância.

43. Segundo o relatório da comissão novel (peça 39, p. 66-71), foi destacado que dezoito das 26 planilhas de serviços apresentadas pela Gráfica e Editora Brasil Ltda. não apresentaram economia de escala. Além disso, os preços unitários das planilhas de custos 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 foram majorados de forma desproporcional, o que evidenciou que a empresa adotou a lógica da escala somente quando era conveniente, demonstrado, assim, 'jogo de planilhas'. Diante disso, a comissão concluiu ser necessário apurar os possíveis danos ao erário causados pelas planilhas que não obedeceram à economia de escala, por meio da verificação das notas fiscais e dos pagamentos realizados à Gráfica e Editora Brasil Ltda.

44. No que se refere à responsabilidade pelas irregularidades, a comissão de sindicância entendeu que o Sr. Francisco de Assis Rodrigues Fróes, responsável pela Coordenação de Licitação do Ministério das Cidades no momento que em o órgão aderiu à ata do Ministério do Turismo, bem como durante a celebração do primeiro e segundo termos aditivos ao Contrato 04/2006, sabia das falhas nas planilhas de custo da Gráfica e Editora Brasil Ltda. e deixou de comunicá-las oficialmente ao seu superior para que interrompesse o ato de adesão ou tomasse as precauções necessárias para a não utilização das planilhas irregulares (peça 39, p. 69).

45. Além disso, a comissão de sindicância entendeu também que a Sra. Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas, responsável pela Coordenação de Licitação na época do terceiro aditivo ao Contrato 04/2006, não exerceu com zelo e dedicação as atribuições do cargo, uma vez que foi alertada pela Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades sobre a necessidade de verificar, item a item, as planilhas apresentadas pela Gráfica e Editora Brasil Ltda., providência que não foi adotada (peça 39, p. 69-70).

46. Outro servidor responsabilizado foi o Sr. Francisco Cavalcante Bizerra, gestor do Contrato 04/2006, uma vez que não detectou as irregularidades nas planilhas de serviços gráficos, apesar de ter a obrigação funcional de fiscalizar a execução dos trabalhos da Gráfica e Editora Brasil Ltda., certificando as notas fiscais e os valores para pagamento.

47. Por fim, a comissão de sindicância concluiu pela ausência de responsabilidade dos Srs. Renato Stoppa Cândido e Magda Oliveira de Myron Cardoso, respectivamente, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos e Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades à época do Contrato 04/2006. Para a comissão, a conduta desses responsáveis não foi irregular, nem solidária com os demais servidores responsabilizados, uma vez que não teriam sido informados acerca das falhas contidas nas planilhas de custo da Gráfica e Editora Brasil Ltda.

48. Diante disso, a comissão de sindicância opinou pela abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra os Srs. Francisco de Assis Rodrigues Fróes, Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas e Francisco Cavalcante Bizerra.

49. Na sequência, o relatório da comissão de sindicância foi encaminhado à Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, que emitiu o Parecer Conjur/MCidades 443/2012, de 29/8/2012 (peça 39, p. 73-78), o qual identificou a ocorrência de impropriedades na realização daquele procedimento investigativo.

50. Segundo destacou o Parecer Conjur/MCidades 443/2012:

“19. No caso concreto, percebe-se que os elementos probatórios que fundaram as conclusões da Comissão Sindicante quanto à aferição das responsabilidades dos servidores pelas irregularidades foram, basicamente, os Termos de Declaração prestados pelos servidores da Coordenação de Licitação em exercício à época da adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério do Turismo e posterior celebrações dos aditivos ao contrato administrativo de prestação de serviços gráficos; pelo gestor do contrato; pelo então Coordenador Geral de Recursos Logísticos e pela então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração.

20. Com relação à oitiva dos declarantes, verificou-se a ocorrência de impropriedades na sua realização. A respeito, é preciso lembrar que nosso Ordenamento Jurídico não admite a produção de provas contra si mesmo, com fundamento no Pacto de San José da Costa Rica.

21. Logo, age incorretamente a comissão sindicante quando, antes de tomar as declarações dos depoentes os adverte da possibilidade de cometimento do crime de falso testemunho, conforme definido no art. 342 do Código Penal brasileiro.

22. Trata-se, ao ver deste órgão de assessoramento jurídico, de nulidade insanável, uma vez que o prejuízo causado aos declarantes é presumido, já que seu direito a não produzir prova contra si mesmo foi evidentemente ignorado. Logo, opina-se pela realização de novas oitivas, as quais deverão ser conduzidas da forma que nosso Ordenamento prevê, de modo que os servidores sejam questionados na qualidade de declarantes e não de testemunhas.

23. Não se pode olvidar que a exortação quanto à possibilidade de incriminação dos declarantes por crime de falso testemunho evidentemente influi no estado emocional dos depoentes, induzindo-os a não exercer o seu direito constitucional ao silêncio, consagrado no princípio da ampla defesa.

(...)

26. Dessa forma, e ao considerar a competência dessa Consultoria Jurídica nos termos da Portaria Conjunta nº 01 da CGU, de 30 de maio de 2011, conclui-se pela inadequação da condução dos trabalhos da Comissão Sindicante, razão pela qual se recomenda a designação de nova Comissão para o refazimento dos trabalhos, mas dessa vez sem promover a oitiva dos declarantes como se testemunhas fossem e, muito menos, adverti-los da possibilidade de cometimento de infração penal.

27. Confira-se, ainda, que quanto à desnecessidade de instauração de processo administrativo disciplinar em face do ex-Coordenador de Recursos Logísticos, Renato Stoppa Candido, e da ex-Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração, Magda Oliveira de Myron Cardoso, não restou bem fundamentada essa conclusão, visto que o simples fato de não terem sido avisados, pelos responsáveis por averiguar as planilhas e de adequar o processo às recomendações da Conjur, não os desoneram de responder solidariamente pelas infrações cometidas por seus subordinados.

(...)

30. Feitas essas ponderações, opina esta Consultoria Jurídica pela necessidade de instauração de nova comissão de sindicância investigativa, ou recondução da atual, para saneamento do feito nos termos do que restou consignado neste parecer.”
(destacou-se)

51. Foi verificado que, até o término desta inspeção, não foram adotadas, pelo Ministério das Cidades, providências no sentido de constituir nova comissão de sindicância ou reconduzir a comissão instituída pela Portaria Mici 225/2012, para saneamento das falhas apontadas no Parecer Conjur/MCidades 443/2012, de 29/8/2012.

Análise

52. Acerca do possível sobrepreço apontado pelo Controle Interno, é importante lembrar recentes decisões deste Tribunal, as quais concluíram pela falta de economia de escala em planilhas de custo utilizadas pela Gráfica e Editora Brasil Ltda. em diversos contratos celebrados com órgãos da administração pública federal, decorrentes da adesão à Ata SRP 22/2005, promovida pelo Ministério do Turismo.

53. Conforme consta dos Acórdãos 1.337/2011-TCU-Plenário, 1.077/2012-TCU-Plenário e 2.355/2012-TCU-2ª Câmara, não houve economicidade nas planilhas de preço 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, apresentadas pela Gráfica e Editora Brasil Ltda., visto que os preços unitários não decresceram na mesma proporção que o aumento dos quantitativos dos serviços. Está a origem do possível débito ocorrido no âmbito do Contrato 04/2006.

54. Nesse sentido, entende-se incorreta a conclusão do Relatório de Tomada de Contas Especial TCE/SE 01/2011 (peça 39, p. 6-32), que afirmou inexistir elementos suficientes para apontar dano ao erário. Também é incorreta a conclusão da comissão de TCE quando afirma que não há como quantificar o débito apontado pela CGU, uma vez que se fundamenta em discussão acerca da adequabilidade do parâmetro adotado para cálculo do dano (valor do centímetro quadrado), que seria variável e determinado de acordo com as especificações dos materiais e acabamentos a serem aplicados.

55. De fato, o dano ao erário a ser mensurado no caso em apreço não é decorrente da adoção deste ou daquele valor de centímetro quadrado. O desfalque aqui discutido é oriundo da adoção de planilhas que não observaram o ganho de escala. Conforme apontam os citados Acórdãos 1.337/2011-TCU-Plenário, 1.077/2012-TCU-Plenário e 2.355/2012-TCU-2ª Câmara, oito planilhas de preços, das vinte e seis apresentadas pela Gráfica e Editora Brasil Ltda. para vencer a Ata de Registro de Preços 22/2005, não observaram a lógica da economia de escala, lógica essa comum quando se cotam preços de bens ou serviços por faixas de quantidades crescentes, ou seja, quanto mais itens se demanda, menores ficam os preços unitários.

56. Além disso, o edital que regulamenta a referida ata não possuía critérios de aceitabilidade de preços unitários, o que pode ter contribuído para que a Gráfica e Editora Brasil Ltda. vencesse o certame pelo menor preço global, apesar dos vícios detectados nos valores unitários dos serviços prestados.

57. Segundo destaca o Acórdão 1.337/2011-TCU-Plenário, os preços unitários das planilhas de custos 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, além de não observarem o ganho de escala, foram majorados de forma desproporcional, sem justificativa. Como exemplo, o **decisum** cita a planilha 2 (serviço de digitalização), cujo preço unitário passou de R\$ 0,64 (faixas A e B) para R\$ 1,53 (faixa C). Na planilha 10, também, o preço do serviço de impressão passou de R\$ 0,04 (faixa A) para R\$ 0,30, aumentando mais de 7 (sete) vezes. Dessa forma, além de haver quebra da economia de escala, houve majoração desmedida dos preços dos serviços.

58. Ainda segundo o Acórdão 1.337/2011-TCU-Plenário, se a Gráfica e Editora Brasil Ltda. fixou um preço unitário para a 1ª faixa (A) de quantidade de serviço (impressão ou digitalização) é porque poderia oferecer preços unitários menores para quantidades crescentes. Para o Tribunal, é provável que a empresa tenha escolhido majorar os preços unitários numa faixa intermediária de quantidades, apostando que aí se enquadraria a maioria das demandas de serviços gráficos.

59. Diante disso, são fortes os indícios de que houve dano ao erário na execução do Contrato 04/2006, celebrado entre a Gráfica e Editora Brasil Ltda. e o Ministério das Cidades. Para tanto, basta ter havido a prestação, pela gráfica, de algum dos serviços a que se referem às indigitadas planilhas de custo.

60. A título de exemplo, as planilhas 8 e 9 (peça 34, p. 4-12) tratam, respectivamente, da geração de documento (folha) no formato 21x30 cm, preto e branco, frente e verso, e no formato 15x21 cm. É muito provável que tenham sido gerados documentos com essas especificações no transcurso dos quatro anos em que o Contrato 04/2006 estava em vigor.

61. Dessa forma, entende-se que é mensurável o eventual dano causado ao erário, bastando que para isso sejam analisados os processos de pagamento vinculados ao Contrato 04/2006, identificando, nas notas fiscais, quais são aquelas que discriminam serviços relativos às planilhas antieconômicas.

62. No caso do Acórdão 1.337/2011-TCU-Plenário, o débito foi apurado adotando-se como medida, para todos os quantitativos de serviços, a faixa inicial (A) das planilhas 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, oriundas da própria Gráfica e Editora Brasil Ltda.

63. No que se refere aos servidores que contribuíram para a concorrência do provável débito, entendem-se razoáveis as conclusões adotadas pela comissão de sindicância do Ministério das Cidades, exceto no que se referem ao Sr. Renato Stoppa Cândido e à Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso.

64. De fato, os servidores que contribuíram para a ocorrência do provável débito a ser levantado pelo Ministério das Cidades, em especial os responsáveis pela área de licitação do órgão no ato de adesão à Ata SRP 22/2005-MTur e pela renovação do prazo de vigência do Contrato 04/2006 devem ser responsabilizados, o que inclui a servidora que assinou os três termos aditivos, no caso, a Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso.

65. O gestor do contrato e seu eventual substituto também devem ser responsabilizados, uma vez que atuaram certificando as notas fiscais e os valores para pagamento durante a vigência do contrato.

66. Vale destacar que houve, por reiteradas vezes, recomendações da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades para que, antes da celebração dos termos aditivos, fosse realizada conferência minuciosa de todos os itens das planilhas, a fim de coibir o 'jogo de planilhas', conforme Pareceres Jurídicos Conjur/MCidades 204/2008 e 124/2009 (peça 37, p. 40-41; e peça 38, p. 47).

67. Desse modo, considerando o que foi exposto, entende-se necessário determinar à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, com fundamento no artigo 197 do RITCU c/c o artigo 8º da Lei 8.443/92, que, no prazo de 30 dias, instaure a devida tomada de contas especial para, dentre outras providências, quantificar com precisão o valor do débito oriundo dos serviços prestados pela Gráfica e Editora Brasil Ltda., no âmbito do Contrato 04/2006, uma vez que foram adotadas, como parâmetro para mensuração do valor dos serviços prestados, planilhas de preço comprovadamente antieconômicas, conforme apontam os Acórdãos 1.337/2011-TCU-Plenário, 1.077/2012-TCU-Plenário e 2.355/2012-TCU-2ª Câmara.

68. Propõe-se à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, ainda, que encaminhe ao Tribunal a tomada de contas especial a ser futuramente instaurada em até cento e oitenta dias a contar do término do exercício financeiro em que foi instaurada, conforme estabelece o artigo 11 da IN/TCU 71/2012.

69. Por fim, ainda acerca desse ponto, entende-se oportuno determinar, nos termos artigo 42 da Resolução TCU 191/2006, a constituição de processo para que seja efetuado o monitoramento do cumprimento da deliberação acima proposta.

C.3) Falta de estimativa do custo do objeto dos serviços gráficos (subitem 4.1.2.5 do RAG 244131)

70. Acerca desse ponto, o Controle Interno informou não existir estimativa detalhada do valor a ser gasto com os serviços gráficos contratados pelo Ministério das Cidades. Segundo relatado no subitem 4.1.2.5 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 (peça 7, p. 45), a SE/Mici utilizou dois parâmetros para estimar o valor do contrato, sendo eles o valor das dotações orçamentárias disponíveis e o valor total da ata de registro de preços do Ministério do Turismo.

71. Para o Controle Interno, o valor do Contrato 04/2006 deveria se basear na estimativa dos quantitativos presentes no projeto básico em função dos preços estimados junto ao mercado. Nesse sentido, a SE/Mici não teria realizado a previsão adequada do custo do contrato a ser firmado.

Situação encontrada

72. Verificou-se que o Ministério das Cidades efetuou pesquisa de mercado previamente à celebração do Contrato 04/2006. Conforme consta das peças 34, p. 32-49 e 35 p. 1-36, houve a apresentação de orçamento pelas empresas Palmas Editora Gráfica e Papelaria Ltda., Querubins Gráfica e Editora Ltda. e Êxito Gráfica e Editora. Constatou-se, ainda, que o órgão elaborou mapa da pesquisa de preços (peça 35, p. 37), que contou também com valores da Editora Gráfica Amazonas e da Gráfica e Editora Brasil Ltda.

73. Apesar disso, não se verificou o parâmetro utilizado pelo Ministério que deu suporte à fixação do valor de R\$ 4.418.109,50 para a contratação dos serviços gráficos.

Análise

74. Conforme descrito acima, conclui-se que a irregularidade apontada pelo Controle Interno foi confirmada por esta unidade técnica. Porém, não traz reflexos às presentes contas, uma vez que ocorreu no ano de 2006. Diante disso, e considerando que as contas do referido exercício (TC 018.750/2007-8) encontram-se sobrestadas, entende-se pertinente **juntar** cópia desta instrução, bem como das peças 33 a 38 destes autos àquelas contas, a fim de que se promovam as audiências necessárias e subsidiem a análise da gestão da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades referentes a 2006.

C.4) Renovação indevida do contrato de serviços gráficos (item 4.1.2.6 do RAG 244131)

75. Acerca desse tema, o Controle Interno apontou, no subitem 4.1.2.6 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 (peça 7, p. 46), que o Contrato 04/2006, celebrado entre o Ministério das Cidades e a Gráfica e Editora Brasil Ltda., sofreu renovações indevidas, tendo em vista a utilização do artigo 57, inciso IV, da Lei 8.666/93 como fundamento. Assim dispõe o referido dispositivo:

‘Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.’

76. Para o Controle Interno, uma vez que o contrato compreendia a prestação de serviços gráficos, a fundamentação utilizada pelo Ministério das Cidades para a renovação do ajuste foi indevida.

Situação encontrada

77. Verificou-se que houve três termos aditivos ao Contrato 04/2006, celebrados em 22/3/2007, 19/3/2008 e 20/3/2009, respectivamente, conforme peça 36, p. 46-47; peça 37, p. 45-46 e peça 38, p. 50-51. Os referidos aditivos prorrogaram o prazo de vigência do ajuste até o dia 21/3/2010. A cláusula primeira dos citados aditivos estabelece que a prorrogação da vigência do ajuste fundamentou-se no artigo 57, inciso IV, da Lei 8.666/93.

