

## VOTO

Trata-se de processo de contas anuais do Instituto Evandro Chagas, unidade vinculada ao Ministério da Saúde, referentes ao exercício de 2013.

2. A Controladoria-Geral da União (CGU) e a Secex/PA apuraram dez falhas ocorridas no período. Passo a fazer uma breve síntese dos apontamentos.

3. Foi identificado que o mencionado instituto promoveu dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, para contratação de empresa especializada em atividades de recepcionistas, condutor de veículo e motoboy (Dispensa 22/2013), sem observância dos requisitos, prazo de vigência e pressupostos previstos na Lei de Licitações e Contratos. No caso concreto, a suposta situação emergencial decorreu da proximidade de encerramento do contrato anteriormente firmado, o novo ajuste foi celebrado por prazo superior a 180 dias e não houve comprovação do atendimento dos pressupostos (risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas).

4. Também foi observado que, em dois certames envolvendo a realização de obras públicas (Concorrência IEC 01/2013, relativa à construção do Complexo Logístico do Instituto Evandro Chagas no município de Ananindeua/PA, e Tomada de Preços 002/2013, relativo às obras de acessibilidade no Instituto), havia cláusula expressa admitindo custos unitários superiores à mediana do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), em contrariedade ao disposto no art. 102 da Lei 12.708/2012 (LDO 2013).

5. Ainda sobre a Tomada de Preços 002/2013, a unidade técnica apontou a ausência da composição de custos unitários do Instituto e da proposta vencedora, a falta do detalhamento do BDI da empresa contratada – aspectos que violam os arts. 3º; 6º, inciso IX; e 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 - e a não-emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para as planilhas orçamentárias – sendo que esta última irregularidade também ocorreu na Concorrência IEC 01/2013. A ausência de ART desrespeita a Lei 12.708/2012 (art. 102, § 4º), a Lei 6.496/1977 (arts. 1º e 2º) e a Resolução CONFEA 425/1998 (arts. 1º e 2º).

6. Em outras três licitações (Pregão Eletrônico 04/2013, Pregão Eletrônico 19/2013 e Pregão Eletrônico 53/2013), o edital não dispunha de critérios de aceitabilidade das propostas. A constatação contraria o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, no art. 9º, inciso IV, c/c art. 2º, § 2º, do Decreto 5.450/2005. No Pregão Eletrônico 04/2013, também foi observada a falta de clareza e de transparência no resultado da habilitação, em contrariedade com o disposto no art. 3º, inciso I, da Lei 10.520/2002, materializada no fato de que a proposta de licitante mais bem classificada foi recusada.

7. A unidade técnica também consignou, relativamente ao Convite 02/2013 (construção de sala para **no-breaks** em Ananindeua/PA), a ausência de comprovante de entrega do instrumento convocatório e do parecer jurídico. As condutas, se confirmadas, desrespeitam o art. 38, incisos II e VI, da Lei 8.666/1993, dentre outros dispositivos.

8. A última irregularidade diz respeito ao fracionamento de despesa como fuga do processo licitatório. Foram observadas diversas dispensas de licitação, feitas com fundamento no art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, que, caso somadas as despesas realizadas ao longo do exercício, superam os limites informados nesses dispositivos legais.

9. A Secex/PA promoveu a audiência da Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, diretora, e do Sr. João Carlos Lopes da Silva, chefe do serviço de administração do Instituto Evandro Chagas, pelas citadas irregularidades. Ao analisar as razões de justificativa, a unidade técnica acatou a defesa apenas em relação à ausência de ART para as planilhas orçamentárias (Concorrência IEC 01/2013 e Tomada de Preços 002/2013) e à falta de comprovante de entrega do instrumento

convocatório e de parecer jurídico (Convite 02/2013). Assim, propôs a regularidade com ressalvas das contas da Sra. Elisabeth e do Sr. João Carlos.

10. O Ministério Público junto ao TCU concordou com a análise das irregularidades promovida pela Secex/PA, mas divergiu quanto ao encaminhamento. No entender o **Parquet**, as ilegalidades ocorridas são suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis. Adicionalmente, propôs a aplicação de multa aos responsáveis ouvidos em audiência.

11. Manifesto-me de acordo com a proposta alvitada pelo Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

12. Em relação à contratação emergencial de empresa especializada em atividades de recepcionistas, condutor de veículo e motoboy (Dispensa 22/2013), os responsáveis afirmaram que houve a necessidade de reorganizar o processo interno de elaboração dos certames, o que teria causado grandes transtornos e atrasos, obrigando-os a contratar diretamente, por ser a única forma de evitar a descontinuidade do serviço.

13. O argumento não merece ser acolhido, pois a ausência de planejamento adequado não pode ser utilizada para se afastar a irregularidade. Lembro que o contrato anterior decorreu de uma licitação realizada no exercício de 2007 e veio sendo sucessivamente prorrogado. Ou seja, a adoção de providências com vistas à escolha de uma nova empresa só teve início quando o ajuste anterior estava muito próximo de expirar sua validade e quando não era mais possível prorrogar o instrumento. Outrossim, a contratação emergencial não pode ocorrer em flagrante violação aos termos do art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, em especial à duração de 180 dias.

14. A admissão, em dois certames conduzidos pelo instituto, de custos unitários superiores à mediana do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) foi reconhecida pelos gestores. No entanto, afirmam que, em ambos os certames, o preço final contratado encontrava-se sensivelmente abaixo do valor de referência da administração e que, em um dos editais, os preços da tabela Sinapi utilizados estavam com defasagem superior a um ano. Afirmam não ter ocorrido dano ao erário no caso concreto, tampouco ter existido má-fé.

