



TC 031.337/2015-5

Tipo: Prestação de contas ordinária, exercício 2014 (monitoramento)

Unidade jurisdicionada: Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX/MRE), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores

Responsáveis: Adriano Silva Pucci (724.257.929-53), Andreia Cristina Nogueira Rigueira (038.805.161-20), Carlos Eduardo de Ribas Guedes (495.570.257-00), João Pedro Correa Costa (279.552.731-68), José Borges dos Santos Júnior (143.515.791-53), Reinaldo Storani (016.028.238-12), Roberto Abdalla (246.714.104-78), Sonia Regina Guimarães Gomes (289.778.741-49)

Procurador/Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se da prestação de contas anuais da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores, relativa ao exercício de 2014.
2. O processo foi examinado por esta Corte mediante o Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes, julgando regulares as contas de alguns responsáveis, regulares com ressalva as de outros gestores, bem como sobrestou o julgamento das contas em relação ao Sr. Roberto Abdalla (CPF 246.714.104-8), diretor titular do Departamento de Serviço Exterior da SGEX/MRE, no exercício de 2014.
3. O sobrestamento se dará até a apreciação definitiva da tomada de contas especial (TCE) proposta no item 23.2.5.2. da instrução da unidade técnica (peça 16) e constante dos itens 1.7.1.2. e 1.7.1.3. Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara.

HISTÓRICO

4. O citado acórdão dispôs (peça 20):
(...)
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.7.1. Determinar à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores (SGEX/MRE), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU que, no prazo de 120 dias:
1.7.1.1. Instaura e encaminhe a este Tribunal, com fulcro no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1993 e art. 197, § 1º, do RI/TCU, Tomada de Contas Especial com o objetivo de identificar os responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário em relação as seguintes irregularidades apuradas no Contrato 12/2014 (item 22.2.12 da instrução de peça 16):
1.7.1.1.1. sobrepreço do valor contratado resultante da diferença entre os preços ofertados no Pregão Eletrônico 73/2012 (licitação por itens cancelada) e no Pregão Eletrônico 76/2012 (licitação por preço global) no montante original de R\$ 1.559.386,50, decorrente do não parcelamento do objeto do contrato, em ofensa aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa para administração, da economicidade e da ampliação da competitividade, inculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88; ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e aos



Acórdãos 839/2009-TCU-Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, 2.389/2007-TCU-Plenário, Relator: Ministro Guilherme Palmeira e 1.842/2007-TCU-Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro (itens 22.2.1-22.2.5 da instrução de peça 16);

1.7.1.1.2. superfaturamento dos valores pagos em virtude da cobrança indevida dos serviços de instalação e substituição de portas, em ofensa aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 22.2.6 da instrução de peça 16);

1.7.1.1.3. acréscimo do valor contratual em montante superior ao limite estabelecido pelo art. 65, § 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 (item 22.2.7 da instrução de peça 16);

1.7.1.2. Quantifique eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, tendo por base os parâmetros adotados pela Ciset/MRE no Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015, referente ao exercício de 2014, no qual foi apontada a ocorrência de sobrepreço na pesquisa de preços utilizada no certame e em propostas apresentadas pelas licitantes (item 23.2.5.1. da instrução de peça 16);

1.7.1.3. Constatado o débito referente ao subitem 41.4.2, instaure e encaminhe a este Tribunal, com fundamento no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1993 e art. 197, § 1º, do RI/TCU, Tomada de Contas Especial com o objetivo de identificar os responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário em relação as seguintes irregularidades apuradas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2014:

1.7.1.3.1. sobrepreço no valor adjudicado constatado na majoração de custos na ordem de até 301,07 % em relação aos valores então registrados e contratos firmados pelo MRE para o mesmo objeto com vigência até maio de 2014, em ofensa aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 23.2.5.2 “a” da instrução de peça 16);

1.7.1.3.2. jogo de planilha relacionado à Ata de Registro de Preços 3/2014, correspondente ao Bloco C de grupo de países – África Oriental, Austrália e Ásia, em violação aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 23.2.5.2 “b” da instrução de peça 16);

1.7.1.4. Apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação com as providências que serão adotadas com vistas a regularizar as ocorrências relatadas nos achados 2 a 10 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 e item 30 da instrução da unidade técnica (peça 16), bem como a mitigar os riscos de futuros pagamentos indevidos de remuneração, proventos, indenizações, bolsa-estágio, direitos e vantagens aos servidores, ativos e inativos, pensionistas e estagiários da UJ, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação (item 32 da instrução de peça 16);

1.7.2. Determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) que:

1.7.2.1. somente faça constar dos relatórios de auditoria anuais de contas os achados referentes aos fatos ocorridos no exercício respectivo, que tenham impacto na gestão em exame e cuja ocorrência possa ser atribuída a ato praticado por gestores que ocupem as naturezas de responsabilidade previstas no art. 10 da IN TCU 63/2010 (item 35.1 da instrução de peça 16);

1.7.2.2. na hipótese de achados que não se enquadrem nos critérios mencionados no subitem anterior, represente a este Tribunal, nos termos do art. 237, inciso II, do Regimento Interno do TCU (item 35.2 da instrução de peça 16).

(...).

5. A mencionada decisão teve o seu monitoramento analisado em instrução anterior (peça 33), que apresentou as seguintes conclusões relativas ao cumprimento dos comandos expedidos por esta Corte (peça 33, p. 10):



a) subitem 1.7.1.1.: não mais aplicável (Portaria-Segecex 27/2009, item 32.5.6), uma vez que os fatos que deram origem à determinação já foram examinados no processo de TCE TC 028.597/2016-8;

b) subitem 1.7.1.2.: não cumprida;

c) subitem 1.7.1.3.: não cumprida, porque é pressuposto do cumprimento da determinação do subitem 1.7.1.2.;

d) subitem 1.7.1.4.: não cumprida;

e) subitem 1.7.2.: em cumprimento.

6. No aludido exame instrutório também se propôs a realização de medidas junto à SGEX/MRE e à Ciset/MRE, a fim de obter documentos e informações necessários ao saneamento do processo (peças 33-34). Efetuadas as diligências (peças 35-38), as referidas unidades apresentaram respostas (peças 39-40), que foram tratadas em instrução anterior, onde foi proposta a realização de nova diligência junto ao MRE, nos seguintes termos (peça 45, p. 14):

a) apresente pronunciamento conclusivo no sentido de atestar o cumprimento da determinação expressa no subitem 1.7.1.2 do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, haja vista que a auditoria incumbida da apuração de eventual débito no âmbito da Secretaria de Gestão Administrativa (SGAD, ao avaliar os fatos (Processo 09144.000017/2015-91) apontados no Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015, não obedeceu aos parâmetros estabelecidos na mencionada decisão:

Quantifique eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, tendo por base os parâmetros adotados pela Ciset/MRE no Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015, referente ao exercício de 2014, no qual foi apontada a ocorrência de sobrepreço na pesquisa de preços utilizada no certame e em propostas apresentadas pelas licitantes.

b) apresente informações (com suporte em documentos) relativas ao atendimento da determinação contida no subitem 1.7.1.4 do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, abaixo descrita:

Apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação com as providências que serão adotadas com vistas a regularizar as ocorrências relatadas nos achados 2 a 10 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 e item 30 da instrução da unidade técnica (peça 16), bem como a mitigar os riscos de futuros pagamentos indevidos de remuneração, proventos, indenizações, bolsa-estágio, direitos e vantagens aos servidores, ativos e inativos, pensionistas e estagiários da UJ, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação.

7. Feita a nova diligência (peça 47), o MRE apresentou esclarecimentos acompanhados de documentação anexa (peça 49-82), que foram analisados em instrução antecedente, tendo-se concluído (peça 84, p. 19-20):

a) o subitem 1.7.1.1. não é mais aplicável (Portaria-Segecex 27/2009, item 32.5.6), uma vez que os fatos que deram origem à determinação já foram examinados no processo de tomada de contas especial TC 028.597/2016-8 (peça 33, parágrafos 7-13);

b) o subitem 1.7.1.2. encontra-se ainda pendente (parágrafos 26-40);

c) o subitem 1.7.1.3. encontra-se pendente, porque é pressuposto do cumprimento da determinação do subitem 1.7.1.2.;

d) o subitem 1.7.1.4. foi cumprido (parágrafos 41-52);

e) o subitem 1.7.2. refere-se a determinações anteriores à Resolução TCU 315/2020, sem prazo determinado, com fito de evitar ocorrências semelhantes no futuro (peça 33, parágrafos 37-41). Trata-se de determinações para cumprimento de regras previstas em normativos próprios que, sob a nova regulamentação da referida Resolução, não seria mais objeto de determinação. Isso



exposto, com base no art. 17, § 3º, a), da Resolução TCU 315/2020, e por não se tratar de medidas que impactam no mérito da gestão do MRE, entende-se desnecessário o seu monitoramento.

8. Por fim, esta Unidade instrutiva apresentou esse encaminhamento, com o qual foi de acordo o Ministério Público junto ao TCU (peças 84-87):

1) considerar atendidas as determinações constantes dos subitens 1.7.1.1. e 1.7.1.4. do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes;

2) dispensar o monitoramento do item 1.7.2. do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, conforme disposto no art. 17, § 3º, a), da Resolução TCU 315/2020;

3) manter o sobrestamento das contas do Sr. Roberto Abdalla (CPF 246.714.104-78), Diretor do antigo Departamento de Serviço Exterior da SGEX/MRE, relativas ao exercício de 2014, até o encerramento do monitoramento das determinações a seguir propostas;

4) determinar, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 315/2020, à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) que, no prazo de 60 dias, proceda à avaliação do mérito do relatório elaborado pela Comissão de Apuração de Débito instaurada no âmbito do MRE e, então, se manifeste expressamente sobre a existência ou não de sobrepreço na contratação decorrente do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, conforme os apontamentos feitos no Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015, remetendo cópia da nota técnica ou documento similar próprio produzido para esse fim, acompanhada da pertinente documentação probatória que fundamente a análise realizada;

5) determinar, com base no art. 6º, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, à Secretaria de Gestão Administrativa do Ministério das Relações Exteriores que, no prazo de 180 dias a contar da ciência do acórdão a ser proferido, apresente ao TCU informações a respeito da implementação do plano de ação proposto, indicando quais medidas desse plano foram efetivamente realizadas e os seus respectivos reflexos e resultados sobre as impropriedades apontadas nos achados 2 a 10 apresentados no Relatório Anual de Contas 1/2015;

6) que o monitoramento do cumprimento das determinações supra seja efetuado pela SecexDesenvolvimento no presente processo, com base no art. 35, § 2º, da Resolução 259/2014;

7) informar ao Ministério das Relações Exteriores do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

9. Em exame do feito, esta Corte prolatou o Acórdão 1.939/2022-TCU-2ª Câmara, Relator Augusto Nardes (peça 88):

Os Ministros do Tribunal de Contas da União (...) ACORDAM por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 10, § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso I, alínea a, e 201, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, no art. 17, § 3º, alínea a, da Resolução TCU 315/2020 e no art. 35, § 2º, da Resolução TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos em: a) considerar atendidas as determinações constantes dos subitens 1.7.1.1. e 1.7.1.4. do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara; b) dispensar o monitoramento do item 1.7.2. da aludida deliberação; c) manter o sobrestamento das contas do Sr. Roberto Abdalla (CPF 246.714.104-78), Diretor do antigo Departamento de Serviço Exterior da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores, relativas ao exercício de 2014, até o encerramento do monitoramento relativo às determinações 1.7.1.2 e 1.7.1.3 do referido aresto; e d) autorizar que o monitoramento do cumprimento das determinações pendentes seja efetuado pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico no presente processo, sem prejuízo das determinações constantes do item 1.7 abaixo:

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) que, no prazo de 60 dias, a contar da ciência deste acórdão, proceda à avaliação do



mérito do relatório elaborado pela Comissão de Apuração de Débito instaurada no âmbito do MRE para quantificar eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, em atendimento aos itens 1.7.1.2 e 1.7.1.3 do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, e se manifeste expressamente sobre a existência ou não de sobrepreço na referida contratação, conforme os apontamentos feitos no Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 da Ciset/MRE, remetendo cópia da nota técnica ou documento similar próprio produzido para esse fim, acompanhada da pertinente documentação probatória que fundamente a análise realizada;

1.7.2. determinar à Secretaria de Gestão Administrativa do Ministério das Relações Exteriores que, no prazo de 180 dias, a contar da ciência deste acórdão, apresente ao TCU informações a respeito da implementação do plano de ação proposto em atendimento ao item 1.7.1.4. do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, indicando as medidas efetivamente realizadas e seus respectivos reflexos e resultados sobre as impropriedades apontadas nos achados 2 a 10 apresentados no Relatório Anual de Contas 1/2015 da Ciset/MRE.

EXAME TÉCNICO

10. A Secretaria de Gestão Administrativa do Ministério das Relações Exteriores (SGAD) foi notificada por meio do Ofício 18136/2022-TCU/Seproc, de 10/5/2022 (peças 90-91), porém até a presente data não apresentou resposta. Entretanto, o gestor ainda não incorreu em inadimplência perante este Tribunal, posto que o prazo para cumprimento da obrigação expirará no dia 6/11/2022.

11. A Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) recebeu a notificação mediante o Ofício 18134/2022-TCU/Seproc, de 10/5/2022 (peças 89 e 92).

12. A Ciset/MRE, após solicitar e receber prorrogação de prazo (peças 93-97), apresentou resposta mediante o Ofício 09144.000099/2022-00, de 2/9/2022 (peça 98, p. 1-3), acompanhado da Nota Técnica 04/2022 COAUD/CISSET/MRE, de 2/9/2022 (peça 98, p. 5-20, que será analisada a seguir.