78. Constatou-se, também, que, previamente à celebração de todos os termos aditivos, houve consulta da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades à Consultoria Jurídica do órgão, tendo essa concordado com a prorrogação da vigência contratual, conforme Pareceres Conjur/MCidades 757/2007, 204/2008 e 124/2009, de 20/3/2007, 19/3/2008 e 11/2/2009, respectivamente (peça 36, p. 39-45; peça 37, p. 34-41 e peça 38, p. 42-48).

79. Nos arrazoados produzidos pela área jurídica, verificou-se a utilização, como fundamento para a aprovação da prorrogação do prazo de vigência do Contrato 04/2006, do disposto no artigo 4º, § 1º, do Decreto 3.931/2001. Assim dispõe o referido dispositivo:

Decreto 3.931/2001:

‘Art. 4º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações:

§ 1º Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.’

80. Segundo a Conjur/MCidades, o artigo 4º, § 1º, do Decreto 3.931/2001 admite que os contratos decorrentes do sistema de registro de preços (SRP) tenham a sua vigência prorrogada de acordo com as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, não se vinculando à vigência da ata que os originou.

81. Ainda acerca da situação encontrada, verificou-se que o Parecer Conjur/MCidades 79/2010, de 3/2/2010 (peça 38, p. 62-63), que analisou demanda sobre o aditamento do Contrato 04/2006, confirmou que o referido ajuste teve seu prazo de vigência limitado a 48 meses, por força do artigo 57, inciso IV, da Lei 8.666/93.

82. Diante disso, foi solicitado à SE-Mici, por meio do Ofício de Requisição 02/1.351/2012, alínea g (peça 29), a fundamentação legal utilizada pelo órgão para a renovação, em 2007, 2008 e 2009, da vigência do ajuste, tendo o órgão apresentado os seguintes esclarecimentos, por meio do Ofício Memorando 6.127/2012/CGLog/Spoa/SE/MCidades, de 23/11/2012 (peça 54, p. 5-6), **in verbis** :

‘Resposta: o embasamento legal utilizado para a proposição da renovação da vigência do contrato nº 04/2006, primeiramente amparou-se na manifestação da gestão do contrato quanto ao interesse em prorrogar, concordância da empresa na renovação, vantajosidade para a administração e a previsão legal para prorrogação nos instrumentos convocatórios e contrato firmado com o Ministério do turismo que prevê a renovação de vigência, decorrente do SRP aderido por esta Pasta.

(...)

Por conseguinte a matéria foi examinada pela Consultoria Jurídica deste Órgão que opinou favorável ao prosseguimento do termo Aditivo, por meio dos Pareceres Conjur n. 757/2007, 204/2008 e 124/2009, e previsão no art. 4º do Decreto 3.931/2001, § 1º, extraídos dos Pareceres supracitados.’

Análise

83. Acerca desse tema, vale frisar, inicialmente, a conclusão contida no subtítulo ‘C.1’ desta instrução, que entendeu haver incompatibilidade entre os objetos do Contrato 04/2006 e da Ata de Registro de Preços 22/2005, conduzida pelo MTur. Enquanto o referido contrato tratou da contratação de serviços gráficos, a ata do Ministério do Turismo visou à aquisição de solução de informática.

84. Nesse sentido, a fundamentação utilizada pela pasta das Cidades para prorrogar o Contrato 04/2006 foi irregular, uma vez que o ajuste não tratava de aluguel de equipamentos ou da utilização de programa de informática. O contrato não deveria ter sido prorrogado sucessivas vezes com base no artigo 57, inciso IV, da Lei 8.666/93. Não

obstante, a renovação contratual foi levada a efeito em 2007, 2008 e 2009, tendo contado, inclusive, com o aval da área jurídica do Ministério.

85. Vale destacar que essa falha perpassou vários exercícios financeiros, inclusive aquele a que se referem estas contas, razão pela qual se entende apropriado constituir processo apartado, conforme reza o artigo 37 da Resolução TCU 191/2006, para que sejam realizadas as audiências dos responsáveis arrolados a seguir, nos termos do artigo 43, inciso II, da Lei 8.443/92, uma vez que contribuíram para a renovação indevida do Contrato 04/2006.

a) José Maria Martins, então gestor substituto do contrato, por ter solicitado a primeira prorrogação da sua vigência em 27/2/2007, conforme Memorando 2243/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 36, p. 35);

b) Francisco Cavalcante Bizerra, então gestor titular do Contrato 04/2006, por ter solicitado a segunda e terceira prorrogações da vigência do referido ajuste em 18/2/2008 e 25/11/2008, respectivamente, conforme Memorando 1622/2008/CGLog/Spoa/SE/MCidades e Ofício 13041/2008/Convênios/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 36, p. 52 e peça 37, p. 48);

c) Francisco de Assis Rodrigues Fróes, então Coordenador de Licitações e Contratos do Ministério das Cidades, por ter solicitado a primeira e segunda prorrogações da vigência do Contrato 04/2006 em 15/3/2007 e 19/2/2008, respectivamente, conforme Nota Técnica 35/2007/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades e Nota Técnica 21/2008/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 36, p. 37-38 e 53);

d) Hudson Cavalcante de Araújo, então Coordenador de Licitações e Contratos do Ministério das Cidades, por ter solicitado a terceira prorrogação da vigência do Contrato 04/2006 em 20/11/2008, conforme Memorando 14104/2008/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 37, p. 47);

e) Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas, então Assessora Técnica da Coordenação de Licitações e Contratos do Ministério das Cidades, por ter aprovado a solicitação sobre a terceira prorrogação da vigência do Contrato 04/2006 em 9/2/2009, conforme Nota Técnica 119/2009/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 38, p. 41);

f) Renato Stoppa Cândido, então Coordenador Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades, por ter dado andamento aos procedimentos relativos à primeira, segunda e terceira prorrogações da vigência do Contrato 04/2006 em 27/2/2007, 26/2/2008 e 14/1/2009, respectivamente, conforme despacho constante da peça 36, p. 35, Ofício 1944/2008/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 36, p. 58) e Despacho 27/2009/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 38, p. 22);

g) Wilson Felicíssimo Lima, então Coordenador Geral de Recursos Logísticos Substituto do Ministério das Cidades, por ter dado andamento aos procedimentos relativos à segunda prorrogação da vigência do Contrato 04/2006, conforme despacho constante da peça 36, p. 52, destes autos;

h) Ulisses Fernando Silva, então Assessor Jurídico do Ministério das Cidades, por ter chancelado a proposta sobre a primeira, segunda e terceira prorrogações da vigência do Contrato 04/2006, conforme Parecer Conjur/MCidades 757/2007, Parecer Conjur/MCidades 204/2008 e Parecer Conjur/MCidades 124/2009 (peça 36, p. 39-45; peça 37, p. 34-41; e peça 38, p. 42-48, respectivamente);

i) Maria Emília da Cruz Dias Ribeiro, então Consultora Jurídica Substituta do Ministério das Cidades, por ter aprovado o Parecer Conjur/MCidades 757/2007, conforme despacho à peça 36, p. 45;

j) Cleucio Santos Nunes, então Consultor Jurídico do Ministério das Cidades, por ter aprovado o Parecer Conjur/MCidades 204/2008 e o Parecer Conjur/MCidades 124/2009 (peça 37, p. 41 e peça 38, p. 48, respectivamente); e

l) Magda Oliveira de Myron Cardoso, então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades, por ter assinado o primeiro, segundo e terceiro termos aditivos ao Contrato 04/2006, que estabeleceram, dentre outras disposições, novas vigências ao referido ajuste (peça 36, p. 46-47; peça 37, p. 45-46; e peça 38, p. 50-51).

86. Cumpre salientar, por oportuno, que, desses responsáveis, o Sr. Renato Stoppa Cândido e a Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, constam do rol de que tratam estas contas, razão pela qual deve ser proposto o sobrestamento de suas contas, até o julgamento de mérito do processo a ser constituído para exame da matéria tratada neste subtítulo (C.4) deste relatório.

D) Irregularidades na contratação e execução de serviços de publicidade (subitem 4.1.2.9 do RAG 244131)

D.1) Execução de despesa por agência de publicidade sem autorização prévia do Ministério das Cidades

87. Acerca desse ponto, o Controle Interno informou, no subitem 4.1.2.9 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 (peça 7, p. 57), que em diversos pagamentos realizados às agências de publicidade contratadas a partir da Concorrência 01/2008 foi verificada a ausência de autorização prévia, por escrito, da SE/Mici para a assunção das despesas.

88. Conforme aponta o Controle Interno, os subitens 4.1.15 e 6.6 dos contratos de publicidade 23/2009, 24/2009 e 25/2009, celebrados, respectivamente, entre o Ministério das Cidades e as empresas Artplan Comunicação S/A, Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda. e Propeg Comunicação Ltda., dispõem:

‘CLÁUSULA QUARTA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

4.1. Constituem obrigações da CONTRATADA, além das demais previstas neste contrato ou dele decorrentes:

(...)

4.1.15. obter a aprovação prévia do CONTRATANTE, por escrito, para assumir despesas de produção, veiculação e qualquer outra relacionada com este contrato;

(...)

CLÁUSULA SEXTA – FISCALIZAÇÃO E ACEITAÇÃO

(...)

6.6. A CONTRATADA somente poderá executar qualquer tipo de serviço após a aprovação formal do CONTRATANTE.’

Situação encontrada

89. Conforme destacado anteriormente, analisou-se, apenas, uma amostra dos processos de pagamento relativos aos Contratos 23/2009, 24/2009 e 25/2009, tendo em vista o grande volume de pagamentos efetuados às agências de publicidade em 2009. Foram autuados pelo Ministério cerca de 900 processos, conforme consta da relação de pagamentos constante da peça 32.

90. Diante disso, a amostra levou em consideração alguns processos mencionados pelo Controle Interno, no âmbito do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131, bem como outros cujo valor demonstrou grande materialidade em relação aos demais pagamentos.

91. Após a definição da amostra, solicitou-se à SE/Mici, por meio da alínea e do Ofício de Requisição 02/1351/2012 (peça 29, p. 2), a apresentação das autorizações relativas às seguintes despesas:

- a) Nota fiscal 10409, de R\$ 3.304.655,94 (processo 80000.044041/2009-93);
- b) Nota fiscal 18474, de R\$ 4.672.385,00 (processo 80000.044170/2009-81);
- c) Nota fiscal 16919, de R\$ 2.763.958,50 (processo 80000.043854/2009-66);
- d) Nota fiscal 15415, de R\$ 29.714,10 (processo 80000.036274/2009-12);
- e) Nota fiscal 15448, de R\$ 20.999,94 (processo 80000.036279/2009-45);
- f) Nota fiscal 18251, de R\$ 102.150,00 (processo 80000.041617/2009-61); e

g) Nota fiscal 15411, de R\$ 83.277,13 (processo 80000.034958/2009-80).

92. A SE/Mici, em resposta, apresentou o Memorando 6127/2012/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 54, p. 2-6), o qual trouxe, em anexo (peça 61), cópia de documentos que, no seu entender, autorizaram a realização das despesas elencadas acima.

Análise

93. No que se refere à nota fiscal 10409, de R\$ 3.304.655,94, constante do processo 80000.044041/2009-93 (peça 53, p. 3), não foi verificada relação entre a discriminação dos seus serviços e a documentação apresentada pelo Ministério das Cidades. Apesar de ambos se referirem à campanha publicitária de educação de trânsito, constatou-se que o documento fiscal foi emitido em favor da Artplan Comunicação S/A, detentora do contrato 23/2009. Por sua vez, a documentação que teria autorizado a despesa faz menção à Propeg Comunicação Ltda., cujo contrato celebrado com a SE/Mici foi o 25/2009 (peça 61, p. 14).

94. Para a nota fiscal 18474, de R\$ 4.672.385,00, relativa ao processo 80000.044170/2009-81 (peça 51, p. 3), o Ministério das Cidades apresentou a mesma documentação relativa à despesa mencionada anteriormente, sendo que, neste caso, verificou-se relação entre as informações contidas na planilha de ações de divulgação (peça 61, p. 19) e o documento fiscal, não obstante a divergência entre os seus valores.

95. Quanto à nota fiscal 16919, de R\$ 2.763.958,50, relativa ao processo de pagamento 80000.043854/2009-66 (peça 49, p. 3), constatou-se ausência de conexão entre os dados constantes do documento fiscal e aqueles apresentados pelo Ministério, apesar de ambos se referirem, também, à Campanha Educação no Trânsito 2009. Mais uma vez, a documentação apresentada pelo órgão fez menção à empresa Propeg Comunicação Ltda. (peça 61, p. 25), enquanto que a nota fiscal discrimina a realização de serviços por parte da agência Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda.

96. Para a nota fiscal 15415, de R\$ 29.714,10, relativa ao processo de pagamento 80000.036274/2009-12 (peça 48, p. 3), constatou-se que a documentação apresentada pelo Ministério das Cidades (peça 61, p. 30) guarda conexão com serviços discriminados no documento fiscal, e que houve a autorização prévia do órgão prevista nos subitens 4.1.15 e 6.6 do Contrato 24/2009. Essa mesma conclusão deve ser aplicada às notas fiscais 15448, de R\$ 20.999,94, relativa ao processo 80000.036279/2009-45 (peça 46, p. 3); e 15411, de R\$ 83.277,13, referente ao processo de pagamento 80000.034958/2009-80 (peça 47, p. 3).

97. Por último, no que toca à nota fiscal 18251, de R\$ 102.150,00, relativa ao processo 80000.041617/2009-61 (peça 45, p. 3), foi constatado que a documentação apresentada pelo Ministério das Cidades (peça 61, p. 39) autoriza a agência Propeg Comunicação Ltda. a realizar os serviços discriminados no documento fiscal.

98. Diante do exposto, considerando a constatação de que a nota fiscal 10409, de R\$ 3.304.655,94, emitida pela agência Artplan Comunicação S/A e a nota fiscal 16919, de R\$ 2.763.958,50, emitida pela empresa Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda., não guardam relação com a documentação apresentada pelo Ministério das Cidades para comprovação da autorização de que tratam os subitens 4.1.15 e 6.6 dos contratos de publicidade 23/2009 e 24/2009, entende-se necessário propor a constituição de processo apartado, nos termos do artigo 37 da Resolução TCU 191/2006, para que sejam realizadas as audiências dos responsáveis arrolados a seguir, segundo o artigo 43, inciso II, da Lei 8.443/92.

a) Maria Regina Pires, gestora titular dos contratos de publicidade 23/2009 e 24/2009, conforme Portaria MCidades 21 e 22/2010 (peça 42, p. 61 e 62), uma vez que cabia a ela identificar a ocorrência de despesas sem a prévia autorização do Ministério das Cidades, o que não ocorreu, sendo descumpridos os subitens 4.1.15 e 6.6 dos referidos contratos, por ocasião da realização dos serviços de que tratam as notas fiscais 10409 e 16919, emitidas pelas agências Artplan Comunicação S/A e Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda.,

respectivamente, conforme constam dos processos administrativos 80000.044041/2009-93 e 80000.043854/2009-66 (peças 49, 50 e 53); e

b) Sônia de Oliveira Barbosa, gestora substituta do Contrato 23/2009, conforme Portaria MCidades 21/2010 (peça 42, p. 61), por ter atestado os serviços relativos à nota fiscal 10409 sem ter verificado se havia a autorização de que tratam os subitens 4.1.15 e 6.6 do referido ajuste (peça 53, p. 3-4).

D.2) Não apresentação, por parte das agências contratadas, de propostas de preços para os serviços subcontratados (subitem 4.1.2.10 do RAG 244131)

99. Acerca desse ponto, o Controle Interno informou, no subitem 4.1.2.10 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 (peça 7, p. 58), que, em diversos processos de pagamentos realizados às agências de publicidade contratadas, não foi cumprida a obrigação de apresentação, pelas agências, de no mínimo três propostas de preços para os serviços a serem subcontratados, ou de justificativas para o caso de impossibilidade de obtenção.

100. Segundo destaca o Controle Interno, essa obrigação visa comprovar que os serviços subcontratados estavam com preços compatíveis com os de mercado. Assim dispõem os subitens 4.1.10, 4.1.13 e 4.1.14 dos contratos de publicidade 23/2009, 24/2009 e 25/2009:

‘CLÁUSULA QUARTA - OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(...)

4.1.10. Apresentar, no mínimo, três propostas, das quais constarão todos os produtos ou serviços que a compõem, com o detalhamento de suas especificações e custos unitários;

(...)

4.1.13. Apresentar as justificativas pertinentes, por escrito, se não houver possibilidade de obter três propostas;

4.1.14. Proceder à verificação prévia da adequação dos preços dos serviços de terceiros em relação aos de mercado;’

Situação encontrada

101. Acerca desse ponto, solicitou-se ao Ministério das Cidades a apresentação de justificativas acerca da ausência de três propostas de preços de serviços subcontratados relativos aos processos administrativos 80000.034739/2009-09 e 80000.044764/2009-92 conforme apontado pela CGU (peça 29).

102. Em resposta, o Ministério das Cidades apresentou o Memorando 6143/2012/Ascon/MCidades, o qual apresentou os três orçamentos relativos ao processo 80000.034739/2009-09 (peça 61, p. 46-58).

103. Em relação à subcontratação de serviços de que trata o processo 80000.044764/2009-92, o órgão informou que se trata de veiculação de mídia, e que nesse caso não há a apresentação de três orçamentos. Segundo o Ministério, essa exceção está regulada nos artigos 10 e 14 do Decreto 57.690/66.

Análise

104. No que se refere ao processo 80000.034739/2009-09, verificou-se que a subcontratação realizada pela agência Agnelo Pacheco buscou a produção de um filme, acerca da campanha do Dia Mundial Sem Carro, tendo custado R\$ 32.840,00, conforme nota fiscal 1187, oriunda da empresa Bsb Serviços Cine Vídeo Ltda., emitida em 5/10/2009 (peça 52, p. 4).

105. Por sua vez, as três propostas apresentadas referem-se à empresa acima citada, bem como às empresas Caradecção Produções Brasília Ltda. e Digimídia Recursos Digitais Ltda. O valor das propostas dessas duas últimas empresas foi de R\$ 36.940,00 e R\$ 51.340,00, e a data em que ambas foram cotadas é 18/9/2009.

106. Nesse sentido, relativamente ao processo 80000.034739/2009-09, entende-se que não houve descumprimento dos subitens 4.1.10, 4.1.13 e 4.1.14 do contrato de publicidade 24/2009, conforme apontou o Controle Interno.

107. Quanto ao processo 80000.044764/2009-92, verificou-se que os serviços contratados referem-se à veiculação de mídia, conforme defende o Ministério das Cidades, uma vez que tratam da publicidade, via locação de espaço relativo ao vidro traseiro de 170 táxis, para divulgação de campanha sobre a Semana Nacional de Trânsito.

108. Nesse caso, o preço do serviço prestado pelo veículo de comunicação não é objeto de concorrência, uma vez que fixado em tabela pública e aplicável a todos os compradores, que neste caso são as agências de publicidade subcontratantes, respeitando a igualdade de condições, conforme estabelece o artigo 14 do Decreto 57.690/1966. Desse modo, também em relação a esses serviços, não se vislumbra o descumprimento contratual apontado pelo Controle Interno.

D.3) Falta de comprovação da veiculação das campanhas publicitárias (subitem 4.1.2.11 do RAG 244131)

109. Acerca desse tema, o Controle Interno destacou, no subitem 4.1.2.11 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 (peça 7, p. 61), falhas relacionadas à falta de comprovação da veiculação das campanhas por parte das agências de publicidade em vários processos de pagamentos.

(...)

115. Diante disso, também em relação a esses processos, conclui-se que não houve descumprimento contratual relativo à comprovação da veiculação das campanhas publicitárias. Assim, não se confirmou a falha apontada pelo Controle Interno.

D.4) Falta de critérios objetivos para a seleção das agências responsáveis pela criação e execução das campanhas publicitárias (Subitem 4.1.2.12 do RAG 244131)

116. Acerca desse tema, o Controle Interno informou, no subitem 4.1.2.12 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 (peça 7, p. 64), que, tanto no edital de licitação relativo à Concorrência 01/2008, que resultou na contratação das três agências de publicidade, quanto nos contratos decorrentes do procedimento, não foram verificados critérios para seleção, dentre as contratadas, de quais seriam as responsáveis pela criação e pela realização das campanhas publicitárias para o Ministério das Cidades.

(...)

Análise

121. (...) vale destacar que o edital da Concorrência Pública 01/2008 previu, no subitem 1.5, valor variável a ser pago para as agências de publicidade pelos serviços prestados, sendo garantido, no mínimo, o pagamento de 25% do montante de R\$ 125 milhões a cada uma delas.

122. Destaca-se também o subitem 3.1 dos Contratos 23/2009, 24/2009 e 25/2009, que reproduz, em parte, o citado dispositivo do edital, e inclui teto limitado a 50% do valor de R\$ 125 milhões que pode ser pago a cada agência de propaganda pelos serviços de publicidade prestados.

123. Entende-se que esses dispositivos garantem relativa competitividade entre as agências, que não terão como certa a destinação de 1/3 do montante integral dos gastos de publicidade a elas destinado como destaca o Controle Interno.

124. Em relação à ausência de critérios, o próprio órgão de controle informou no Relatório de Auditoria que o Ministério das Cidades estabeleceu critérios para a seleção das agências responsáveis pelos trabalhos de propaganda. Conforme Despacho Publicidade Ascon 18/2010 (peça 7, p. 65), o órgão estabeleceu os critérios (1) **briefing**, (2) linha criativa, (3) formatos, (4) linguagem, (5) originalidade e (6) exequibilidade. Tais critérios foram aplicados em diversas seleções, conforme apontou o Ministério das Cidades no decorrer

dos trabalhos de inspeção (peça 61, p. 11). Nesse sentido, a irregularidade pelo Controle Interno não foi confirmada.

D.5) Execução de despesa em valor superior à dotação orçamentária para publicidade de utilidade pública (subitem 4.1.2.13 do RAG 244131)

125. Conforme relatado pelo Controle Interno no subitem 4.1.2.13 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 (peça 7, p. 69), foi constatada execução de despesa em montante superior aos recursos destinados a campanhas de publicidade de utilidade pública no orçamento da União para o ano de 2009.

(...)

Análise

129. Não obstante as informações prestadas pelo Ministério das Cidades, efetuou-se consulta ao Siafi Gerencial no intuito de verificar quais foram, de fato, as dotações orçamentárias autorizadas e os valores executados em 2009 com publicidade de utilidade pública.

130. Segundo o referido sistema, houve execução de despesas no valor de R\$ 2.929.910,00 no programa 0310 e R\$ 120 milhões no programa 0660. Não houve gastos com publicidade de utilidade pública que excedessem o montante de R\$ 122.929.910,00 autorizados no Orçamento da União. Nesse sentido, a informação do Controle Interno de que teria havido execução de despesa em valor superior à dotação orçamentária não procede.

D.6) Falhas no planejamento da licitação e na execução dos contratos de publicidade (subitem 4.1.2.14 do RAG 244131)

131. Conforme relato contido no subitem 4.1.2.14 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 (peça 7, p. 75), não houve estudos prévios que embasassem a estimativa do valor inicial para a contratação dos serviços de publicidade pelo Ministério das Cidades.

(...)

Análise

(...)

145. No caso da contratação feita pelo Ministério das Cidades, por meio dos contratos de publicidade 23/2009, 24/2009 e 25/2009, verificou-se que o órgão não efetuou orçamento prévio nos moldes estabelecidos pelo artigo 40 da Lei 8.666/93, e que o valor que serviu de base para a contratação dos serviços de publicidade foi aquele aprovado na Lei Orçamentária Anual referente aos exercícios de 2008 e de 2009 (Leis 11.647 e 11.897, respectivamente).

146. Não obstante, o assunto era objeto de discussão desde 2006, tendo sido clarificado com o advento do Acórdão 3.233/2010-TCU-Plenário e da Lei 12.232/2010, no sentido de que a contratação de serviços de publicidade dispensa a elaboração de orçamento detalhado em custos unitários.

147. Verificou-se, ainda, que o órgão elaborou o **briefing** de que trata o artigo 6º, inciso II, da Lei 12.232/2010, sendo este, peça integrante do edital da Concorrência 01/2008 (anexo II), que tratou da contratação de serviços de publicidade pelo Ministério das Cidades, conforme peça 41, p. 13-24 destes autos.

148. Diante desse entendimento, entende-se que a falha apontada pelo Controle Interno no subitem 4.1.2.14 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244131 encontra-se superada.

D.7) Falta de competição entre as agências de publicidade na execução dos contratos (item 4.1.2.15 do RAG 244131)

149. Segundo destaca o Controle Interno no subitem 4.1.2.15 do Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 7, p. 80), foi verificada alteração nas condições de participação das agências previstas no edital da licitação e nos contratos antes da sua assinatura, tornando a cláusula que estabelecia percentuais mínimos e máximos de participação sem

aplicabilidade e prejudicando a possibilidade de concorrência entre as agências para a obtenção de melhores condições para a administração pública.

150. O subitem 1.5 do edital da Concorrência Pública 01/2008 estabelecia o seguinte (peça 40, p. 54 destes autos):

‘1.5 Os serviços serão solicitados às agências a serem contratadas de modo a garantir a cada uma que o valor efetivamente realizado não seja inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do total executado pelas três agências, a cada período de doze meses.’

151. Por sua vez, os contratos de publicidade 23/2009, 24/2009 e 25/2009 repetiam a orientação do ato convocatório, por meio dos seguintes dispositivos:

1.5. Os serviços serão solicitados à CONTRATADA de modo a garantir que o valor efetivamente realizado não seja inferior 25% (vinte e cinco por cento) do total executado, a cada período de doze meses, pelas três agências contratadas como resultado da concorrência que deu origem a este ajuste.

(...)

3.1. As despesas a serem realizadas pela CONTRATADA nos primeiros doze meses, somarão no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) e no máximo 50% (cinquenta por cento) do montante efetivamente executado pelas três contratadas que está estimado em R\$ 125.000.000,00 (cento e vinte e cinco milhões de reais), conforme estabelecido no item 13 do edital de licitação que deu origem a este ajuste.’

152. Segundo o Controle Interno, antes da assinatura dos contratos, esses dispositivos tornaram-se sem efeito, uma vez que o Ministério das Cidades solicitou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o desmembramento do valor global da concorrência (R\$ 125 milhões) em três partes iguais, sendo uma para cada empresa vencedora da licitação.

153. Nesse sentido, o Ministério das Cidades estabeleceu um valor fixo de remuneração para cada agência, eliminando a possibilidade de concorrência entre elas para a oferta dos melhores preços para os serviços a serem prestados, tornando sem efeito o subitem 1.5 do ato convocatório, bem como os subitens 1.5 e 3.1 dos contratos de publicidade firmados.

Situação encontrada

154. Acerca desse tema, solicitou-se ao Ministério que apresentasse esclarecimentos sobre os motivos que o levaram a requerer ao Ministério do Planejamento (MPOG) o desmembramento do valor global da concorrência pública e se tal fato trouxe prejuízos à validade do subitem 1.5 do ato convocatório e dos subitens 1.5 e 3.1 dos contratos de publicidade firmados (peça 61, p 8-9).

155. Em resposta, o Ministério informou, por meio do Memorando 6127/2012/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 61, p. 5-6), que, na fase de emissão de empenho relativo aos contratos de publicidade, foi constatado que o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), à época, não dispunha de funcionalidade para gerar um empenho para cada empresa, de modo que o desmembramento do item 01 da Concorrência 01/2008 foi necessário para registro dos contratos no sistema e, com isso, cumprir o disposto no item 1.5 e 13.1 do edital, que tratam, respectivamente, do objeto e da dotação orçamentária onde os recursos serão empenhados.

156. Ainda segundo o órgão, não houve prejuízos aos subitens 1.5 do edital e 1.5 e 3.1 dos contratos, haja vista que o desmembramento decorreu apenas pelo fato de que o Siasg não dispunha de operacionalidade que permitisse a inclusão dos contratos de publicidade no sistema.

Análise

157. Acerca desse ponto, vale destacar que foram verificadas, no Ofício 6181/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 41, p. 59), as tratativas do Ministério das Cidades

junto ao Mpog no intuito de que fosse feito o desmembramento do item licitado na Concorrência Pública 01/2008 para viabilizar o registro dos ajustes no Siasg.

158. Cabe ressaltar, ainda, que o artigo 2º, § 3º, da Lei 12.232/2010 veio permitir a adjudicação do objeto de licitação para a contratação de serviços de publicidade para mais de uma agência de propaganda, e a consequente assinatura de diversos ajustes sem a segregação em itens ou em contas publicitárias.

159. No caso em tela, houve, de fato, uma peculiaridade operacional do Siasg, que não ocasionou a invalidez de subitens do ato convocatório ou dos contratos de publicidade celebrados pelo Ministério das Cidades.

160. Vale destacar, por oportuno, que o lançamento dos contratos de publicidade no Siafi também gerou particularidades, em especial, no que toca à emissão das notas de lançamento. Uma vez que o operador do Siafi deve informar no sistema acerca de celebração dos ajustes e os seus valores, o Ministério optou por dividir o montante total de recursos em três valores iguais, de modo que cada contrato teria sido firmado pelo custo de, aproximadamente, R\$ 41,5 milhões.

161. Os empenhos, por sua vez, também adotaram os mesmos valores das notas de lançamento, mas foram feitos na modalidade estimativa, ante a impossibilidade de se determinar o exato montante da despesa de cada contrato.

162. Sendo feito por estimativa, o empenho pode sofrer ajustes em seu valor, no transcorrer do exercício financeiro, de modo a ajustá-lo ao exato valor da despesa. Nesse sentido, considera-se que o desmembramento feito pelo Ministério das Cidades não causou prejuízos ao subitem 1.5 do edital, tampouco aos itens 1.5 e 3.1 dos contratos de publicidade 23/2009, 24/2009 e 25/2009. Houve, de fato, apenas o registro dos dados à realidade operacional de sistemas da administração pública, nesse caso o Siasg e o Siafi.

CONCLUSÃO

163. Realizou-se inspeção na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades no intuito de obter informações complementares necessárias à instrução deste processo de contas.

164. Acerca dos serviços gráficos contratados pelo órgão junto à Gráfica e Editora Brasil Ltda., verificou-se que houve falha na adesão à Ata de SRP 22/2005, promovida pelo Ministério do Turismo. Considerando que a adesão e a consequente celebração do Contrato 04/2006 não ocorreu no presente exercício, mas sim em 2006, e que as contas desse exercício pretérito ainda não foram julgadas, entende-se necessário juntar cópia desta instrução, bem como das peças 33 a 38 destes autos àquelas contas, a fim de que subsidie a análise da gestão da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades naquele exercício.

165. Outro ponto tratado na inspeção se refere ao possível sobrepreço contido no ajuste celebrado entre o Ministério das Cidades e a Gráfica e Editora Brasil Ltda. Acerca desse assunto, constataram-se fortes indícios de que houve o pagamento a maior por serviços gráficos, uma vez que foram adotadas para a mensuração do valor dos serviços planilhas de preços que não respeitaram a economia de escala.

166. Desse modo, entende-se necessário determinar à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades que instaure a devida tomada de contas especial para, dentre outras providências, quantificar com precisão o valor do débito oriundo dos serviços prestados pela Gráfica e Editora Brasil Ltda., no âmbito do Contrato 04/2006.

167. Ainda sobre esse ponto, entendeu-se necessário determinar ao órgão que encaminhe ao Tribunal a tomada de contas especial a ser futuramente instaurada em até cento e oitenta dias a contar do término do exercício financeiro em que foi instaurada, conforme estabelece o artigo 11 da IN/TCU 71/2012.

168. Outro ponto tratado na inspeção se refere à falta de estimativa do custo do objeto dos serviços gráficos em comento. Vale destacar que a irregularidade foi confirmada, mas

ocorreu na fase de planejamento do procedimento licitatório, o que não traz reflexos a estas contas. Nesse sentido, propôs-se juntar cópia desta instrução, bem como das peças 33 a 38 destes autos às contas do ano de 2006, a fim de que subsidiem a análise da gestão do órgão naquele período.

169. Verificou-se na inspeção, também, a renovação indevida do Contrato 04/2006, uma vez que se fundou em dispositivo da Lei 8.666/93 que trata de serviços de informática. Nesse sentido, considerando que houve três renovações contratuais, que perpassam vários exercícios financeiros, entendeu-se necessário propor a constituição de processo apartado, conforme reza o artigo 37 da Resolução TCU 191/2006, para que sejam realizadas as audiências de responsáveis que contribuíram para ocorrência da irregularidade.

170. Vale destacar que o Sr. Renato Stoppa Cândido e a Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, concorreram para as renovações indevidas do citado ajuste, e que tais servidores fazem parte do rol de responsáveis de que tratam estas contas. Nesse sentido, propôs-se também o sobrestamento de suas contas, até o julgamento de mérito do processo a ser futuramente constituído para exame da matéria.

171. No que se refere aos serviços de publicidade, verificou-se que o Ministério das Cidades não logrou êxito em comprovar a existência de autorização prévia para a execução das despesas relativas à nota fiscal 10409, de R\$ 3.304.655,94, emitida pela agência Artplan Comunicação S/A e à nota fiscal 16919, de R\$ 2.763.958,50, emitida pela empresa Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda., o que levou ao descumprimento dos subitens 4.1.15 e 6.6 dos contratos de publicidade 23/2009 e 24/2009.

