TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

Processo TC-022.905/2010-3 (com 48 peças)
Tomada de Contas

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas da Superintendência Federal de Agricultura do Estado do Amapá - SFA/AP relativa ao exercício de 2009.

Com base nas conclusões do Relatório de Auditoria Anual de Contas 245008 (peças 4, pp. 8/50, e 5, pp. 1/8), a Controladoria-Geral da União - CGU certificou a regularidade com ressalva das contas de alguns gestores, bem como a regularidade das contas dos demais responsáveis arrolados nos autos (peça 1, pp. 3/6), havendo a autoridade ministerial tomado conhecimento dessas conclusões (peça 5, pp. 10/3 e 15).

Após a realização de diligências a diversos órgãos e a uma empresa, a Secex/AP promoveu as seguintes audiências, sobre as ocorrências que serão analisadas nos próximos tópicos deste parecer:

Nº Ofício(s)	Destinatário	Peça/Págs.	Justificativas
318/2011	Ruy Santos Carvalho	Peça 14, pp. 41/4	Revel
319/2011 e 11/2012	Abelardo da Silva Oliveira Júnior	Peça 14, pp. 45/6; e peça 42	Revel
320/2011	Luiz Carlos Pinheiro Borges	Peça 14, pp. 47/8	Peça 15, pp. 14/8
321/2011	Raimundo dos Santos Cardoso	Peça 14, pp. 49/50	Peça 15, pp. 10/3
322/2011	Jamil Gomes de Souza	Peça 14, pp. 51/2	Peça 38, pp. 2/4

Após uma primeira tentativa malsucedida, a notificação mais recente endereçada ao sr. Abelardo Oliveira Júnior foi regularmente recebida no endereço que consta, até a presente data, das bases de dados da Receita Federal do Brasil - RFB (peça 43). Como não enviou resposta alguma a esta Corte, deve-se reputá-lo revel, para todos os efeitos, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

Após ter sido regularmente notificado, em 14.6.2011 (peça 15, p. 1), o sr. Ruy Carvalho solicitou, em 29.6.2011, prorrogação do prazo para apresentação de razões de justificativa (*ibidem*, p. 9). A prorrogação foi concedida, por meio de despacho de 1º.7.2011 (*ibidem*, p. 21), mas o responsável não apresentou, até a presente data, razões de justificativa, devendo também, por isto, ser considerado revel.

Após apreciar as justificativas apresentadas, a unidade técnica propôs, em pareceres uniformes (peças 46/8):

> "I. Sejam os responsáveis Abelardo da Silva Oliveira Júnior (...) e Ruy Santos Carvalho (...), gestores da SFA/AP no período de 1/1/2009 a 19/1/2009, e a partir de 8/5/2009, respectivamente, considerados revéis dando-se prosseguimento aos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
>
> II. Sejam rejeitadas as razões de justificativa do Sr. Raimundo dos Santos Cardoso (...), chefe do Serviço de Apoio Administrativo da SFA/AP à época dos fatos (...);
>
> III. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 10, § 2º, 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos responsáveis, Srs. Abelardo da Silva Oliveira Júnior (...) e Luis [Luiz] Carlos Pinheiro Borges (...), gestores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

da SFA/AP nos períodos, respectivamente, de 1/1/2009 a 19/1/2009, e 20/1/2009 a 7/5/2009;

IV. Com fundamento nos arts. 1°, inciso I; 10, § 2°; 16, inciso III, alínea 'b'; 19, parágrafo único; e 23, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis, Srs. Ruy Santos Carvalho (...), gestor da SFA/AP de 8/5 a 31/12/2009, e Raimundo dos Santos Cardoso (...), chefe do Serviço de Apoio Administrativo da SFA/AP à época dos fatos;

V. Seja aplicada, individualmente, aos responsáveis, Srs. Ruy Santos Carvalho (...) e Raimundo dos Santos Cardoso (...), a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (*sic*) desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo pagamento, caso quitada (*sic*) após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VI. Seja autorizado, desde já, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/92, o desconto dos valores devidos na remuneração ou proventos dos responsáveis, observada a legislação pertinente, caso não atendidas as notificações;

VII. Seja autorizada, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não seja aplicável ou não seja possível o desconto em folha de pagamento;

VIII. Seja dada ciência à Superintendência Federal de Agricultura do Estado do Amapá - SFA/AP do pagamento do adicional de insalubridade em desconformidade com a Orientação Normativa/MPOG 04, de 13/7/2005;

IX. Seja encaminhada cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Amapá e à Superintendência da Polícia Federal no Estado do Amapá, para as providências que entenderem cabíveis."

II

O Ministério Público dissente, em parte, do encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

Serão analisadas, a seguir, todas as ocorrências apontadas pela unidade técnica nestes autos, reproduzidas tal como redigidas nos ofícios de audiência encaminhados aos responsáveis (apenas renumeradas).

Quanto às seguintes ocorrências, cuja responsabilidade foi atribuída exclusivamente ao sr. Ruy Santos Carvalho, Superintendente Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amapá, de 8.5 a 31.12.2009, que permaneceu revel, o Ministério Público entende confirmadas as conclusões do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, que as considerou irregulares (transcritas na instrução da unidade técnica, peça 46).

Ocorrência 1

"*Atraso na apreciação das contas do Convênio n. 002/2006, firmado com Agência de Defesa Agropecuária do Amapá - Diagro/AP, em desacordo com o art. 31 da Instrução Normativa STN n. 1/1997, e não instauração da devida Tomada de Contas Especial no âmbito do mesmo convênio em afronta ao art. 8º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;*"

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ocorrência 2

"*Realização de pagamentos a empresas contratadas que se encontravam com a certidão de FGTS vencida, em desacordo com o § 3º do art. 195 da Constituição Federal, bem como os art. 55, XIII e 71, §2º da Lei 8.666/1993, no âmbito dos seguintes processos:*

Dispensa	*Processo*	*Data da consulta ao SICAF*	*Situação*
57/2009	*21008.000413/2009-31*	*13/1/2010*	*Certidão FGTS vencida*
81/2009	*21008.000746/2009-60*	*13/1/2010*	*Certidão FGTS vencida*
70/2009	*21008.000408/2009-28*	*23/12/2009*	*Certidão FGTS vencida*
80/2009	*21008.000751/2009-72*	*13/1/2010*	*Certidão FGTS vencida*
76/2009	*21008.000747/2009-12*	*13/1/2010*	*Certidão FGTS vencida*

"

Ocorrência 3

"*Liquidação de despesas realizada antes da emissão prévia de nota de empenho, em desconformidade com o art. 60 da Lei 4.320/1964, observado nos seguintes processos:*

Processo	*Empenho*	*Data*	*Valor (R$)*
21000.000849/2009-20	*2010NE000086*	*26/3/2010*	*27.759,04*
21008.000876/2009-01	*Ainda não havia empenho*	*-*	*-*
21008.000413/2009-31	*2009NE900555*	*31/12/2009*	*300.000,00*
21008.000389/2009-30	*2009NE900489*	*10/12/2009*	*37.000,00*
21008.000746/2009-60	*2009NE900554*	*31/12/2009*	*61.200,00*
21008.000432/2009-67	*2009NE900474*	*1/12/2009*	*270.865,00*
21008.000747/2009-12	*2009NE900553*	*31/12/2009*	*6.000,00*
21008.000511/2009-78	*2009NE900547*	*30/12/2009*	*170.000,00*
	2009NE900548	*30/12/2009*	*6.225,00*
21008.000745/2009-15	*2009NE900559*	*31/12/2009*	*10.000,00*

"

Ocorrência 4

"Subcontração irregular no âmbito do Contrato 11/2009, firmado com a empresa Fiel Car Peças e Serviços, em desconformidade com a cláusula segunda, letra 'f' do citado contrato, bem como ausência de capacidade técnica da citada empresa à época da celebração do contrato."

Ocorrência 5

"Ausência de controle na concessão de diárias e passagens, evidenciada pelas seguintes falhas:

5.1) concessão de diárias ao servidor de matrícula n. 6009157, em período simultâneo ao de suas férias;

5.2) não implantação e utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens;

5.3) pagamento de diárias a colaboradores eventuais em períodos de afastamento sobrepostos;

5.4) concessão indevida de diárias a empregados de empresa contratada pela unidade;"

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ocorrência 6

"*Contratação verbal da empresa Fiel Car Comércio e Serviços Ltda. para locação de dez veículos tipo 'pick up' durante a campanha 'agulha oficial', objeto do processo administrativo n. 21008.000154/2010-81. Deverá ainda em suas justificativas para esta irregularidade, apresentar informações se foi realizado algum pagamento relativo às locações irregulares*."

III

Neste tópico, analisam-se as justificativas apresentadas pelos responsáveis em face das ocorrências restantes.

Ocorrência 7

"*Pagamento indevido de adicionais de insalubridade aos servidores da SFA/AP de matrícula Siape 0026211; 0036665; 1011755; 1012257; 1012904; 1013033; 1013407; 1013432; 1014719; 1015209; 1016683; 1018717; 1018936; 1061852; 1015204; 0033266; 1056803 e 1016955.*"

Responsáveis: Ruy Santos Carvalho, Superintendente Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amapá, de 8.5 a 31.12.2009 (revel); Abelardo da Silva Oliveira Júnior, Superintendente Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amapá, de 1.1 a 19.1.2009 (revel); Luiz Carlos Pinheiro Borges, Ordenador de Despesa Substituto da SFA/AP.

O sr. Luiz Carlos Borges, em suas justificativas (peça 15, pp. 14/5), menciona diversos agentes nocivos a que estariam expostos os servidores da SFA/AP, o que justificaria o pagamento do adicional de insalubridade.

Afirma textualmente que "*são consideradas atividades insalubres as que se desenvolvem acima dos limites de tolerância previstos na legislação e que são comprovadas por técnicos, através do laudo de inspeção do local de trabalho, (...) resultante da inspeção* in loco." (peça 15, p. 15).

Segundo a CGU (peça 4, p. 26), havia na unidade 42 servidores percebendo indevidamente o adicional de insalubridade de 20% sobre o vencimento básico, pois não existiam laudos periciais expedidos por agentes competentes do Ministério da Saúde. Entre estes, 18 estavam desviados de suas funções originais (motoristas, agentes de portaria, auxiliar de serviços gerais, datilógrafos), exercendo atividades em equipes de pulverização.

Segundo informa a unidade técnica, os pagamentos do adicional foram suspensos a partir de junho/2010, com exceção do pagamento do servidor de matrícula Siape 1015209, cuja suspensão ocorreu em novembro/2010 (peça 14, p. 24). Considerando este fato, propõe que as justificativas sejam acatadas, sem prejuízo de dar ciência à SFA/AP desta irregularidade.

O sr. Borges, apesar de fazer alusão aos laudos periciais exigidos pela legislação pertinente, não produziu prova de que houvesse algum laudo que fundamentasse os adicionais concedidos. Sobre a suspensão dos pagamentos, o Ministério Público considera que, conforme a orientação predominante nos julgados do TCU, a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico (*e.g.*, Acórdãos 447 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara, e 3.137/2006 - 2ª Câmara).

Propõe-se, por esses motivos, a rejeição das justificativas em questão.

Ocorrência 8

"*Utilização de laudo pericial ambiental que define os percentuais de insalubridade no âmbito da SFA/AP expedido por empresa privada de consultoria em março de 2009, em desconformidade*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

com os art. 10 e 11 da Orientação Normativa/MPOG n. 4, de 13/7/2005;"

Responsáveis: Ruy Santos Carvalho, Superintendente Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amapá, de 8.5 a 31.12.2009 (revel); Luiz Carlos Pinheiro Borges, Ordenador de Despesa Substituto da SFA/AP.

O sr. Luiz Carlos Borges, em suas justificativas (peça 15, pp. 16/7), afirma que a autorização para pagamento da despesa foi deferida, à época, pelo Ordenador de Despesa Titular e não por ele, como Ordenador Substituto, conforme a fl. 18 do processo 21008.000341/2008-41SPR/SAG/SFA-AP.

Alega também que a SFA/AP encaminhou Ofício ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, solicitando a realização de inspeção e emissão de laudo pericial para dar amparo legal ao pagamento de insalubridade a servidores que atuam na área. Em resposta, o MTE teria informado da impossibilidade de atendimento, por não possuir em seu quadro servidores que atendessem à solicitação. Teria ainda informado que o laudo em questão seria lavrado por profissionais liberais que atuavam no Estado e fornecido, em anexo ao ofício de resposta, uma relação de profissionais credenciados.

Assim, considera que a SFA/AP agiu de acordo com o que determinou a instituição responsável pela emissão do referido laudo e com o que estabelece o parágrafo único do art. 11 da Orientação Normativa/MPOG 4.

Finalmente, afirma que, em decorrência desses fatos, homologou o laudo.

Segundo observa a unidade técnica, o relatório da CGU identificou que o laudo pericial ambiental que definia o percentual de insalubridade concedido aos servidores da unidade foi expedido, em março de 2009, por uma empresa privada de consultoria que não estava habilitada no Ministério da Saúde, em desacordo com os arts. 10 e 11 da Orientação Normativa/MPOG 4/2005.

Segundo esses dispositivos:

> "Art. 10. A execução dos pagamentos das vantagens pecuniárias presentes nesta Orientação Normativa será feita pelo órgão de recursos humanos, com base no **laudo de avaliação ambiental expedida por autoridade competente**.
>
> (...)
>
> Art. 11. **Entende-se por autoridade competente: as Delegacias Regionais do Trabalho; os serviços especializados de segurança e medicina do trabalho dos órgãos e entidades públicas; os centros de referência em saúde do trabalhador, devidamente habilitados pelo Ministério da Saúde; as universidades; outras instituições públicas conveniadas com a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – SRH/MP, ou administrativamente pela Coordenação de Seguridade Social e Benefícios do Servidor da SRH**.
>
> Parágrafo Único O laudo ambiental deverá ser assinado por no mínimo dois profissionais, dentre engenheiro de segurança, médico do trabalho, técnico de segurança do trabalho, enfermeira do trabalho, inspetor ou fiscal da vigilância sanitária, sendo que a assinatura do médico do trabalho ou do engenheiro de segurança é obrigatória."
>
> (Destaques acrescidos).

Ainda segundo a CGU, solicitado a se manifestar, o órgão confirmou que a empresa contratada para emissão do laudo pericial ambiental não atendia aos requisitos exigidos pela citada Orientação Normativa (peça 4, p. 42).

Apesar disso, considerando que os pagamentos do adicional foram suspensos, conforme relatado no item anterior, a unidade técnica propõe que as justificativas sejam acatadas, sem prejuízo de dar ciência à SFA/AP desta irregularidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público entende, ao contrário, que as próprias justificativas do responsável confirmam a irregularidade apontada pela CGU e sua participação neste fato, notadamente por meio da homologação do laudo viciado. À vista disto e considerando, tal como no item anterior, que o ulterior cumprimento das normas por provocação dos órgãos de controle não é suficiente para sanar a irregularidade verificada, propõe-se a rejeição das justificativas apresentadas.

Ocorrência 9

"*9.1) realização indevida de dispensa de licitação no âmbito dos processos abaixo relacionados:*

Dispensa	*Processo*	*Valor em R$*
79/2009	*21000.000849/2009-20*	*55.790,00*
85/2009	*21008.000876/2009-01*	*36.669,00*
63/2009	*21008/000431/2009-12*	*33.700,00*
57/2009	*21008.000413/2009-31*	*54.000,00*
61/2009	*21008.000389/2009-30*	*37.000,00*
81/2009	*21008.000746/2009-60*	*61.200,00*
56/2009	*21008.000385/2009-51*	*55.790,00*
65/2009	*21008.000432/2009-67*	*270.865,00*
70/2009	*21008.000408/2009-28*	*17.000,00*
80/2009	*21008.000751/2009-72*	*39.050,00*
55/2009	*21008.000369/2009-69*	*214.144,80*
62/2009	*21008.000376/2009-61*	*430.850,87*
76/2009	*21008.000747/2009-12*	*65.992,50*
77/2009	*21008.000511/2009-78*	*176.225,00*
TOTAL		*1.548.277,17*

"

Responsáveis: Ruy Santos Carvalho, Superintendente Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amapá, de 8.5 a 31.12.2009 (revel) e Raimundo dos Santos Cardoso, Chefe do Serviço de Apoio Administrativo da SFA/AP.

"*9.2) elaboração da Nota Técnica n. 71, de 2 de outubro de 2009, que fundamentou as dispensas indevidas de licitação no âmbito dos seguintes processos da SFA/AP:*

[Vide tabela do item 9.1]."

Responsável: Jamil Gomes de Souza, Diretor do Departamento de Saúde Animal do Ministério da Agriculta, Pecuária e Abastecimento - DSA/Mapa.

O sr. Raimundo dos Santos Cardoso, em suas justificativas (peça 15, pp. 10/3), alega que as ações de combate à febre aftosa a serem conduzidas pela SFA/AP eram urgentes, em razão das condições geoclimáticas e do sistema de produção pecuária da região, devendo ser realizadas no período improrrogável e inadiável de 27.10 a 15.12.2009.

Alega ainda que agiu em obediência à Nota Técnica 71, de 2.10.2009, do Diretor da Divisão Sanitária Animal do Ministério da Agricultura - DSA/Mapa, órgão hierarquicamente superior à SFA/AP, que determinava a adoção do princípio da urgência nos processos de contratação de serviços e de aquisição de equipamentos e materiais necessários para desenvolvimento das referidas ações.

O sr. Jamil Souza, em suas justificativas (peça 38, pp. 2/4), argumenta que a Nota Técnica 71/2009, expedida no âmbito do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa - Pnefa, recomendava apenas tratamento prioritário e célere para as ações a serem desenvolvidas no Estado do Amapá e não tinha o objetivo de fornecer interpretações ou justificativas a serem aplicadas aos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

respectivos processos licitatórios.

A unidade técnica considera que a referida nota técnica foi dúbia, tanto permitindo entender tratar-se de um parecer tácito, suficiente para fundamentar as dispensas de licitação, como de uma simples recomendação de celeridade nos processos. Entende que não há como afirmar categoricamente, portanto, que tenha servido de base para as dispensas de licitação consideradas e, por isto, propõe que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis sejam acatadas.

Por sua relevância para o deslinde desta questão, convém reproduzir, na íntegra, a Nota Técnica DSA 71, de 2.10.2009, firmada pelo sr. Jamil Souza (conforme transcrita pela CGU, à peça 4, pp. 42/3):

> "Assunto: Realização de vacinação oficial contra febre aftosa e cadastramento de propriedades rurais no Estado do Amapá.
>
> A erradicação da febre aftosa é, sem dúvida, uma das prioridades para a sanidade animal do País e fundamental para a sustentação do comércio internacional de animais, produtos e subprodutos. Com o objetivo de erradicar a doença, o Serviço de Defesa Sanitária Animal do Brasil vem seguindo as normas, diretrizes e compromissos internacionais buscando alcançar o reconhecimento de país como livre de febre aftosa até o ano 2010.
>
> A realização da vacinação oficial juntamente com o cadastramento das propriedades rurais no Amapá faz parte das estratégias do Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa - PNEFA e objetiva acelerar o processo, sendo de fundamental importância para a evolução da condição sanitária daquele estado, cumprindo assim metas que foram estabelecidas no âmbito do Plano Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa (PHEFA) e que são essenciais para a continuidade da ampliação da zona livre até sua erradicação total do território brasileiro.
>
> Dentre outras ações, estão previstas a capacitação dos técnicos locais, o cadastramento e georreferenciamento das propriedades rurais, a vacinação oficial contra febre aftosa de todo rebanho e a colheita de ostras para realização de testes sorológicos. **Sua realização está prevista para ter início no 27/10/2009 e término dia 15/12/2009, período inadiável decorrente de razões relacionadas às características geoclimáticas e ao sistema de produção pecuário da região. Em outro período os trabalhos não são possíveis de serem realizados.**
>
> Por tratar-se de uma operação com intervenção direta do MAPA em razão da falta de infraestrutura e capacidade operacional do órgão estadual de defesa sanitária animal e da existência de convênio de saúde animal entre o governo federal e estadual, **necessário se faz a adoção pela Superintendência Federal da Estado do Amapá, do princípio da urgência nos processos de contratações de serviços e aquisições de equipamentos e materiais necessários para o desenvolvimento das ações**.
>
> **Considerando a falta de alternativas quanto a outro período e a inviabilidade de repasse de recursos financeiros por meio de convênio em tempo hábil, torna-se imperiosa a necessidade do MAPA realizar, de forma excepcional, a operação**."
>
> (Destaques acrescidos).

O Ministério Público considera que, no trecho grifado, a nota técnica dá claramente a entender que os "processos de contratação", que só podem ser as licitações relacionadas ao Pnefa, deveriam ser processados com "**urgência**", devido a imperiosas limitações temporais. Ora, trata-se justamente do principal requisito para a dispensa de licitação fundada no art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993, que assim dispõe:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

> "Art. 24. É dispensável a licitação:
> (...)
> IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, **quando caracterizada urgência** de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;"
> (Destaques acrescidos).

Assim, a nota técnica funcionou, sem dúvida, como uma determinação superior da DSA/Mapa à SFA/AP, clara o suficiente, no sentido de realizar contratações emergenciais, por dispensa de licitação. O sr. Jamil Souza, portanto, não se cercou dos cuidados que sua função requeria, ao encaminhar comunicação a órgão subordinado em que, embora não o enunciasse expressamente, claramente sugeria a adoção da dispensa de licitação nos contratos em questão. Não é de admirar, pois, que o órgão regional a tenha utilizado como justificativa para este procedimento.

Ocorre que não havia, na realidade, a alegada urgência. Segundo relata a CGU (peça 4, p. 43/4):

> "De acordo com a ata de reunião - disposta em todos os processos analisados -, em 30/07/09 o gestor da SFA/AP já era detentor de informações suficientes alusivas às ações que deveriam ser executadas em 2009 quanto à vacinação de bovídeos e suídeos no Estado do Amapá, que recebeu o nome de 'Agulha Oficial'. A ata informa que '... Inicialmente, o superintendente e o chefe da Divisão Técnica da SFA/AP deram boas vindas aos presentes e, complementarmente, registraram a necessidade de se modificar o atual status de 'área de alto risco' para ocorrências de febre aftosa nesses três Estados da região.' Consta a assinatura do superintendente da SFA/AP ao final da ata.
> (...)
> Os fatos acima demonstram que o gestor da SFA/AP teria prazo suficiente, a partir de agosto/2009, para gerenciar e efetuar todos os procedimentos legais para evitar as contratações diretas e realizar os procedimentos na forma de Sirep - Sistema de Registro de Preços, e, assim, após a descentralização dos recursos financeiros, apenas caberia contratar e executar as ações.
> A jurisprudência do Tribunal de Contas da União afirma que é possível a dispensa de licitação fundamentada no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, quando ficar claramente caracterizada urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Porém, a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não pode ter origem, total ou parcialmente, na falta de planejamento do Gestor.
> A equipe de auditoria concluiu que, considerando a previsibilidade da situação e a importância da campanha de vacinação para o estado, as contratações por dispensa de licitação, efetuadas pela SFA/AP fundamentadas em situação emergencial, a maioria com valores significativos, não tem lastro legal, visto que a inércia do Gestor Federal contribuiu para a situação supostamente de emergência alegada."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

Assim, apesar da equivocada determinação superior, os gestores da SFA/AP, srs. Ruy Carvalho e Raimundo Cardoso não se eximem da responsabilidade por essas contratações ilegais, pois dispuseram de tempo e informações mais que suficientes para perceber a ilegalidade da ordem recebida e proceder de modo diverso, de acordo com a lei.

Por conseguinte, o sr. Jamil Souza e os srs. Ruy Carvalho e Raimundo Cardoso devem compartir da culpa pelas contratações ilegais por dispensa de licitação – de expressivo valor global, ressalte-se – listadas neste item.

Ocorrência 10

"*Realização indevida de dispensa de licitação quando da contratação de empresas para realizar mudança de servidores removidos de ofício.*"

Responsável: Luiz Carlos Pinheiro Borges, Ordenador de Despesa Substituto da SFA/AP.

Em suas justificativas (peça 15, pp. 17/8), o sr. Luiz Carlos Borges alega que, como Ordenador de Despesa Substituto, apenas deu o "de acordo" para a referida contratação, sem indicar a modalidade. A autorização de despesa teria sido assinada pelo Ordenador de Despesa Titular.

Alega, adicionalmente, que, segundo justificativas ratificadas pela autoridade máxima titular do órgão, por limitações do mercado local, foi impossível coletar preços de mais empresas prestadoras do serviço em questão, porque teriam sido encontradas apenas duas empresas habilitadas a prestar tais serviços no Estado do Amapá.

Além disso, afirma que a dispensa deu mais celeridade aos trâmites legais e que os servidores foram removidos de ofício para Santos/SP, onde havia alta demanda de processos de fiscalização de cargas perecíveis, cuja deterioração poderia levar seus proprietários a responsabilizar o Ministério da Agricultura.

No entanto, como destaca a unidade técnica, o relatório da CGU informa que, da data da portaria de remoção dos servidores até a data da realização da mudança, passaram-se vinte dias, tempo suficiente para que o órgão tivesse realizado a licitação. Além disso, na portaria de remoção não foi registrado o suposto caráter emergencial da remoção.

Todavia, a unidade técnica considera prejudicada a análise dessa ocorrência, por não ser possível confirmar a afirmativa do responsável de que apenas após seu "de acordo" para o procedimento de contratação (e não para a dispensa de licitação), visto não haver, nos autos, cópia do respectivo processo.

Registre-se que esta ocorrência trata da remoção de dois servidores do Amapá para Santos/SP, ocorrida em 17.2.2009, autorizada por portaria publicada em 28.1.2009. O sr. Borges foi responsabilizado por ter exercido a função de ordenador de despesa durante o período de 20.1 a 7.5.2009, segundo aponta a unidade técnica (peça 14, p. 25).

Cumpre destacar que a responsabilidade do ordenador de despesas é ampla e persistirá enquanto não se comprovar a regularidade da prestação de contas atinente aos recursos públicos sob seu controle. Nesse sentido, cabe destacar os arts. 80 e 90 do Decreto-Lei 200/1967:

> "Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsáveis todo o ordenador da despesa, o qual só será exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas da União.
>
> § 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento e dispêndio de recurso da União ou pela qual responda.
>
> (...)
>
> Art. 90. Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

de despesas e o responsável pela guarda dos dinheiros, valores e bens."

O Tribunal já decidiu que "*a assinatura do ordenador de despesas na ordem de pagamento não é ato meramente formal, sem poder decisório. No âmbito da Administração Pública, a exigência dessa assinatura, ao lado da assinatura do responsável pelo setor financeiro, tem o objetivo de obstar eventuais pagamentos irregulares. Ou seja, a exigência de assinatura pelo ordenador de despesas se constitui em mais uma instância de controle no dispêndio de recursos públicos. Portanto, não é razoável que um ordenador de despesas autorize pagamentos sem avaliar se estariam certos ou errados, se seriam devidos ou indevidos. Previamente à firmatura da ordem de pagamento, deve o ordenador assumir o ônus de verificar a lisura da documentação e dos pagamentos. Aposta a assinatura, passa ele a responder pelos prejuízos originados daquele ato, caso constatada irregularidade*" (Acórdão 3.903/2008 – 2ª Câmara).

Por esses motivos, o Ministério Público entende que o sr. Borges, ao assentir com a contratação inquinada, deve responder, pela natureza da atribuição por ele exercida, pela irregularidade apontada.

Ademais, era exclusivamente sua a obrigação de secundar suas justificativas com documentos hábeis a comprová-las.

Por esses motivos, entende o Ministério Público que devam ser rejeitadas suas justificativas.

IV

Por todo o exposto, o Ministério Público propõe ao Tribunal de Contas da União:

a) considerar revéis os srs. Ruy Santos Carvalho e Abelardo da Silva Oliveira, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

b) rejeitar as razões de justificativa dos srs. Luiz Carlos Pinheiro Borges, Raimundo dos Santos Cardoso e Jamil Gomes de Souza;

c) julgar irregulares as contas dos srs. Ruy Santos Carvalho, Abelardo da Silva Oliveira Júnior e Luiz Carlos Pinheiro Borges, aplicando-lhes multa, com fulcro nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. III, alínea "b", 19, parágrafo único, 23, inc. III, alínea "b", e 58, inc. I, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, nos termos dos arts. 23, inc. III, alínea "a", da citada lei e 214, inc. III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que sobrevier até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) aplicar aos srs. Raimundo dos Santos Cardoso e Jamil Gomes de Souza a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, nos termos dos arts. 23, inc. III, alínea "a", da citada lei e 214, inc. III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que sobrevier até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) determinar à Superintendência Federal de Agricultura do Estado do Amapá - SFA/AP, caso não atendidas as notificações, o desconto integral ou parcelado das dívidas nas remunerações dos responsáveis acima mencionados, observados os limites previstos na legislação pertinente, comunicando ao Tribunal, em prazo a ser fixado, as providências adotadas, com fulcro no artigo 28, inciso I, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei Orgânica/TCU, a cobrança judicial

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
MINISTÉRIO PÚBLICO

das dívidas, no caso de não ser aplicável ou de não surtir efeito a providência prevista na alínea anterior;

g) adotar a medida sugerida no item VIII da proposta da unidade técnica de fls. 12/3 da peça 46, transcrita acima.

Brasília, em 18 de março de 2013.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49543807.