Item: 1.7.1. determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) que, no prazo de 60 dias, a contar da ciência deste acórdão, proceda à avaliação do mérito do relatório elaborado pela Comissão de Apuração de Débito instaurada no âmbito do MRE para quantificar eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, em atendimento aos itens 1.7.1.2 e 1.7.1.3 do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, e se manifeste expressamente sobre a existência ou não de sobrepreço na referida contratação, conforme os apontamentos feitos no Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 da Ciset/MRE, remetendo cópia da nota técnica ou documento similar próprio produzido para esse fim, acompanhada da pertinente documentação probatória que fundamente a análise realizada.

13. Os argumentos apresentados foram, em resumo:

13.1. Informou que a sua manifestação estava consubstanciada na anexa Nota Técnica 04/2022 COAD/CISSET/MRE, de 2/9/22, com avaliação do mérito do relatório da Comissão acima citada. Disse que na referida nota o exame da matéria circunscreveu-se ao lapso temporal, de janeiro de 2013 a agosto de 2015, relativo à ocorrência dos fatos e achados vinculados ao Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015, em estrito cumprimento às determinações do Acórdão 1.939/2022-TCU-2ª Câmara (peça 98, p. 1).

13.2. Ressaltou que, tangente à eventual questão de ocorrência de sobrepreço nos contratos firmados no âmbito do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, o Relatório Anual de Auditoria de 2015 não fizera alusão à existência de sobrepreço na contratação das empresas, pois não se acharam presentes evidências que fundamentassem tal afirmação ou conclusão por parte da equipe de auditores (peça 98, p. 1-2).



13.3. Segundo afirmou, as considerações da Ciset/MRE, à época, foram no sentido de assinalar a importância de se promover pesquisa ampla de mercado para se obter melhor parâmetro de comparação com os preços praticados no mercado; bem como o intuito de aprimoramento da gestão e de orientação geral aos gestores para que assim procedessem em certames licitatórios futuros. Sublinhou que os auditores não dispunham de elementos para afiançar, sem lugar a dúvidas, que os aumentos de custos identificados em alguns grupos licitados fossem devidos a sobrepreço; o que a equipe de auditoria registrara em relatório dizia respeito exclusivamente à ausência de uma pesquisa abrangente de custos, o que não poderia ser apontada como razão direta da elevação mais acentuada de preços evidenciada em 2 dos 7 blocos (peça 98, p. 2).

13.4. Registrou que a nota técnica demonstraria que a variação cambial - elemento fundamental a ser cotejado em qualquer aferição de contratos internacionais de transporte - não constituiria explicação suficiente para o incremento de preços verificado em alguns destinos, mormente os localizados em regiões de fronteira do Brasil, muito embora fossem complexas as análises que contemplariam, de um lado, uma comparação entre preços efetivamente cobrados em determinado ano, e, de outro, custos estimados para o ano seguinte (peça 98, p. 2).

13.5. Concluiu, declarando que a mencionada nota técnica reafirmaria que a equipe de auditoria não indicara haver sobrepreço na contratação de empresas no Pregão Eletrônico de 2014; buscara, sim, salientar ao gestor a adequação de uma pesquisa de preços mais ampla do que a efetuada à época, com o propósito explícito de orientá-lo a conduzir-se nas próximas licitações (peça 98, p. 2-3).

Análise

14. A determinação expedida por esta Corte, à Ciset/MRE, pode ser sintetizada nos seguintes pontos:

a) proceder à avaliação do mérito do relatório elaborado pela Comissão de Apuração de Débito instaurada no âmbito do MRE para quantificar eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, em atendimento aos itens 1.7.1.2. e 1.7.1.3. do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara; e

b) manifestar-se expressamente sobre a existência ou não de sobrepreço na referida contratação, conforme os apontamentos feitos no Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 da Ciset/MRE, remetendo cópia da nota técnica ou documento similar próprio produzido para esse fim, acompanhada da pertinente documentação probatória que fundamente a análise realizada.

15. Portanto, é lógico compreendermos que a análise das informações/documentos apresentados pelo Órgão de controle será destinada a verificar se esses itens da decisão mandamental foram atendidos.

16. Concernente ao ponto referenciado na letra “a”, o citado Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara dispôs:

1.7.1. Determinar à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores (SGEX/MRE), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU que, no prazo de 120 dias:

(...)

1.7.1.2. Quantifique eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, tendo por base os parâmetros adotados pela Ciset/MRE no Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015, referente ao exercício de 2014, no qual foi apontada a ocorrência de sobrepreço na pesquisa de preços utilizada no certame e em propostas apresentadas pelas licitantes (item 23.2.5.1. da instrução de peça 16);

1.7.1.3. Constatado o débito referente ao subitem 41.4.2, instaure e encaminhe a este Tribunal, com fundamento no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1993 e art. 197, § 1º, do RI/TCU, Tomada de Contas



Especial com o objetivo de identificar os responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário em relação as seguintes irregularidades apuradas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2014:

1.7.1.3.1. sobrepreço no valor adjudicado constatado na majoração de custos na ordem de até 301,07 % em relação aos valores então registrados e contratos firmados pelo MRE para o mesmo objeto com vigência até maio de 2014, em ofensa aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 23.2.5.2 “a” da instrução de peça 16);

1.7.1.3.2. jogo de planilha relacionado à Ata de Registro de Preços 3/2014, correspondente ao Bloco C de grupo de países – África Oriental, Austrália e Ásia, em violação aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 23.2.5.2 “b” da instrução de peça 16);

17. Sobre a alegação de que o Relatório Anual de Auditoria de 2015 (RAA) não fizera alusão à existência de sobrepreço na contratação das empresas, observamos que, embora nesse relatório não se tenha usado a expressão “sobrepreço”, há informações relativas ao significativo aumento de custos de serviços licitados.

18. Conforme dados constantes no RAA (peça 4, p. 85), as empresas a seguir relacionadas foram as vencedoras do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014:

Grupo- Países	Empresas	Pregão Eletrônico Valor Estimado (R\$)	Contrato – Valor Anual Estimado (R\$)
Bloco A	Quavis Transportes Modernos	19.600.500,00	3.868.864,15
Bloco B	Transportes Gerais Botafogo	4.757.373,00	1.573.667,43
Bloco C	Transportes Gerais Botafogo	6.900.000,00	2.758.061,09
Bloco D	G-Inter Transportes	4.800.000,00	1.822.260,60
Bloco E	Confiança Mudanças e	14.500.000,00	3.722.745,31
Bloco F	Unitrans Mudanças e	6.490.900,00	3.957.748,04
Bloco G	Brazil Relocation e Service	7.909.999,97	2.331.863,02
Total		64.958.772,97	20.035.209,64

19. A auditoria de gestão cotejou os preços por metros cúbicos adjudicados às beneficiárias com os valores registrados e os contratos firmados pelo MRE para o mesmo objeto com vigência até maio de 2014 (Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2013), tendo apontado a majoração de custos na ordem de até 301,07 % (peça 4, p. 91-96). Também, ao comparar os valores da Ata de Registros de Preços em exame com atas e contratos para objetos similares celebrados por outros órgãos da Administração Pública, o OCI indicou distorções relevantes, consoante planilha à peça 4 (p. 98).

20. A ocorrência apurada foi atribuída, pela Ciset/MRE, à insuficiência da pesquisa de mercado realizada para estimar os preços relativos ao objeto do contrato, estabelecida a partir da cotação com três empresas cujos valores eram manifestamente superiores aos então registrados no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2013 (Achado 28, peça 4, p. 83-86; Achado 29, peça 4, p. 86-90).

21. Também é fato que o tratamento conclusivo da questão adotado pelo OCI foi recomendar ao gestor que ampliasse a pesquisa de mercado por ocasião da renovação do contrato, inclusive com consultas aos preços praticados em contratações similares em outros órgãos e, em especial, os valores constantes no SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais) e nas atas de registro



de preços da Administração Pública Federal. Isso objetivaria comprovar a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado e evitar que a Administração viesse, eventualmente, a celebrar contrato antieconômico (peça 4, p. 91).

22. No citado relatório de auditoria de gestão, a Ciset/MRE não aprofundou a análise no sentido de apresentar uma avaliação assertiva quanto à existência de possível sobrepreço no aludido certame licitatório. Veja-se que, na tabela acima (parágrafo 18), os valores contratados são bem inferiores aos estimados na licitação.

Informações contidas na Nota Técnica 04/2022 COAUD/CISET/MRE

23. Desse documento, destacamos as seguintes informações para exame do cumprimento da referida deliberação do TCU:

23.1. O citado relatório de apuração de débito (RAD) [elaborado pela Comissão de Apuração de Débito instaurada no âmbito do MRE] recebeu ratificação institucional da SGAD, por meio do Ofício 13 SGAD/DSE/CGLC/DPAG/DTA/AORG APES QITC, de 18/11/2021, dirigido ao TCU (peça 98, p. 5).

23.2. Relatou as conclusões acerca dos achados constantes no Relatório de Auditoria 1/2015 (peça 98, p. 7):

Achado 28 - Pregão Eletrônico DSE 1/2014 - Serviços de transporte internacional de bagagem.

Recomendação: passar a realizar, quando da contratação de serviços de transporte internacional de bagagem para servidores, pesquisas de mercado não apenas com empresas do ramo, mas também em outras fontes, como outros órgãos que possuam serviços contratados similares (...).

Achado 29 - planilhas de custos estimados.

Recomendação: ampliar a pesquisa de mercado por ocasião da renovação do contrato, inclusive com consultas aos preços praticados em contratações similares em outros órgãos e, em especial, os valores constantes no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal. Isso objetiva comprovar a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado e evitar que a Administração venha, eventualmente, a celebrar contrato antieconômico.

Achado 30 - preços constantes das Atas de Registro de Preços (Pregão Eletrônico DSE 01/2014).

Recomendação: estudar as variáveis das planilhas de composição de preços e avaliar a possibilidade de realizar a cotação de preços por cidades que fazem fronteira com o Brasil, mantendo-se a adjudicação por novo grupo de países, com as cidades de fronteira que compõem a América do Sul, de modo a ampliar a competição e obter preços mais vantajosos para a Administração.

Achado 32 - distorções entre os valores registrados nas atas de registros de preços conduzidas pelo Itamaraty e os valores praticados em outros órgãos.

Recomendação: abster-se de elaborar planilha de custos prévia para estimar o valor do contrato nas futuras licitações com base, apenas, em três propostas apresentadas pelo ramo.

23.3. A equipe de auditoria que realizou os trabalhos, à época, buscara o aprimoramento dos procedimentos licitatórios, apontando a necessidade de ampliação das pesquisas de preços. Não haveria menção ao termo “sobrepreço” no relatório de auditoria porque não existiam evidências que fornecessem o necessário suporte a essa conclusão, sobretudo considerando-se o conceito de

“sobrepço” positivado na Portaria-TCU 119/2003 (item 3.10.1.1.1), segundo a qual o sobrepço ocorre quando o contrato apresenta orçamento com preços nitidamente superiores aos praticados pelo mercado (peça 98, p. 8).

23.4. No RAD, a comissão de apuração de débito afirmara que “sob a perspectiva da pesquisa de mercado, cuja suposta insuficiência foi pressuposto para acusar sobrepço no processo licitatório, não foi possível corroborar o entendimento do Controle Interno”; bem como que “são falsas as suposições de que a pesquisa de mercado resultou em preços adjudicados mais elevados” (peça 98, p. 9 e 10).

23.5. Algumas informações reunidas apenas no RAD elaborado pela comissão de apuração de débito, em 2019, poderiam eventualmente ter sido apresentadas pelo gestor à época em que respondeu às solicitações de auditoria emitidas quando da realização da avaliação da gestão 2014. Tais informações estariam ilustradas com quadros, análises estatísticas e figuras, além de abrangente explanação sobre o modelo de negócio do transporte internacional de bagagem, que não foram transmitidas tempestivamente aos auditores, em 2015 (peça 98, p. 10-12):

Os elementos de custo do serviço podem ser, grosso modo, classificados em: (i) serviços de origem, (ii) serviços de destino, (iii) frete e (iv) seguro;

(i) serviços de origem são todos aqueles prestados no Brasil, até o embarque da mudança. Dentre eles, citam-se materiais e mão de obra para vistoria e embalagem, despesas de armazenagem, despachante alfandegário, frete rodoviário de Brasília ao porto de partida. Essas despesas são pagas em reais;

(ii) serviços de destino são todos aqueles prestados no exterior, até o desempacotamento da mudança na casa do servidor. Dentre eles, estão, despesas alfandegárias no porto de destino e subcontratação do agente consignatário, responsável pelo frete rodoviário e desempacotamento dos bens. Essas despesas são pagas em moeda estrangeira, em sua grande maioria, dólares norte-americanos ou euros;

(iii) frete constitui o aluguel do container junto aos armadores marítimos, bem como o traslado do container em navio. Em alguns destinos, o frete marítimo é substituído por frete rodoviário, principalmente, na América do Sul. O aluguel de container e o traslado marítimo é pago em moeda forte (US\$ ou EUR), em cotação definida pelos armadores e mais desfavorável que a cotação oficial. Tal informação pode ser verificada no *Bill of Landing*, documento de embarque expedido pelos armadores;

(iv) seguro internacional de cobertura dos bens, que pode ser pago em moeda forte ou em reais, a depender do agente securitário escolhido pelo transportador;

Os prazos de conclusão do serviço (consignados em edital) variam conforme a origem e o destino, podendo variar de 55 a 85 dias.

Depreende-se que o transportador necessita de capital de giro para saldar as despesas que ocorrem antes da entrega da mudança. Como pode ser observado, a necessidade de financiamento de curto prazo é necessária para cobrir o ciclo financeiro que antecede o faturamento, que está por volta de 3 a 4 meses (100 a 130 dias).

Outro fator preponderante na elaboração das propostas por parte dos licitantes é a imprecisão da demanda pelos serviços no MRE. Diferentemente do Ministério da Defesa, o processo de remoção não é sabido quando da efetivação da licitação. Dessa forma, a modelagem do Termo de Referência traz os volumes máximos anuais, mas que não representam obrigatoriedade de execução. Afinal, só se pagam os transportes efetivamente prestados. Para tanto, estimam-se o volume máximo de mudanças em um ano para um destino, considerando a média histórica de volume para 3 servidores de classes distintas, inclusive para os destinos menos frequentes, como Myanmar e Coreia do Norte.

Observa-se, portanto, que a flutuação da moeda estrangeira, o custo de captação de financiamento e a incerteza da demanda são fatores importantes para a elaboração da proposta do licitante, pois impactam no custo de cada operação.

23.6. Apontou contradições no RAD (peça 98, p. 13):

170. Apesar das ressalvas, a Comissão prosseguiu com a análise estatística, que serve como instrumento indicativo dos preços adjudicados, e concluiu, pela análise intrínseca de tendência de evolução dos preços no MRE, que **haveria problemas apenas para o bloco E**. Apesar da forte correlação entre preços e câmbio para esse bloco, o aumento em 2013 foi superior ao aumento dos anos anteriores. **Entretanto**, o modelo estatístico utilizado na análise pode ser considerado de **precisão mediana a fraca**. (grifos do original).

23.7. No período de 2010 a 2014, a variação de preços para o transporte de bagagens fora maior do que a variação cambial para 145 dos 203 destinos. Como exemplo, mencionou-se que, para Puerto Iguazu (Argentina), a majoração de preços foi de 312,84%. E a variação cambial (US\$/R\$) teria sido de 54%, mais expressiva que a de 37% do IGP-M (Índice Geral de Preços de Mercado). Apresentou dados anuais da flutuação cambial no citado período (peça 98, p. 13-14).

23.8. Informou-se que a majoração mais significativa, quando se comparam os preços contratados em 2013, com os contratados em 2014, foi registrada no bloco “E”, com aumento de valores por m³ transportado, em média, de 143,42% e valor extremo de 301,07% para Cobija, na Bolívia. Aumentos de preços mais significativos ocorreram para cidades localizadas na fronteira do Brasil, para onde o transporte é essencialmente realizado por meio de estradas (peça 98, p. 13-14).

23.9. Registrou-se que, no RAD, houvera o reconhecimento da existência de dificuldades na pesquisa de preços (peça 98, p. 15):

33. Ainda que já houvessem sido exarados entendimentos jurisprudenciais, **há de se considerar as dificuldades do gestor em diversificar a pesquisa de preços** diante das limitações informacionais que existiam. Sabe-se que o Sistema de Preços Praticados era pouco amigável e não trazia informações consistentes, pois não trazia especificações do objeto ou mesmo a unidade de medida. (grifo do original).

23.10. Registrou-se que, no achado 29 - “Planilhas de custos estimados”, a equipe de auditoria de gestão comparou itens heterogêneos, isto é, preços contratuais de 2013 com preços da pesquisa de 2014, referindo-se expressamente ao cálculo adotado para a estimativa de preços para embasar a licitação. Em outro contexto, essa comparação naturalmente prejudicaria a análise, por exemplo, da adequabilidade de preço final contratado que, eventualmente, poderia ser mais baixo (peça 98, p. 16).

23.11. Afirmou-se que no RAD fora realizada a análise dos preços por blocos, comparando-se os preços da pesquisa de 2013 com os preços contratuais do pregão de 2014, tendo sido concluído que os preços contratuais de 2014 seriam até inferiores aos preços vigentes de 2013 a maio de 2014 (peça 98, p. 17):

51. Considerando os preços unitários, não haveria impacto em qualquer dos 12 destinos do bloco. O impacto da ausência de diversificação das fontes e do consequente aumento dos preços máximos foi negativo para todo os pares de cidades. Dessa forma, mesmo com o aumento médio de 16,30% nos preços máximos de 2014, todos os valores seriam aceitos **tendo como parâmetro a pesquisa do ano anterior**. O desconto médio dos preços de 2014 em relação à pesquisa de preços de 2013 seria de 40,25%. (grifo do original).

23.12. Declarou que o objetivo da equipe de auditoria de gestão fora de comparar preços vigentes (contratação de 2013), com os preços estimados para a licitação subsequente. Não se buscava avaliar o valor final de contratação, porque o preço contratado normalmente inclui “descontos” oferecidos pela empresa vencedora do certame. A referida equipe, ao comparar itens homogêneos, ou seja, preços contratuais de 2013 com preços contratuais de 2014, identificara aumento significativo de



preços para o Bloco “E” na contratação de 2014, em relação ao contrato anterior de 2013 (peça 98, p. 18).

23.13. Quanto a esse fato, ressaltou que tal constatação ocorrera com base nos critérios disponíveis à época da realização da auditoria de gestão, isto é, os preços contratados em 2013 e ainda vigentes no início de 2014, visto que não havia pesquisa de mercado suficientemente ampla para propiciar segurança para a emissão de opinião sobre os preços praticados pelo mercado (peça 98, p. 18).

23.14. Assinalou-se que, acerca da análise comparativa entre os custos estimados constantes no Pregão Eletrônico 04/2014 (SRP) do Ministério da Defesa e o Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, a comissão de apuração de débito afirmara que os preços estimados e adotados na licitação feita pelo MRE foram, em média, inferiores ao orçamento de custos estimados pelo MD (peça 98, p. 19).

23.15. Em conclusão, na referida nota técnica asseverou-se que (peça 98, p. 20):

a) na acepção do conceito positivado na Portaria-TCU 119/2003 (item 3.10.1.1.1), não houve menção da Ciset/MRE a “sobrepço” no Relatório de Auditoria 1/2015, pois a essência dos achados de auditoria, à época, fora justamente a ausência de pesquisa de mercado ampla;

b) as recomendações emitidas pelo OCI foram todas no sentido da necessidade de ampliação das pesquisas de mercado e tiveram o objetivo de fornecer orientação ao gestor para as futuras contratações;

c) mantém-se a opinião de que a contratação foi efetivada sem uma pesquisa de mercado suficientemente ampla e, à exceção da redução de custos observada para os blocos “C” e “F” (além de outros destinos pontuais de outros blocos), conforme se verificaria nos quadros anexos à presente nota técnica, os preços contratados para o transporte de bagagens foram majorados em 2014, notadamente em relação ao Bloco “E”, em comparação com contratos com o mesmo objeto, oriundos de 2013; e

d) por não ter sido realizada pesquisa de mercado assaz ampla, à época, não lhe é possível opinar se houve ou não sobrepreço na referida contratação, uma vez que ausente o respaldo de evidências suficientes e em estrito respeito aos termos do conceito expresso no item 3.10.1.1.1 da Portaria-TCU 119/2003 (item 3.10.1.1.1).

Análise

24. Vemos que, em relação aos achados 28 a 30 e 32, a Ciset/MRE, no relatório de auditoria de gestão, não foi peremptória quanto à indicação de sobrepreço na licitação, limitando-se a fazer recomendações à Administração:

24.1. Achado 28 - Pregão Eletrônico DSE 1/2014 - Serviços de transporte internacional de bagagem: passar a realizar, quando da contratação de serviços de transporte internacional de bagagem para servidores, pesquisas de mercado não apenas com empresas do ramo, mas também em outras fontes, como outros órgãos que possuam serviços contratados similares, em observância à determinação constante do Acórdão 280/2010-TCU-Plenário (peça 4, p. 87).

24.2. Achado 29 - planilhas de custos estimados: ampliar a pesquisa de mercado por ocasião da renovação do contrato, inclusive com consultas aos preços praticados em contratações similares em outros órgãos e, em especial, os valores constantes no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal. Isso objetiva comprovar a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado e evitar que a Administração venha, eventualmente, a celebrar contrato antieconômico (peça 4, p. 91).

24.3. Achado 30 - preços constantes das Atas de Registro de Preços (Pregão Eletrônico DSE 01/2014): estudar as variáveis das planilhas de composição de preços e avaliar a possibilidade de



realizar a cotação de preços por cidades que fazem fronteira com o Brasil, mantendo-se a adjudicação por novo grupo de países, com as cidades de fronteira que compõem a América do Sul, de modo a ampliar a competição e obter preços mais vantajosos para a Administração (peça 4, p. 94).

24.4. Achado 32 - distorções entre os valores registrados nas atas de registros de preços conduzidas pelo Itamaraty e os valores praticados em outros órgãos: abster-se de elaborar planilha de custos prévia para estimar o valor do contrato nas futuras licitações com base, apenas, em três propostas apresentadas pelo ramo (peça 4, p. 99).

25. Relativamente ao conceito de “sobrepço” constante na Portaria-TCU 119/2003, segundo a qual ele ocorre quando o contrato apresenta orçamento com preços nitidamente superiores aos praticados pelo mercado, que foi alegado pela Ciset/MRE para descaracterizar a existência de possível sobrepreço. Discordamos de tal entendimento, porque, se na ata de registro de preços constam valores acima dos praticados no mercado, conseqüentemente isso pode se refletir no valor da contratação dos serviços.

26. Quanto ao argumento de que a comissão de apuração de débito afirmara que “sob a perspectiva da pesquisa de mercado, cuja suposta insuficiência foi pressuposto para acusar sobrepreço no processo licitatório, não foi possível corroborar o entendimento do Controle Interno”; bem como que “são falsas as suposições de que a pesquisa de mercado resultou em preços adjudicados mais elevados”.

27. No RAD elaborado pela comissão de apuração de débito foi realizada avaliação do comparativo de valores entre as pesquisas de preços de 2013 e 2014, assim como os valores unitários do Pregão Eletrônico 1/2014, computando-se ainda o valor do desconto obtido na proposta dos licitantes no pregão. Desse procedimento e das respectivas quantificações resultaram as seguintes constatações relativas aos preços dos itens de serviços licitados:

28. Bloco A - transporte internacional de bagagem e automóvel para Mediterrâneo, África Ocidental e Oriente Médio (peça 29, p. 16-17):

39. O impacto da ausência de diversificação das fontes e do conseqüente aumento dos preços máximos é tão pouco significativo para o resultado do pregão 01/2014, que apenas 3 preços adjudicados em 2014 não teriam sido aceitos pela pesquisa de 2013. Mesmo com o aumento médio de 6,54% nos preços máximos, somente Barcelona, Riade e Roma não teriam sido aceitos em 2014 tendo como parâmetro a pesquisa do ano anterior. À exceção de Barcelona (7,53%), os valores analisados extemporaneamente que seriam recusados ou negociados são pouco significativos (inferiores a 2,07% - Riade). O desconto médio dos preços de 2014 em relação à pesquisa de preços de 2013 seria de 12,90%.

29. Bloco B - transporte internacional de bagagem e automóvel para América Central e Costa Oeste Americana (peça 29, p. 18):

42. O impacto da ausência de diversificação das fontes e do conseqüente aumento dos preços máximos é tão pouco significativo para o resultado do pregão 01/2014, que apenas 1 preço adjudicado em 2014 não teria sido aceito pela pesquisa de 2013. Dessa forma, mesmo com o aumento médio de 8,54% nos preços máximos de 2014, somente o México não teria sido aceito em 2014 tendo como parâmetro a pesquisa do ano anterior. Os valores analisados extemporaneamente e que seriam recusados ou negociados em 2014 seriam pouco significativos (inferiores a 3,04%). O desconto médio dos preços de 2014 em relação à pesquisa de preços de 2013 seria de 34,37%.

30. Bloco C - transporte Internacional de bagagem e automóvel para África Oriental, Australásia e Ásia (peça 29, p. 19-20):

44. Considerando os preços unitários, não haveria impacto em qualquer dos 35 destinos do bloco. O impacto da ausência de diversificação das fontes e do conseqüente aumento dos preços máximos foi negativo para todos os pares de cidades. Dessa forma, mesmo com o aumento médio

de 8,95% nos preços máximos de 2014, todos os valores seriam aceitos tendo por parâmetro a pesquisa do ano anterior. O desconto médio dos preços de 2014 em relação à pesquisa de preços de 2013 seria de 42,21%.

31. Bloco D - transporte internacional de bagagem e automóvel para Costa Leste Americana (peça 29, p. 20):

46. Considerando os preços unitários, não haveria impacto em qualquer dos 11 destinos do bloco. O impacto da ausência de diversificação das fontes e do consequente aumento dos preços máximos foi negativo para todo os pares de cidades. Dessa forma, mesmo com o aumento médio de 17,05% nos preços máximos de 2014, todos os valores seriam aceitos tendo como parâmetro a pesquisa do ano anterior. O desconto médio dos preços de 2014 em relação à pesquisa de preços de 2013 seria de 20,79%.

32. Bloco E - transporte internacional de bagagem e automóvel para América do Sul (peça 29, p. 21-22):

49. O impacto da ausência de diversificação das fontes e do consequente aumento dos preços máximos pode ter causado o aumento dos preços do pregão 01/2014. Agrava a situação a comparação com a pesquisa de preços de 2013, em que 26 preços não teriam sido aceitos ou precisariam ser negociados e adequados no curso do pregão. Dessa forma, o aumento médio de 18,21% nos preços máximos de 2014 teriam influenciado os preços do pregão 01/2014 na maioria dos pares de cidade. Os valores analisados extemporaneamente e que seriam recusados ou negociados em 2014 seriam significativos (chegando a 31,50% em Paso de los Libres). O aumento médio dos preços de 2014 em relação à pesquisa de preços de 2013 seria de 7,25%.

33. Bloco F - transporte internacional de bagagem e automóvel para a Europa Litorânea (peça 29, p. 22-23):

51. Considerando os preços unitários, não haveria impacto em qualquer dos 12 destinos do bloco. O impacto da ausência de diversificação das fontes e do consequente aumento dos preços máximos foi negativo para todo os pares de cidades. Dessa forma, mesmo com o aumento médio de 16,30% nos preços máximos de 2014, todos os valores seriam aceitos tendo como parâmetro a pesquisa do ano anterior. O desconto médio dos preços de 2014 em relação à pesquisa de preços de 2013 seria de 40,25%.

34. Bloco G - transporte internacional de bagagem e automóvel para Europa Interior (peça 29, p. 23-24):

54. O impacto da ausência de diversificação das fontes e do consequente aumento dos preços máximos pode ter causado o aumento dos preços do pregão 01/2014. Agrava a situação a comparação com a pesquisa de preços de 2013, em que 11 preços não teriam sido aceitos ou precisariam ser negociados e adequados no curso do pregão. Dessa forma, o aumento médio de 13,06% nos preços máximos de 2014 teriam influenciado os preços do pregão 01/2014 na maioria dos pares de cidade. Os valores analisados extemporaneamente e que seriam recusados ou negociados em 2014 seriam significativos (chegando a 15,78% em Zurique). O aumento médio dos preços de 2014 em relação à pesquisa de preços de 2013 seria de 4,08%.

35. À vista das informações supratranscritas, vemos que as variações médias de preços verificadas, entre a pesquisa de preços de 2013 e a pesquisa de preços do Pregão Eletrônico DSE 1/2014, assim como levando-se em conta também os descontos auferidos nas propostas do referido pregão, não alcançaram patamares significativos que possam indicar a existência de sobrepreço no aludido certame licitatório e na decorrente contratação dos respectivos serviços.

35.1. Conforme comentado anteriormente, os dados apresentados na tabela do parágrafo 18 mostram que os valores contratados são significativamente menores que os estimados no referido pregão.

36. Mesmo no caso do bloco E, em que se apontou aumento médio de 18,21% nos preços máximos da pesquisa de 2014, em relação à de 2013, quando se inclui na avaliação os descontos obtidos no pregão, o impacto médio efetivo nos preços contratados foi de 5,06%.

37. Essa mesma análise pode ser extensiva ao bloco G, no qual se averiguou oscilação média de 13,06% nos preços máximos da pesquisa de 2014, em relação à de 2013, mas ao se considerar o desconto alcançado no pregão, o impacto médio efetivo nos preços contratados foi de 8,82%.

38. Consta que o trabalho da comissão de apuração de débito foi realizado com base nas seguintes premissas analíticas (peça 29, p. 6):

a) a forma de elaboração da pesquisa de preços, levando-se em consideração as fontes utilizadas e o respeito aos normativos vigentes à época;

b) a comparação da pesquisa de preços levada a cabo pelo MRE com aquela do Ministério da Defesa (Comando da 11ª Região Militar), *benchmarking* de preços utilizados pela Ciset/MRE no relatório de auditoria de gestão;

c) se é possível concluir que houve influência das distorções da pesquisa de preços nos valores efetivamente adjudicados no Pregão DSE 01/2014;

d) se os preços adjudicados acompanham linha de tendência estatística, a partir da correlação com os principais *costdrivers* (fatores determinantes de custos) do serviço de transporte internacional de bagagem e da análise de regressão dos preços históricos; e

e) se os preços adjudicados pelo MRE podem ser considerados condizentes com os de mercado, quando comparados com aqueles adjudicados por outros órgãos.

39. Desse modo, entendemos, em princípio, que há consistência e verossimilhança nas conclusões constantes no relatório produzido pela comissão de apuração de débito instituída pela Portaria SGAD/MRE 490/2019, razão pela qual deduzimos que as informações apresentadas pela Ciset/MRE, por meio da Nota Técnica 04/2022 COAUD/CISSET/MRE, podem ser aceitas, e, de consequência, considerarmos que não há elementos suficientes para a comprovação da existência de sobrepreço no Pregão Eletrônico DSE 01/2014 e na respectiva contratação dos serviços.

40. Com relação ao atendimento da determinação contida no Acórdão 1.939/2022-TCU-2ª Câmara (peça 88): *1.7.1. determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) que, no prazo de 60 dias, a contar da ciência deste acórdão, proceda à avaliação do mérito do relatório elaborado pela Comissão de Apuração de Débito instaurada no âmbito do MRE para quantificar eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, em atendimento aos itens 1.7.1.2 e 1.7.1.3 do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, e se manifeste expressamente sobre a existência ou não de sobrepreço na referida contratação, conforme os apontamentos feitos no Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 da Ciset/MRE, remetendo cópia da nota técnica ou documento similar próprio produzido para esse fim, acompanhada da pertinente documentação probatória que fundamente a análise realizada.*

41. De acordo com análise realizada nos parágrafos precedentes, deduzimos que a mencionada deliberação mandamental foi cumprida, visto que a Ciset/MRE, mediante a Nota Técnica 04/2022 COAUD/CISSET/MRE, procedeu à avaliação do mérito do relatório elaborado pela Comissão de Apuração de Débito instaurada no âmbito do MRE para quantificar eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, tendo apresentado as seguintes conclusões (peça 98, p. 20):

a) na acepção do conceito positivado na Portaria-TCU 119/2003 (item 3.10.1.1.1), não houve menção da Ciset/MRE a “sobrepreço” no Relatório de Auditoria 1/2015, pois a essência dos achados de auditoria, à época, fora justamente a ausência de pesquisa de mercado ampla;



b) as recomendações emitidas pelo OCI foram todas no sentido da necessidade de ampliação das pesquisas de mercado e tiveram o objetivo de fornecer orientação ao gestor para as futuras contratações;

c) mantém-se a opinião de que a contratação foi efetivada sem uma pesquisa de mercado suficientemente ampla e, à exceção da redução de custos observada para os blocos “C” e “F” (além de outros destinos pontuais de outros blocos), conforme se verificaria nos quadros anexos à presente nota técnica, os preços contratados para o transporte de bagagens foram majorados em 2014, notadamente em relação ao Bloco “E”, em comparação com contratos com o mesmo objeto, oriundos de 2013; e

d) por não ter sido realizada pesquisa de mercado assaz ampla, à época, não lhe é possível opinar se houve ou não sobrepreço na referida contratação, uma vez que ausente o respaldo de evidências suficientes e em estrito respeito aos termos do conceito expresso no item 3.10.1.1.1 da Portaria-TCU 119/2003 (item 3.10.1.1.1).

42. Conquanto o OCI não tenha se manifestado peremptoriamente sobre a existência ou não de sobrepreço na referida contratação, o exame que fizemos das informações por ele aduzidas, em conjunto e em confronto com os dados apresentados no relatório de apuração de débito, chegamos à conclusão da inexistência de sobrepreço no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, bem como nas respectivas contratações dos serviços.

43. Em razão de considerarmos que não há elementos suficientes para a comprovação da existência de sobrepreço no Pregão Eletrônico DSE 01/2014 e na respectiva contratação dos serviços (parágrafo 39), resta não mais aplicável o cumprimento da determinação inserida nos itens 1.7.1.2. e 1.7.1.3. do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, consoante Portaria-Segecex 27/2009 (item 32.5.6.).

44. Consoante relatado anteriormente (parágrafo 9), esta Corte, no Acórdão 1.939/2022-TCU-2ª Câmara, prolatou essa deliberação:

(...)

1.7.2. determinar à Secretaria de Gestão Administrativa do Ministério das Relações Exteriores que, no prazo de 180 dias, a contar da ciência deste acórdão, apresente ao TCU informações a respeito da implementação do plano de ação proposto em atendimento ao item 1.7.1.4. do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, indicando as medidas efetivamente realizadas e seus respectivos reflexos e resultados sobre as impropriedades apontadas nos achados 2 a 10 apresentados no Relatório Anual de Contas 1/2015 da Ciset/MRE.

45. O Secretário de Gestão Administrativa do Ministério das Relações Exteriores José Augusto Silveira de Andrade Filho, por meio do Ofício 18136/2022-TCU/Seproc, de 10/5/2022 (peças 90-91) foi notificado da referida decisão, mas até a presente data não apresentou resposta. Entretanto, o gestor ainda não incorreu em inadimplência perante este Tribunal, posto que o prazo para cumprimento da obrigação expirará no dia 6/11/2022.

46. Tendo em vista o fato estar relacionado a cumprimento de determinação, concebemos que o feito pode seguir o seu rito processual com vistas ao exame de mérito, sem prejuízo da continuidade do monitoramento da aludida determinação.

47. Cabe recordar que o Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara (peça 20) julgou regulares as contas de alguns responsáveis, regulares com ressalva, as de outros gestores, bem como sobrestou o julgamento das contas em relação ao Sr. Roberto Abdalla (CPF 246.714.104-8), diretor titular do então Departamento de Serviço Exterior da SGEX/MRE, no exercício de 2014. O sobrestamento seria até a apreciação definitiva da tomada de contas especial proposta no item 23.2.5.2. da instrução da unidade técnica (peça16).

48. A proposta da referida instrução dizia respeito a supostas ocorrências apontadas no relatório de auditoria de gestão da Ciset/MRE, que na respectiva análise instrutória foram



consideradas como possível existência de sobrepreço no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014. Aquele encaminhamento consistiu em (peça 16, p. 11):

23.2.5. Ante o exposto, propõe-se, com fulcro no art. 208, § 2º, do RI/TCU, **determinar** à SGEX/MRE que, no prazo de 120 dias:

23.2.5.1. quantifique eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, tendo por base os parâmetros adotados pela Ciset/MRE no Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015, referente ao exercício de 2014, no qual foi apontada a ocorrência de sobrepreço na pesquisa de preços utilizada no certame e em propostas apresentadas pelas licitantes; e

23.2.5.2. constatado o débito, instaure e encaminhe a este Tribunal Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1993 e art. 197, § 1º, do RI/TCU, com o objetivo de identificar os responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário em relação as seguintes irregularidades apuradas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2014:

a) sobrepreço no valor adjudicado referente à majoração de custos na ordem de até 301,07 % em relação aos valores então registrados e contratos firmados pelo MRE para o mesmo objeto com vigência até maio de 2014, em ofensa aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (itens 23.1.1.3 - 23.1.1.4); e

b) jogo de planilha relacionado à Ata de Registro de Preços 3/2014, correspondente ao Bloco C de grupo de países – África Oriental, Austrália e Ásia, em violação aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (itens 23.1.2.1).

49. Em face do entendimento inculcado na presente instrução, no sentido de que não há elementos suficientes para a comprovação da existência de sobrepreço no Pregão Eletrônico DSE 01/2014 e na respectiva contratação dos serviços (parágrafo 39), tendo, por consequência, deixado de existir o pressuposto de instauração da tomada de contas especial, compreendemos que pode ser levantado o sobrestamento das contas do referido gestor neste processo, visto não mais persistir a sua motivação.

50. Considerando-se que a responsabilidade pelos supostos fatos aventados foi atribuída ao Sr. Roberto Abdalla (Diretor do Departamento de Serviço Exterior da SGEX/MRE), que homologou o mencionado certame licitatório, e não havendo a indicação de outra ocorrência que possa impactar a sua gestão no exercício em apreço, entendemos que suas contas podem ser julgadas regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, dando-lhe quitação plena.

CONCLUSÃO

51. Do exame acima realizado, concluímos que:

51.1. No Relatório de Auditoria de Gestão 1/2015, a Ciset/MRE não aprofundou a análise no sentido de apresentar uma avaliação assertiva quanto à existência de possível sobrepreço no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, tendo-se observado que os valores contratados são bem inferiores aos estimados na licitação (parágrafo 22).

51.2. Em relação aos achados 28 a 30 e 32, a Ciset/MRE, no citado relatório de auditoria de gestão, não foi peremptória quanto à indicação de sobrepreço na licitação, limitando-se a fazer recomendações à Administração visando a que essa aprimorasse os seus procedimentos de pesquisa de mercado e levantamento de custos em certames licitatórios (parágrafo 24).

51.3. As informações apresentadas pela Ciset/MRE, por meio da Nota Técnica 04/2022 COAUD/CISET/MRE, podem ser aceitas, e, de consequência, considerarmos que não há elementos



suficientes para a comprovação da existência de sobrepreço no Pregão Eletrônico DSE 01/2014 e na respectiva contratação dos serviços (parágrafo 39).

51.4. Em razão do entendimento de não haver elementos suficientes para a comprovação da existência de sobrepreço no Pregão Eletrônico DSE 01/2014 e na respectiva contratação dos serviços, resta não mais aplicável o cumprimento da determinação inserida nos itens 1.7.1.2. e 1.7.1.3. do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara (parágrafo 43).

51.5. Do mesmo modo, entende-se cumprida a determinação constante no item 1.7.1. do Acórdão 1.939/2022-TCU-2ª Câmara, visto que a Ciset/MRE, mediante a Nota Técnica 04/2022 COAUD/CISSET/MRE, procedeu à avaliação do mérito do relatório elaborado pela Comissão de Apuração de Débito instaurada no âmbito do MRE para quantificar eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014 (parágrafo 41).

51.6. Tendo em vista não ter expirado o prazo para a apresentação de resposta pela Secretaria de Gestão Administrativa do Ministério das Relações Exteriores, continuar o monitoramento da determinação contida no item 1.7.2. do Acórdão 1.939/2022-TCU-2ª Câmara (parágrafos 45-46).

51.7. Pode ser levantado o sobrestamento deste processo, haja vista não mais persistir a sua motivação (parágrafo 49).

51.8. As contas do Sr. Roberto Abdalla podem ser julgadas regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, dando-lhe quitação plena (parágrafo 50).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

- a) levantar o sobrestamento deste processo;
- b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam **julgadas regulares** as contas do Sr. Roberto Abdalla (CPF 246.714.104-78), dando-lhe quitação plena;
- c) considerar cumprida a determinação constante no item 1.7.1. do Acórdão 1.939/2022-TCU-2ª Câmara;
- d) manter, neste processo, o monitoramento da determinação contida no item 1.7.2. do Acórdão 1.939/2022-TCU-2ª Câmara;
- e) considerar não mais aplicável o cumprimento da determinação inserida nos itens 1.7.1.2. e 1.7.1.3. do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara;
- f) informar à Secretaria de Gestão Administrativa do Ministério das Relações Exteriores e à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

SecexDesenvolvimento, em 20/10/2022.

Elienai Monteiro dos Santos

AUFC – Mat. 3068-6