172. Nesse caso, entende-se necessário propor a constituição de processo apartado, nos termos do artigo 37 da Resolução TCU 191/2006, para que sejam realizadas audiências da Sra. Maria Regina Pires, gestora titular dos contratos de publicidade 23/2009 e 24/2009 e da Sra. Sônia de Oliveira Barbosa, gestora substituta do Contrato 23/2009, uma vez que cabia a elas o ateste dos serviços de publicidade de que tratam os citados contratos.

173. Vale destacar, por último, que as contas da SE/MICI referentes ao exercício de 2009 foram examinadas na instrução inicial, gerando as propostas de encaminhamento reproduzidas (peça 18) a seguir, que serão levadas à proposta de encaminhamento desta instrução.

144. Não obstante, tendo em vista as diversas análises, considerações e conclusões já expostas ao longo da presente instrução, entende-se pertinente consignar, aqui, para maior clareza, as propostas a serem efetuadas por ocasião da proposição de mérito das contas, quais sejam:

a) dar ciência à SE/MICI, acerca das seguintes irregularidades:

a.1) em seu processo de tomada de contas referente ao exercício de 2009, foi verificado o preenchimento incorreto do rol de responsáveis, o que contrariou o artigo 10 da IN/TCU 57/2008, em vigor à época, uma vez que incluiu servidores com natureza de responsabilidade incompatível com o previsto naquele normativo (item 5);

a.2) no processo de tomada de contas referente ao exercício de 2010, foi verificada ausência de informação acerca do cumprimento do subitem 9.2.1 do Acórdão 2.353/2009-TCU Plenário, o que afronta o disposto no item 11, do Quadro A, do Anexo II, da DN/TCU 100, de 7/10/2009 (item 44);

a.3) no relatório de gestão relativo a 2009, não houve informação acerca do cumprimento das deliberações contidas no Acórdão 6.817/2009 e 6.850/2009, ambos prolatados pela 1ª Câmara, o que contraria o disposto no item 11, Quadro A, do Anexo II da Decisão Normativa TCU 100/2009, que trata do conteúdo dos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas ao Tribunal (itens 49 e 66);

a.4) a reincidência no descumprimento de deliberações do TCU, como ocorrido na alínea a do subitem 1.6.2 do Acórdão 6.850/2009-TCU-1ª Câmara – esclarecimentos, nos relatórios

de gestão, dos motivos que ocasionaram variações significativas entre os percentuais de execução física e financeira dos programas governamentais – e no subitem 1.5.1.9 do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara – definição de indicadores de gestão para a avaliação da execução de programas e ações do governo do órgão – pode ensejar a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso VII, da Lei 8.443/92 (itens 71 e 92);

a.5) no processo de contas de 2009, verificou-se informação incompleta na Declaração da Unidade de Pessoal, uma vez que não foi informado o nome de todos os responsáveis, titulares e substitutos, arrolados nas contas, o que contrariou o artigo 2º, inciso III, e o Anexo II da DN/TCU 102/2009 (item 77);

a.6) a declaração acerca dos contratos registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) não faz menção aos contratos administrativos celebrados pela SE/Mici, de modo que a Unidade Jurisdicionada não atendeu à exigência prevista no item 13 do Quadro A do Anexo II da DN/TCU 100/2009 (item 80); e

145. Ainda acerca das análises realizadas no âmbito desta instrução, cabe destacar que deverão ser consideradas como ressalvas às contas do Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, CPF 343.945.911-04, então Secretário Executivo do Ministério das Cidades em 2009, as falhas apontadas nos itens 39, 53, 93 e 142.

146. Referido itens tratam, respectivamente, sobre: (a) desconpassos entre os cronogramas físicos e financeiros em obras realizadas pela SE/Mici, (b) reincidência na apresentação errônea do rol de responsáveis relativo à gestão da SE/Mici no exercício de 2009, (c) descumprimento do Acórdão 6.817/2009-TCU-1ª Câmara, subitem 1.5.1.9, que trata da definição de indicadores de gestão para a avaliação da execução de programas e ações do governo do Ministério das Cidades, e (d) falhas no acompanhamento e na análise das prestações de contas das transferências concedidas.

147. Ainda acerca do mérito das contas dos responsáveis arrolados nestes autos, cabe destacar a proposta contida no item 139 desta instrução, que propõe a inclusão de ressalvas às contas da Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, CPF 295.784.930-53, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, a quem competiu aprovar o procedimento de contratação da locação do imóvel situado no SAUS, Quadra 1, Lote 1/6, conforme disposto no artigo 5º, inciso II, do Anexo III, da Portaria MCidades 227/2003, alterada pela Portaria MCidades 383/2005.

148. Destaque-se, ainda, a proposta de sobrestamento das contas do Sr. Renato Sttopa Cândido e da Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso até o julgamento de mérito do TC 040.953/2012-2 (item 30).

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

174. Nos termos da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012, registram-se como benefícios de controle qualitativos do tipo ‘outros benefícios diretos’, decorrentes da proposta de encaminhamento informada a seguir, melhorias na organização e na forma de atuação da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.”

11. Diante do exposto, a unidade técnica, em uníssono, propõe (peças ns. 25, pp. 21-22, 26 e 27):

11.1. julgar regulares as contas de Tereza Cristina Lustoza Dantas, Flávia Monteiro de Castro Campos, Octavio Luiz Leite Bitencourt, Luciana Ferreira Machado, Elcione Diniz Macedo e Eglaisa Micheline Pontes Dantas, nos termos do arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, dando quitação plena aos responsáveis;

11.2. julgar regulares com ressalva, nos termos do arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, as contas do Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, então Secretário Executivo do Ministério das Cidades, tendo em vista: a) desconpassos entre os cronogramas físicos e financeiros em obras realizadas pela SE/Mici, b) reincidência na apresentação errônea do rol de responsáveis relativo à gestão da SE/Mici no exercício de 2009, c) descumprimento do Acórdão

6.817/2009 – TCU – 1ª Câmara, subitem 1.5.1.9, que trata da definição de indicadores de gestão para a avaliação da execução de programas e ações do governo do Mici, e d) falhas no acompanhamento e na análise das prestações de contas das transferências concedidas (itens 39, 53, 93 e 142 da instrução contida na peça n. 18);

11.3. sobrestar as contas da Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração, e do Sr. Renato Sttopa Cândido, então Coordenador Geral de Recursos Logísticos, até o julgamento de mérito do TC 040.953/2012-2, bem como em razão do processo a ser futuramente constituído para realização da audiência dos responsáveis pela renovação indevida do Contrato 04/2006, celebrado entre a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e a Gráfica e Editora Brasil Ltda. (item 30 da instrução contida na peça n. 18 destes autos e item 86 da instrução contida à peça n. 62);

11.4. constituir processo apartado, nos termos do art. 37 da Resolução TCU n. 191/2006, destinado a abrigar análise acerca da audiência dos responsáveis a seguir discriminados, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 em razão de:

11.4.1. renovação indevida do Contrato n. 04/2006, celebrado entre o Ministério das Cidades e a Gráfica e Editora Brasil Ltda. (item 84 da instrução à peça n. 62):

a) José Maria Martins, então gestor substituto do contrato, por ter solicitado a primeira prorrogação da sua vigência em 27/02/2007, conforme Memorando n. 2243/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça n. 36, p. 35);

b) Francisco Cavalcante Bizerra, então gestor titular do Contrato 04/2006, por ter solicitado a segunda e terceira prorrogações da vigência do referido ajuste em 18/2/2008 e 25/11/2008, respectivamente, conforme Memorando n. 1622/2008/CGLog/Spoa/SE/MCidades e Ofício n. 13041/2008/Convênios/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça n. 36, p. 52 e peça n. 37, p. 48);

c) Francisco de Assis Rodrigues Frões, então Coordenador de Licitações e Contratos do Ministério das Cidades, por ter solicitado a primeira e segunda prorrogações da vigência do Contrato 04/2006 em 15/03/2007 e 19/02/2008, respectivamente, conforme Nota Técnica n. 35/2007/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades e Nota Técnica n. 21/2008/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça n. 36, pp. 37-38 e 53);

d) Hudson Cavalcante de Araújo, então Coordenador de Licitações e Contratos do Ministério das Cidades, por ter solicitado a terceira prorrogação da vigência do Contrato n. 04/2006 em 20/11/2008, conforme Memorando n. 14104/2008/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça 37, p. 47);

e) Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas, então Assessora Técnica da Coordenação de Licitações e Contratos do Ministério das Cidades, por ter aprovado a solicitação sobre a terceira prorrogação da vigência do Contrato n. 04/2006 em 09/02/2009, conforme Nota Técnica n. 119/2009/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça n. 38, p. 41);

f) Renato Sttopa Cândido, então Coordenador Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades, por ter dado andamento aos procedimentos relativos à primeira, segunda e terceira prorrogações da vigência do Contrato n. 04/2006 em 27/2/2007, 26/2/2008 e 14/1/2009, respectivamente, conforme despacho constante da peça 36, p. 35, Ofício n. 1944/2008/Colic/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça n. 36, p. 58) e Despacho n. 27/2009/CGLog/Spoa/SE/MCidades (peça n. 38, p. 22);

g) Wilson Felicíssimo Lima, então Coordenador Geral de Recursos Logísticos Substituto do Ministério das Cidades, por ter dado andamento aos procedimentos relativos à segunda prorrogação da vigência do Contrato 04/2006, conforme despacho constante da peça n. 36, p. 52, destes autos;

h) Ulisses Fernando Silva, então Assessor Jurídico do Ministério das Cidades, por ter chancelado a proposta sobre a primeira, segunda e terceira prorrogações da vigência do Contrato 04/2006, conforme Parecer Conjur/MCidades 757/2007, Parecer Conjur/MCidades n. 204/2008 e Parecer Conjur/MCidades n. 124/2009 (peça n. 36, p. 39-45; peça n. 37, p. 34-41; e peça n. 38, p. 42-48, respectivamente);

i) Maria Emília da Cruz Dias Ribeiro, então Consultora Jurídica Substituta do Ministério das Cidades, por ter aprovado o Parecer Conjur/MCidades n. 757/2007, conforme despacho à peça n. 36, p. 45;

j) Cleucio Santos Nunes, então Consultor Jurídico do Ministério das Cidades, por ter aprovado o Parecer Conjur/MCidades n. 204/2008 e o Parecer Conjur/MCidades 124/2009 (peça n. 37, p. 41 e peça n. 38, p. 48, respectivamente); e

k) Magda Oliveira de Myron Cardoso, então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades, por ter assinado o primeiro, segundo e terceiro termos aditivos ao Contrato n. 04/2006, que estabeleceram, dentre outras disposições, novas vigências ao referido ajuste (peça n. 36, pp. 46-47; peça n. 37, pp. 45-46; e peça n. 38, pp. 50-51);

11.4.2. execução de despesas por agências de publicidade, no âmbito dos Contratos ns. 23 e 24/2009, sem autorização prévia do Ministério das Cidades (item 97 desta instrução):

a) Maria Regina Pires, gestora titular dos contratos de publicidade ns. 23/2009 e 24/2009, conforme Portaria MCidades ns. 21 e 22/2010 (peça 42, p. 61 e 62), uma vez que cabia a ela identificar a ocorrência de despesas sem a prévia autorização do Ministério das Cidades, o que não fez, sendo descumpridos os subitens 4.1.15 e 6.6 dos referidos contratos, por ocasião da realização dos serviços de que tratam as notas fiscais ns. 10409 e 16919, emitidas pelas agências Artplan Comunicação S/A e Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda., respectivamente, conforme constam dos processos administrativos ns. 80000.044041/2009-93 e 80000.043854/2009-66 (peças 49, 50 e 53); e

b) Sônia de Oliveira Barbosa, gestora substituta do Contrato n. 23/2009, conforme Portaria MCidades n. 21/2010 (peça n. 42, p. 61), por ter atestado os serviços relativos à nota fiscal n. 10409 sem ter verificado se havia a autorização de que tratam os subitens 4.1.15 e 6.6 do referido ajuste (peça n. 53, pp. 3-4);

11.5. determinar à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, com fundamento no art. 197 do RITCU c/c o art. 8º da Lei n. 8.443/1992, que:

a) instaure a devida tomada de contas especial no prazo de trinta dias para, dentre outras providências, quantificar com precisão o valor do débito oriundo dos serviços prestados pela Gráfica e Editora Brasil Ltda., no âmbito do Contrato n. 04/2006, uma vez que foram adotadas, como parâmetro para mensuração do valor dos serviços prestados, planilhas de preço comprovadamente antieconômicas, conforme apontam os Acórdãos ns. 1.337/2011-TCU-Plenário, 1.077/2012-TCU-Plenário e 2.355/2012-TCU-2ª Câmara (item 66 da instrução contida à peça n. 62);

b) encaminhe ao Tribunal, em até cento e oitenta dias a contar do término do exercício financeiro em que foi instaurada, a tomada de contas especial a ser futuramente constituída para tratar das irregularidades contidas no Contrato n. 04/2006, conforme estabelece o art. 11 da IN/TCU n. 71/2012 (item 67 da instrução contida à peça n. 62);

11.6. determinar, nos termos art. 42 da Resolução TCU n. 191/2006, a constituição de processo para que seja efetuado o monitoramento do cumprimento da deliberação proposta no item anterior (item 68 da instrução contida à peça n. 62).

11.7. dar ciência à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades acerca das seguintes irregularidades constatadas no exercício de 2009:

11.7.1. em seu processo de tomada de contas referente ao exercício de 2009, foi verificado o preenchimento incorreto do rol de responsáveis, o que contrariou o art. 10 da IN/TCU n. 57/2008, em vigor à época, uma vez que incluiu servidores com natureza de responsabilidade incompatível com o previsto naquele normativo (item 5 da instrução à peça 18);

11.7.2. no processo de tomada de contas referente ao exercício de 2010, foi verificada ausência de informação acerca do cumprimento do subitem 9.2.1 do Acórdão n. 2.353/2009 – Plenário, o que afronta o disposto no item 11 do Quadro A do Anexo II da DN/TCU n. 100, de 07/10/2009 (item 44 da instrução à peça 18);

11.7.3. no relatório de gestão relativo a 2009, não houve informação acerca do cumprimento das deliberações contidas no Acórdão ns. 6.817/2009 e 6.850/2009, ambos prolatados

pela 1ª Câmara, o que contraria o disposto no item 11 do Quadro A do Anexo II da Decisão Normativa TCU n. 100/2009, que trata do conteúdo dos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas ao Tribunal (itens 49 e 66 da instrução à peça 18);

11.7.4. reincidência no descumprimento de deliberações do TCU, como ocorrido na alínea a do subitem 1.6.2 do Acórdão n. 6.850/2009 – 1ª Câmara – esclarecimentos, nos relatórios de gestão, dos motivos que ocasionaram variações significativas entre os percentuais de execução física e financeira dos programas governamentais – e no subitem 1.5.1.9 do Acórdão 6.817/2009 – 1ª Câmara – definição de indicadores de gestão para a avaliação da execução de programas e ações do governo do órgão – pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei n. 8.443/1992 (itens 71 e 92 da instrução à peça 18);

11.7.5. no processo de contas de 2009, verificou-se informação incompleta na Declaração da Unidade de Pessoal, uma vez que não foi informado o nome de todos os responsáveis, titulares e substitutos, arrolados nas contas, o que contrariou o art. 2º, inciso III, e o Anexo II da DN/TCU n. 102/2009 (item 77 da instrução à peça 18);

11.7.6. ausência de menção, na declaração acerca dos contratos registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), aos contratos administrativos celebrados pela SE/Micij, de modo que a Unidade Jurisdicionada não atendeu à exigência prevista no item 13 do Quadro A do Anexo II da DN/TCU n. 100/2009 (item 80 da instrução à peça 18); e

11.8. juntar cópia das peças ns. 33 a 38 e 62 a 64 destes autos às contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades relativas a 2006 (TC 018.750/2007-8), a fim de que subsidie a análise da gestão do órgão naquele exercício, em razão de ter sido constatada celebração do Contrato n. 04/2006 com a Gráfica e Editora Brasil Ltda., decorrente da adesão indevida à Ata SRP n. 22/2005, promovida pelo Ministério do Turismo, bem como falta de estimativa do custo do objeto dos serviços gráficos (itens 35 e 73 da instrução contida à peça n. 62).

12. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento da SecexAdmin, sugerindo, adicionalmente, que, em seus trabalhos, a unidade técnica confirme a efetiva prestação dos serviços de publicidade indicados nas notas fiscais ns. 10.409 e 16.919, emitidas, respectivamente, pela agência Artplan Comunicação S/A e pela empresa Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda.

É o Relatório.