15. De fato, não há registros de superfaturamento global nos contratos, o que, se existissem, importaria a conversão dos autos em tomada de contas especial. Todavia, aceitar preços unitários acima dos valores referenciais, além de violar dispositivo expresso da Lei de Diretrizes Orçamentárias, traz diversos riscos à Administração Pública, como a celebração de termos aditivos desequilibrando os contratos, isto é, aumentando os quantitativos dos itens com sobrepreço e diminuindo as unidades daqueles com subpreço (caso conhecido como “jogo de planilha”). Ademais, a ausência de má-fé não impede a irregularidade das contas dos responsáveis, bastando uma ação ou omissão culposa por parte deles – o que ocorreu, tendo em vista a inobservância do art. 102 da Lei 12.708/2012 (LDO 2013).

16. Sobre a ausência das composições de preços unitários e de BDI, os responsáveis alegam que a empresa contratada apresentou detalhamento de seus custos dentro de modelo apresentado no edital. Expuseram que a desclassificação da licitante ocasionaria muitos recursos, além de prejuízos injustificáveis ao erário.

17. Deve-se esclarecer que o projeto básico constante de uma licitação deve conter orçamento detalhado do custo global da obra, indicando os insumos, a mão de obra e os respectivos consumos de cada item. Trata-se de exigência prevista na Lei 8.666/1993, de forma a precisar adequadamente o valor a ser gasto pela Administração Pública em um determinado empreendimento. Da mesma forma, o detalhamento dos custos por parte da empresa contratada constitui obrigação, há muito pacificada na jurisprudência desta Corte, que visa facilitar a fiscalização da obra.

18. Os gestores contestam a afirmação feita pela unidade técnica, segundo a qual não foram fixados critérios de aceitabilidade das propostas em três pregões eletrônicos do instituto. No entender

dos responsáveis, os editais continham tais exigências, nos moldes usuais, sendo que a consultoria jurídica da União considerou os instrumentos aptos para publicação.

19. Nos certames em apreço, as cláusulas apontadas pelos responsáveis não são claras e objetivas. Por exemplo, a cláusula 8.2 do certame transcrito na defesa dos gestores afirma que o *“pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao valor estimado para a contratação e sua exequibilidade, bem como quanto ao cumprimento das especificações do objeto”*. Como se vê, não é possível saber qual será o parâmetro para julgamento das propostas, tampouco se o preço da Administração corresponde ao valor máximo admitido. Assim, rejeita-se o argumento.

20. No Pregão Eletrônico 04/2013, observou-se que o pregoeiro desclassificou a empresa com melhor proposta, sob a justificativa de que teria ocorrido descumprimento de itens do edital inexistentes. Além disso, a ata fazia menção a *“outros requisitos não atendidos”*, mas não especificava quais seriam eles. Nas razões de justificativa, os responsáveis afirmam que os itens desatendidos eram, na verdade, do termo de referência, inclusive a cláusula genérica (*“outros requisitos não atendidos”*) referir-se-ia ao subitem 3.1.10 do termo de referência. Alegam, por fim, que não houve prejuízo ao erário, pois o preço ofertado pela empresa desclassificada foi equivalente ao oferecido pela segunda oferta.

21. Em que pese não haver registros por parte da unidade técnica quanto a eventual dano ao erário, destaco que a inabilitação de licitantes deve ser feita de forma motivada, indicando, de forma inequívoca, os itens descumpridos pelas empresas. Do contrário, estar-se-á violando o princípio da ampla defesa, na medida em que impede as interessadas de avaliarem a interpretação feita pelo pregoeiro, bem como de impugnar a decisão tomada. Mantenho, portanto, a irregularidade.

22. A última irregularidade diz respeito ao fracionamento de despesa como fuga do processo licitatório. Foram observadas diversas dispensas de licitação, feitas com fundamento no art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, que, caso somadas as despesas realizadas ao longo do exercício, superam os limites informados nesses dispositivos legais. Os gestores aduzem, em síntese, que, por se tratar de um instituto de pesquisa, a programação das aquisições muitas vezes é prejudicada. Citam, nesse sentido, demandas emergenciais, como no caso de surtos de doenças.

23. O argumento, em tese, é convincente. Todavia, no caso concreto, identificou-se o parcelamento de muitas atividades que não guardam relação com a atividade fim do instituto e que poderiam ser planejadas com antecipação. É o caso, por exemplo, de contratações de obras e de serviços de engenharia, bem como a aquisição de materiais permanentes, como é o caso de aparelhos e utensílios domésticos. Portanto, considerando que o argumento trazido aos autos descola dos casos concretos narrados pela unidade técnica, rejeito-os.

24. Ratificado o exame promovido pela Secex/PA em relação às irregularidades, resta saber se elas são suficientes para macular as contas da Sra. Elisabeth e do Sr. João Carlos. A meu ver, a resposta é afirmativa, pois, além de serem diversas, envolvem certames que atingem cifras significativas frente à dotação orçamentária do Instituto Evandro Chagas. A Concorrência IEC 01/2013, por exemplo, que admitia preços unitários superiores à mediana do Sinapi, previa o desembolso de R\$ 4,7 milhões, valor este que corresponde a quase 12% dos recursos empenhados pelo instituto no exercício de 2013 (R\$ 41.565.678,06 – peça 2, p. 29).

25. Ante o exposto, acompanhando o parecer do Ministério Público junto ao TCU, manifesto-me por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de março de 2016.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator