

VOTO

Em exame a tomada de contas anual da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Rondônia (SFA/RO), relativa ao exercício de 2006.

2. O Controle Interno emitiu certificado de auditoria (peça 11, pp. 3-7) opinando pela irregularidade das contas de Ana Maria Coutinho dos Santos, Chefe do Setor Administrativo, e de Orimar Martins da Silva, Superintendente-Substituto, em decorrência de irregularidades no Pregão 13/2006. Por ter identificado diversos problemas graves nesse certame durante os trabalhos de avaliação da gestão, a Controladoria-Geral da União procedeu, na ocasião, à imediata comunicação dos achados ao TCU, o que resultou na constituição do TC-003.831/2007-1, que se encontra apensado às presentes contas.

3. Naquele processo, após tomar ciência dos fatos, o Tribunal expediu o Acórdão 225/2007 – Plenário com o intuito de suspender cautelarmente o pagamento dos veículos, itens mais onerosos do pregão. Após a oitiva dos envolvidos, os indícios de irregularidades não foram afastados, resultando na prolação do Acórdão 1.227/2007 – Plenário, nos seguintes termos:

“9.1. manter os efeitos da medida cautelar determinada pelo Acórdão 225/2007 – Plenário, determinando à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Rondônia (SFA/RO) que não efetue o pagamento pelo fornecimento dos bens referentes aos itens 10 [Veículo de Transporte de Carga e Passageiros] e 11 [Veículo de Transporte de Passageiros] do Pregão Eletrônico SFA/RO 13/2006 até posterior deliberação deste Tribunal;

9.2. estender os efeitos da cautelar aos demais itens do Pregão Eletrônico SFA/RO 13/2006 que porventura não tenham ainda sido entregues, determinando que o órgão abstenha-se de recebê-los e pagá-los;

9.3. autorizar a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Rondônia (SFA/RO) a devolver ao fornecedor os veículos já entregues (itens 10 e 11 da licitação);

9.4. realizar audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, de Orimar Martins da Silva (CPF: 149.442.942-04), Superintendente Substituto e Alcides Flores (CPF: 065.761.922-15), Pregoeiro, para que apresentem razões de justificativa em relação às irregularidades a seguir descritas:

9.4.1. direcionamento no item 10 do pregão (Veículo 4x4 para Transporte de Pessoal/Carga), cujas especificações apontam, de forma inequívoca, para determinado modelo de veículo, em afronta ao disposto no art. 7º, § 4º, da Lei de Licitações;

9.4.2. redução do objeto do item 11, que previa, inicialmente, a aquisição de dois veículos para transporte de pessoal, pelo valor unitário de R\$ 30.000,00, para apenas um, ao custo de R\$ 58.000,00, fato que pode ter conduzido à antieconomicidade da contratação;

9.4.3. aceitação de veículo com características diferentes das especificadas, com infração ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, de observância obrigatória, conforme art. 3º, caput, da Lei de Licitações;

9.4.4. existência de diferenças significativas entre a descrição e quantidade dos itens, contida no edital do pregão, com aquela registrada no Sistema Comprasnet;

9.4.5. previsão de itens de luxo e desnecessários na licitação, a exemplo da exigência de CD player com capacidade de reprodução de arquivos mp3 para os veículos previstos no item 10 da licitação, contrariando a IN/Mare 9/1994;

9.4.6. direcionamento de licitação no que se refere ao item 2 (Freezer Vertical), item 3 (Refrigerador) e item 4 (Palm Top), nos quais o item efetivamente adquirido coincide com as especificações exatas do produto especificado no edital;

9.4.7. homologação e adjudicação de bens com valor superior ao valor de mercado, como é o caso do item 4 (Palm Top), Item 9 (Impressora Multifuncional) e Item 15 (Máquina Fotográfica Digital); e

9.4.8. *adjudicação e homologação de itens do certame com especificações diferentes das previstas no edital, a exemplo do item 1 (Freezer Horizontal) e item 16 (Impressora Laser)."*

4. Essa decisão foi modificada pelo Acórdão 1.666/2007 – Plenário, ante a constatação de que o material licitado já havia sido pago e entregue. Assim, a SFA/RO foi autorizada a incorporar os bens adquiridos no âmbito do Pregão Eletrônico 13/2006, exceto quanto ao item 11 (veículo sedan de passageiros), cuja ordem de devolução foi mantida.

5. Essas mudanças ocorreram sem prejuízo das audiências determinadas, bem como da posterior citação solidária de Orimar Martins da Silva e Alcides Flores, em consequência do superfaturamento de R\$ 15.111,44 nos itens 4 (**palm top**), 9 (impressora multifuncional) e 15 (máquina fotográfica digital).

6. Quanto aos preços excessivos, os responsáveis baseiam suas defesas em outras compras de material similar registradas no Siasg, para justificar o custo contratado. Contudo, como demonstrado pela unidade técnica, essa comparação é indevida, na medida em que contempla um universo muito pequeno de casos, comportando grandes distorções. Conforme pesquisa realizada na época dos fatos em sistema de levantamento de preços da internet, o valor de mercado dos **palm tops** nas grandes lojas variava de R\$ 317,25 a R\$ 419,90 (peça 3, pp. 87-89, do TC-003.831/2007-1) e das máquinas fotográficas de R\$ 357,00 a R\$ 599,00 (peça 4, pp. 13-15, do TC-003.831/2007-1), ratificando o débito originalmente apontado. A empresa fornecedora desses bens, Portel Distribuidora, Comércio e Serviços Ltda.-ME, não contribuiu para a discussão da matéria pois, apesar de regularmente citada, preferiu não se manifestar nos autos.

7. Por outro lado, a despesa referente às impressoras multifuncionais foi considerada regular, em face da informação de que sua aquisição incluiu o fornecimento extra de um par de cartuchos originais, o que justificaria a diferença observada anteriormente.

8. Assim, em consonância com a unidade técnica e com o Ministério Público, concluo pela existência de superfaturamento nos seguintes itens:

Item	Descrição do objeto	Valor (R\$)	Data
4	Teclados microcomputadores (palm top)	12.896,25	05/06/2007
15	Máquinas fotográficas digitais	1.424,19	03/04/2007

9. Importante ressaltar, contudo, que, como o efetivo pagamento do material somente foi realizado em 2007, o mais correto é que esse débito seja cobrado nas respectivas contas, tratadas no TC-015.207/2008-4, ainda pendente de julgamento.

10. No que interessa ao presente exercício, foram identificadas várias outras irregularidades na condução do Pregão 13/2006, das quais se sobressaem: inadequação do orçamento estimativo, direcionamento, diferenças entre a descrição dos equipamentos no edital do certame e no Sistema Comprasnet e aceitação de itens diferentes dos especificados. Esses assuntos foram objeto de audiência dos agentes envolvidos, determinada pelo Acórdão 1.227/2007 – Plenário, mas as razões de justificativa apresentadas não foram capazes de descaracterizar as ocorrências. Portanto, Orimar Martins da Silva e Alcides Flores sujeitam-se à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, a qual, tendo em vista as circunstâncias dos fatos e o montante do dano produzido, estabeleço no valor individual de R\$ 3.000,00.

11. Outro ponto importante na apreciação deste processo diz respeito à constatação, feita pela Secex/RO no âmbito das contas da unidade do ano anterior, de um sobrepreço global de 25,19% no Contrato 1/2005, celebrado com a empresa CEC Construções Ltda. para a reforma e ampliação das instalações da SFA/RO.

12. Ao apreciar a matéria, a Ministra Ana Arraes, Relatora do Acórdão 1.568/2015 – 2ª Câmara (TC-015.372/2006-1, Tomada de Contas da SFA/RO do exercício de 2005), fez as seguintes ponderações:

"5. Quanto ao superfaturamento e aos pagamentos indevidos nas obras do edifício-sede da SFA em Rondônia, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.

6. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) constituiu grupo de trabalho

com o fim específico de avaliar a execução das intervenções e, como resultado, diversas falhas foram apontadas, notadamente na qualidade e nas medições dos serviços. Relatórios técnicos inconclusivos e dissociados de quaisquer registros de procedimentos de trabalho, diários de obra ou outros elementos que comprovassem a execução de serviços não obstaram o pagamento integral e o recebimento definitivo da obra pelos gestores do SFA/RO.

7. A Secex/RO ratificou as conclusões do grupo de trabalho do Mapa e constatou que três serviços previstos no Contrato 1/2005 não foram efetivamente executados. Pagamentos indevidos para remoção de forro de madeira, execução de barracão de obra e implantação do sistema de instalação elétrica resultaram em prejuízo de R\$ 12.050,76 na execução do referido contrato.

8. A argumentação do então gestor do SFA/RO de que os serviços não executados foram compensados por outros é insuficiente para dirimir a falta. Afora a evidente irregularidade de pagamento de um serviço a título de outro, a chamada medição 'por química', não há nos autos elementos que comprovem a execução de serviços equivalentes aos não executados. Assim, devem prevalecer as imputações de débito calcadas no exame do grupo de trabalho do Mapa, endossadas pela CGU e pela Secex/RO.

9. Em relação ao superfaturamento decorrente dos preços do Contrato 1/2005, a CGU apontou prejuízos da ordem de 38%, correspondentes a R\$ 233.119,78, a partir de uma amostra de 62% do contrato.

10. A Secex/RO alterou a metodologia adotada no cálculo do superfaturamento e deixou-a mais alinhada àquela aplicada majoritariamente nesta Corte. Foram incluídos na análise os serviços que apresentaram preços inferiores aos seus referenciais, para balanceamento do sobrepreço global; aplicou-se a taxa de BDI quando não consignada pela CGU; compatibilizou-se os quantitativos registrados em contrato com os efetivamente executados; e ampliou-se a amostra examinada.

11. Assim, em sua última instrução, a Secex/RO analisou 87,72% do total contratado, 92,38% do montante já pago e constatou um superfaturamento de 25,19% nos pagamentos. Para calcular o valor absoluto do superfaturamento, a unidade técnica aplicou o percentual de 25,19% em todas as ordens bancárias emitidas, o que demonstrou um prejuízo ao erário de R\$ 125.224,70.

12. As justificativas apresentadas não descaracterizaram o superfaturamento dos preços, pois não procede a alegação de que foram desprezados, pela unidade técnica deste Tribunal, os serviços com valores inferiores aos referenciais. Em consonância com farta jurisprudência do TCU, foi aplicado o método da limitação do preço global (MLPG), com compensação entre preços super e subavaliados, o que representa a sistemática mais apropriada na análise de contratos de obras públicas.

13. A tabela referencial de custos utilizada, o Sinapi, também não pode ter sua validade afastada sob a alegação de que o contrato impugnado seria referenciado em tabela do Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia (Devop/RO).

14. Como registrado pela Secex/RO, disposição expressa da LDO 2004 (Lei 10.707/2003), aplicável ao caso em exame, consignava que as contratações de obras e serviços de engenharia que utilizassem recursos federais deveriam se basear nos custos do Sinapi. Além disso, não foram indicadas pelos interessados inconsistências tais que infirmassem a validade da tabela pública. Reitero que, nos processos de fiscalização de obras desta Corte, as tabelas oficiais de custos gozam de presunção relativa de veracidade e os gestores que as impugnam devem fazer prova de sua inadequação.

15. Embora diligente e robusta a análise geral de preços, a metodologia merece pontual reparo. As amostras são bastante representativas, mas ainda assim não é possível estender percentual de sobrepreço verificado em uma determinada porção para todo o contrato. Isso porque as amostras não são aleatórias, sendo formadas intencionalmente pelos serviços de maior materialidade e, por isso, estatisticamente não é possível concluir que o comportamento verificado na parcela examinada se repetirá nos itens não analisados. Portanto, o valor absoluto do superfaturamento efetivamente aferido, de R\$ 103.276,89, que representa 20,12% do total de pagamentos, deve ser o débito

imputado. Diante das diferentes datas de cada pagamento, deve ser aplicada a referida taxa em cada ordem bancária emitida.” (grifei)

13. Por conseguinte, com esteio na bem fundamentada análise da Relatora e por se tratar da mesma irregularidade verificada naqueles autos, considero que o débito decorrente do Contrato 1/2005 deve ter seu valor revisto para expressar um superfaturamento efetivo de 20,12%, em vez dos 25,19% inicialmente apurados, o que resulta no montante de R\$ 10.929,65, referente a 09/08/2006.

14. Respondem, solidariamente, por esse prejuízo, Orimar Martins da Silva e a empresa CEC Construções Ltda., cabendo também imputar a cada um dos envolvidos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, para a qual fixo o valor de R\$ 3.000,00.

15. Inicialmente arrolado como corresponsável, o ex-superintendente (falecido) João Valério da Silva Filho foi isentado em relação a este débito por ter gerido o órgão até 29/03/2006, antes, portanto, do pagamento julgado irregular ocorrido, como visto, em 09/08/2006.

16. Por fim, ainda com base nos achados da auditoria de gestão da CGU, foram feitas audiências de outros gestores, bem como foi proposta a expedição de várias determinações e recomendações ao órgão.

17. Em relação aos gestores, acredito, em sintonia com os pareceres lançados nos autos, que se trata de impropriedades de menor potencial ofensivo, não ensejando a aplicação de multa. Portanto, devem ter suas contas julgadas regulares com ressalva:

i) João Valério da Silva Filho, em decorrência de várias falhas verificadas em sua gestão em 2005, que persistiram no exercício ora examinado;

ii) Carlos Ribeiro de Oliveira e Tânia Mara Coelho Costa da Silva, por deficiência na guarda e manutenção de veículos e na formalização de termos de responsabilidade de máquinas agrícolas;

iii) Sílvio Vargas Porto, pela realização de gastos acima dos limites estabelecidos para despesas com telefonia móvel; execução de saques com Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) em desacordo com as normas; e pelas deficiências nos processos de concessão de diárias;

iv) Rubens Moreira dos Santos, por falhas no gerenciamento e utilização de meios de transporte;

v) Maria das Graças Borges Guillen, pela concessão de adicional de insalubridade com amparo em laudo ambiental deficiente;

vi) Ana Maria Coutinho dos Santos Silva, pela realização de gastos acima dos limites estabelecidos para despesas com telefonia móvel e por falhas em processos licitatórios.

18. Quanto às determinações e recomendações corretivas, penso, na mesma linha do MP/TCU, que, em razão do longo tempo transcorrido, tais medidas talvez não se mostrem mais adequadas, motivo pelo qual deve, em seu lugar, ser solicitado à Secex/RO que reavalie as medidas sugeridas na instrução de peça 84 à luz das novas informações coletadas por ocasião do exame das próximas contas da SFA/RO, e volte a propor, se for o caso, as que se mostrarem cabíveis e necessárias.

Ante o exposto voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de agosto de 2015.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator