



TC 019.863/2014-4

Tipo de processo: Processo de contas anuais, exercício de 2013.

Unidade jurisdicionada: Instituto Evandro Chagas (IEC)

Responsáveis: Eliane da Silva Santos (CPF 166.771.022-20), Elisabeth Conceição de Oliveira Santos (CPF 093.362.572-34), João Bosco Fonseca Rodrigues (CPF 175.268.762-00), João Carlos Lopes da Silva (CPF 121.888.592-00), Margarete Maria de Figueiredo Garcia (CPF 094.399.432-20), Wyller Alencar de Mello (CPF 057.240.232-53).

Procurador: não há

Relator: Benjamin Zymler

Proposta: Mérito

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de contas anuais do Instituto Evandro Chagas (IEC) referente ao exercício de 2013.
2. O presente processo de contas anuais foi organizado de forma individual, em consonância o disposto no art. 5º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 63/2010 e com o anexo I da Decisão Normativa TCU 132/2013.
3. O Instituto Evandro Chagas é um órgão público pertencente à Administração Direta do Poder Executivo, dotado de personalidade jurídica de direito público, vinculado ao Ministério da Saúde, por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), a cujo titular sua diretora está subordinada hierarquicamente.

II – HISTÓRICO

4. Na instrução inicial (peça 7), após análise das peças constantes do processo, foi proposta a realização de audiência dos responsáveis, Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos (CPF 093.362.572-34), Diretora, e Sr. João Carlos Lopes da Silva (CPF 121.888.592-00), Chefe do Serviço de Administração do Instituto Evandro Chagas, para apresentarem razões de justificativa quanto às seguintes irregularidades:
 - 4.1. Ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pelas planilhas orçamentárias, nos seguintes processos: 25209.004724/2013-40 (Concorrência IEC 01/2013) e 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 60 da instrução inicial).
 - 4.2. Previsão, no item 10.3.6.1 do Edital, de admissão de custos unitários superiores à mediana do Sinapi no processo 25209.004724/2013-40 (Concorrência IEC 01/2013) (parágrafo 63 da instrução inicial).
 - 4.3. Admissão, no item 8.1 do Edital, de preços unitários superiores aos apresentados no instrumento convocatório, no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 68 da instrução inicial).
 - 4.4. Ausência de composição de custos unitários do Instituto e das propostas vencedoras no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 69 da instrução inicial).



- 4.5. Ausência da composição analítica de BDI na proposta vencedora (Clássica Construtora), que incidu indevidamente sobre o item 2 - Manutenção do Canteiro de Obras (canteiro, transporte e distribuição de materiais e equipamentos) e outros dispêndios derivados, que devem ser discriminados e quantificados em planilhas, no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 69 da instrução inicial).
- 4.6. Falta de estabelecimento no Edital de critérios de aceitabilidade das propostas, nos processos 25209.007179/2012-62 (Pregão Eletrônico 04/2013), 25209.007301/2012-09 (Pregão Eletrônico 19/2013) e 25209.005401/2013-73 (Pregão Eletrônico 53/2013) (parágrafo 75 da instrução inicial).
- 4.7. Falta de clareza e transparência no edital do Pregão eletrônico 04/2013 (processo 25209.007179/2012-62), que impactou na recusa de proposta de licitante supostamente mais vantajosa (parágrafo 76 da instrução inicial).
- 4.8. Ausência do comprovante de entrega do instrumento convocatório e do parecer jurídico nos autos do Convite 02/2013 (parágrafo 82 da instrução inicial).
- 4.9. Contratação emergencial sem observância dos requisitos, prazo de vigência e pressupostos previstos em lei no processo 25209.001087/2013-50, relativo à Dispensa 22/2013 (parágrafos 93-94 da instrução inicial).
- 4.10. Fracionamento de despesa como fuga do processo licitatório, conforme dados extraídos do Siafi Gerencial por conta contábil, discriminados no anexo desta instrução (parágrafo 95-96 e anexo da instrução inicial).
5. Nesta oportunidade processual, analisam-se as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

III – EXAME TÉCNICO

6. A proposta de realização das audiências constantes da instrução inicial (peça 7) foi acolhida pelo Ministro-Relator, conforme despacho à peça 10.
7. A audiência da Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos (CPF: 093.362.572-34) foi promovida por meio do Ofício 2147/2014-TCU/Secex-PA, de 22/10/2014 (peça 11), recebido em 4/12/2014 (peça 14). O prazo para apresentar razões de justificativa expirou em 19/12/2014.
8. A audiência do Sr. Joao Carlos Lopes da Silva (CPF: 121.888.592-00) foi realizada por meio do Ofício 2148/2014-TCU/SECEx-PA, de 22/10/2014 (peça 12), recebido em 4/12/2014 (peça 13). O prazo para apresentar razões de justificativa expirou em 19/12/2014.
9. Os responsáveis apresentaram justificativas de modo conjunto, tempestivamente, na data limite fixada, conforme peça 15, p. 1-16. Nos parágrafos seguintes, desenvolve-se análise acerca das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, por irregularidade constatada nos autos.

***ATO IMPUGNADO (1):** Ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pelas planilhas orçamentárias, nos seguintes processos: 25209.004724/2013-40 (Concorrência IEC 01/2013) e 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 60 da instrução inicial).*

10. Com relação à ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pelas planilhas orçamentárias, nos processos 25209.004724/2013-40 (Concorrência IEC 01/2013) e 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013), os responsáveis admitem que “à época dos trabalhos de Auditoria, a ART em comento não haviam sido anexadas aos processos, apenas os documentos pertinentes elaborados pela empresa projetista, motivando o apontamento” da irregularidade, e acrescentam que constatada “a ausência e visando suprir a falha”, identificaram “que

as citadas ART haviam sido providenciadas junto ao CREA-PA, as quais foram anexadas aos autos”, conforme anexos às justificativas (peça 15, p. 1-2, 17-18).

11. Examinando os argumentos apresentados, observa-se que os responsáveis admitem a irregularidade e anexaram aos autos os referidos documentos objeto do questionamento, desta forma, as justificativas devem ser acatadas, tendo em vista o caráter formal da irregularidade, sem prejuízos ao erário.

ATO IMPUGNADO (2): Previsão, no item 10.3.6.1 do Edital, de admissão de custos unitários superiores à mediana do Sinapi no processo 25209.004724/2013-40 (Concorrência IEC 01/2013) (parágrafo 63 da instrução inicial).

12. Os responsáveis, em suas justificativas (peça 15, p. 2-3) quanto a este item da audiência, novamente admitem a ocorrência da falha e argumentam que não é comum realizarem processos licitatórios diferentes do Pregão Eletrônico (Convites, Tomada de Preços e Concorrências), levando-os a utilizar, como modelos, os Editais mais recentes, quando ausentes nos modelos apropriados existentes no site da CGU, para os quais há predileção e que a utilização de modelos levou-os ao risco de utilizar editais não atualizados pela legislação. Também reforçam que desconheciam os termos do Decreto 7.983/2013, em vigor à época da licitação.

13. Os responsáveis reforçam que o preço final obtido em na Concorrência IEC-01/13 resultou em um valor bastante vantajoso para a Administração (de R\$ 4.188.509,70), menor que o valor de R\$ 4.762.030,22 inicialmente estimado para a contratação. Também acrescentam que os preços da tabela Sinapi utilizados no Edital estavam com uma defasagem de mais de ano (decorso de tempo entre a elaboração da planilha de preços pela empresa projetista e os ajustes necessários à instrução adequada do processo), evidenciando que o preço final obtido realmente foi bastante vantajoso, uma vez que, apesar dessa defasagem de preço a menor, em face do tempo decorrido, ainda assim foi possível obter preço inferior (peça 15, p. 2).

14. Também acrescentam que foi cogitada a possibilidade de recompor a planilha de custos, mas estavam no final do exercício financeiro e a recomposição dificilmente seria possível em tempo hábil, o que ocasionaria a perda da verba disponível, frente a uma obra importantíssima para a instituição, levando-os a dar continuidade ao certame ainda que com preços estimativos abaixo da média do Sinapi (peça 15, p. 2).

15. Justificam que não houve prejuízos ao erário em decorrência da falha e apesar de reconhecê-la, compreendem que os resultados positivos evidenciaram o desejo de bem contratar, não significando dizer que defendem contratações de baixo preço em desrespeito às regras, tão-somente justificando a falha em particular, em virtude da publicação de uma regra nova desconhecida à época dos acontecimentos, mas que não trouxe nenhum prejuízo aos envolvidos ao à Administração, pelo contrário, trouxe grande economia ao erário (peça 15, p. 3).

16. Descritos os argumentos dos responsáveis quanto à previsão, no item 10.3.6.1 do Edital da Concorrência IEC 1/2013, de admissão de custos unitários superiores à mediana do Sinapi (processo 25209.004724/2013-40), passa-se à análise.

17. Impende destacar que com a edição do Decreto 7.983, de 8/4/2013, conforme disposto no seu art. 3º, passou a ser vedada a admissão de custos unitários superiores à mediana do Sinapi, no cálculo do custo global de referência de obras, sendo permitidos apenas custos unitários menores ou iguais a essa medida. Como admitem os responsáveis, o edital da Concorrência 1/2013 esteve disponível a partir de 17/10/2013, portanto já na vigência da referida norma. O argumento de desconhecimento da norma não deve ser acatado, tendo em vista que não deve o gestor público escusar-se de conhecer as normas que orientam a gestão dos recursos públicos.

18. O argumento quanto à impossibilidade de recomposição da planilha de custos, por estar no final do exercício financeiro, o que ocasionaria a perda da verba disponível, não se justifica, tendo em vista a necessidade de planejamento da execução orçamentária-financeira, o que deve prever as etapas de execução das despesas, não se justificando a continuidade do certame viciado.

19. Neste sentido, deve ser mantida a ressalva nas contas dos responsáveis em face da irregularidade, dando-se ciência à unidade jurisdicionada, com vistas a evitar reincidências.

ATO IMPUGNADO (3): admissão, no item 8.1 do Edital, de preços unitários superiores aos apresentados no instrumento convocatório, no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 68 da instrução inicial).

20. Novamente os responsáveis admitem a ocorrência da irregularidade e alegam desconhecimento de regra recente nos processos licitatórios e clamam que seja considerado na defesa “a grande economia obtida no pleito (R\$ 751.345,00, contra os R\$ 985.178,95 inicialmente estimados)”, e argumentam que a significativa economicidade evidencia a completa boa-fé na condução do certame (peça 15, p. 3).

21. Em análise destes argumentos dos responsáveis, merece destacar que a vinculação ao instrumento convocatório é princípio basilar na condução de certames e que ao gestor público não é permitido alegar desconhecimento das leis que norteiam seus atos, demonstrando, assim, a fragilidade dos argumentos apresentados.

22. Entretanto, considerando que não houve prejuízo ao erário, deve a irregularidade constar de ressalva, no julgamento das contas dos responsáveis, dando-se ciência à unidade jurisdicionada, com vistas a evitar reincidências.

ATO IMPUGNADO (4): ausência de composição de custos unitários do Instituto e das propostas vencedoras no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 69 da instrução inicial).

23. Os responsáveis argumentam que a licitante vencedora apresentou a composição dos custos unitários, bem como a composição do BDI, mas dentro do mesmo modelo apresentado em edital. Além disso, argumentam que a quase totalidade das propostas não apresentou um modelo detalhado da composição dos custos unitários, mas respeitaram os critérios/modelos apresentados em Edital, o que não ocasionou prejuízo à participação, tampouco ao erário, motivo de nenhuma licitante haver apresentado recurso solicitando a desclassificação da proposta vencedora, ofertante do menor preço.

24. Também argumentam que a grande maioria das propostas se mostrou no mesmo patamar de preços e que cogitar a desclassificação das menores ofertas, diante de um visível atendimento ao Edital, não só motivaria uma enxurrada de recursos, mas ocasionaria prejuízos injustificáveis ao erário, já que propostas completamente viáveis e com os menores preços seriam desclassificadas, o que conduziria o resultado às ofertas com maiores preços, simplesmente por terem detalhado mais extensivamente a composição dos itens, optando-se, assim, pela defesa do menor preço (peça 15, p. 4).

25. Na análise dos argumentos apresentados, verifica-se que a ausência de interposição de recursos por parte das empresas licitantes, no certame licitatório, não serve de salvaguarda como indicação de regularidade no processo licitatório. Ademais, o modelo de composição unitária de preços, apresentado no edital do certame, deve ser suficientemente detalhado, em especial para evitar a ocorrência de “jogo de planilhas”, em aditivos contratuais. Também o órgão licitante deve estabelecer o escoreito detalhamento da composição de custos no edital do certame.

26. Nestas sendas, deve ser mantida a ressalva nas contas dos responsáveis em face da irregularidade, dando-se ciência à unidade jurisdicionada, com vistas a evitar reincidências.

ATO IMPUGNADO (5): ausência da composição analítica de BDI na proposta vencedora (Clássica Construtora), que incidu indevidamente sobre o item 2 - Manutenção do Canteiro de Obra (canteiro, transporte e distribuição de materiais e equipamentos) e outros dispêndios derivados, que devem ser discriminados e quantificados em planilhas, no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 69 da instrução inicial).

27. Os responsáveis admitem a ocorrência da irregularidade e argumentam que “o transcorrer sereno da licitação, sem quaisquer questionamentos ou recursos”, os levou a não esmiuçar mais atentamente a proposta, em busca de falhas, em face da visível capacidade técnica-profissional e operacional demonstrada pela vencedora Empresa Clássica Construtora e diante da significativa economia obtida (R\$ 751.345,00 contra os R\$ 985.178,95 inicialmente estimados). Acrescentam que a obra foi devidamente construída e que não houve prejuízos ao erário (peça 15, p. 4).

28. Na análise dos argumentos apresentados pelos responsáveis, em especial quanto ao argumento de que não houve impugnação por parte das licitantes, observa-se que não são suficientes para afastar a irregularidade. Ademais, a capacidade técnica-profissional da empresa vencedora do certame não é argumento para que a Administração Pública abstenha de exigir a composição de custos relativos ao BDI.

29. Acrescente-se que a composição analítica de BDI nas propostas das empresas licitantes e a discriminação e correta quantificação dos itens em planilhas é essencial para evitar possíveis aditivos contratuais prejudiciais ao erário. Trata-se de irregularidade que deve ser evitada.

30. Entretanto, considerando que no caso concreto não houve indicação de prejuízo ao erário por parte do órgão de controle interno, deve a irregularidade constar de ressalva, no julgamento das contas dos responsáveis, dando-se ciência à unidade jurisdicionada, com vistas a evitar reincidências.

ATO IMPUGNADO (6): falta de estabelecimento no Edital de critérios de aceitabilidade das propostas, nos processos 25209.007179/2012-62 (Pregão Eletrônico 04/2013), 25209.007301/2012-09 (Pregão Eletrônico 19/2013) e 25209.005401/2013-73 (Pregão Eletrônico 53/2013) (parágrafo 75 da instrução inicial).

31. Com relação a este item, os responsáveis argumentam que houve um equívoco no apontamento da irregularidade, haja vista terem apresentado os critérios de aceitabilidade das propostas nos processos em questão, nos moldes usuais. Neste diapasão, transcrevem na defesa os excertos constantes dos editais com os critérios de aceitação das propostas (peça 15, p. 5-7).

32. Também acrescentam que os critérios para aceitabilidade das propostas estavam presentes e foram avaliados pela CJU-PA, que os considerou aptos para publicação, por apresentarem a clareza necessária. Além disso, argumentam que diante de pregões eletrônicos, os menores preços obtidos nas sessões de lances devem se coadunar com aqueles obtidos nas respectivas pesquisas de mercado, sendo conhecido que não é possível adjudicar um item com valor superior ao da pesquisa de preços, somente se motivadamente justificado, tornando-se redundante citar os preços da pesquisa como sendo os máximos admitidos, justamente por serem os parâmetros utilizados para essa comparação (peça 15, p. 5-8).

33. Em relação aos argumentos apresentados pelos responsáveis, a análise dos itens de aceitação das propostas transcritos na peça 15, p. 7-8, revela que os critérios de aceitabilidade, apontados pelo Instituto Evandro Chagas nos certames em apreço, não são claros, objetivos, somente apontam o valor estimado, sem determinar quais os parâmetros para julgamento, como, por exemplo, a fixação de preços máximos, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48, da Lei 8.666/93.

34. Desta forma, observa-se que as justificativas apresentadas não elidem a impropriedade/irregularidade apontada na audiência, devendo constar de ressalva, no julgamento das contas dos responsáveis, dando-se ciência à unidade jurisdicionada, com vistas a evitar reincidências.

ATO IMPUGNADO (7): falta de clareza e transparência no edital do Pregão Eletrônico 04/2013 (processo 25209.007179/2012-62) que impactou na recusa de proposta de licitante supostamente mais vantajosa (parágrafo 76 da instrução inicial).

35. Em relação a esta ocorrência, os responsáveis alegam que à época dos trabalhos de Auditoria, a CGU registrou que houve “recusa da proposta de menor preço da empresa ATUAL - Dist. Produtos, para os itens 01, 02 e 03, tendo em vista que, segundo a Ata, um dos motivos seria o não atendimento dos itens 3.9.1 e 3.9.3 do Edital do Pregão Eletrônico 04/2013, contudo, esses itens não constam no Edital”. Ainda segundo a CGU, outro motivo da desclassificação foi exposto de modo genérico como “outros requisitos não atendidos”, mas também não discriminados no instrumento convocatório (peça 3, p. 31-37). Argumentam, entretanto, que na ocasião, informaram que os itens desatendidos (3.9.1 e 3.9.3) não se tratavam do Edital, mas sim do Termo de Referência, quando também informaram que a expressão “outros requisitos não atendidos” se tratava do descumprimento do item 3.1.10, também do Termo de Referência, não do Edital (peça 15, p. 8).

36. Neste sentido, argumentam que os itens não atendidos, que culminaram na desclassificação da empresa, constavam do termo de referência, que também integra o edital. Ademais, acrescentam que não houve prejuízo, tendo em vista que o preço ofertado pela empresa desclassificada foi equivalente ao oferecido pela segunda oferta, que por sua vez cumpriu o Edital (peça 15, p. 9).

37. Em relação aos argumentos dos responsáveis, em que pese a ausência de existência de prejuízos ao erário, há que se consignar que numa resposta de desclassificação de propostas deve estar devidamente expresso quais as regras do edital (ou do termo de referência) que conduziram à desclassificação, sob pena de ofensa ao devido processo legal, à observância aos ditames editalícios e ao princípio do contraditório e da ampla defesa. Ademais, a utilização de expressão genérica, como por exemplo, “outros requisitos não atendidos”, não demonstra de modo preciso à empresa desclassificada qual a causa da desclassificação.

38. Neste sentido, as justificativas não elidem a irregularidade, devendo ser consignada como ressalva no julgamento das contas e objeto de ciência à unidade jurisdicionada, com vistas a evitar reincidências.

ATO IMPUGNADO (8): ausência do comprovante de entrega do instrumento convocatório e do parecer jurídico nos autos do Convite IEC 02/2013 (parágrafo 82 da instrução inicial).

39. Em relação a este item de audiência, os responsáveis argumentam não entender a razão do registro da irregularidade, pois o parecer jurídico foi anexado aos autos e em relação à ausência de comprovante de entrega do instrumento convocatório, justificam que realizam procedimento mais abrangente de divulgação, com publicação do edital por meio do sistema “Comprasnet” e publicação do extrato do convite no diário oficial da União (peça 15, p. 10; peça 15, p. 47).

40. Acrescentam que, normalmente é adotado pelos órgãos públicos, nos processos licitatórios na modalidade convite, eleger três empresas como convidadas, com posterior divulgação do convite apenas no quadro de aviso da instituição, para acesso dos demais interessados (quando se mostra necessário anexar nos autos os comprovantes de entrega do mesmo). No caso do Instituto Evandro Chagas, entretanto, os responsáveis acrescentam que se tornou uma prática na instituição, há décadas, dar publicidade aos convites (ou melhor, a toda e qualquer licitação), por meio do Diário Oficial da União, utilizando-se o sistema COMPRASNET, a fim de fomentar a participação de empresas no pleito, por inexistir forma mais ampla e imparcial de agir (peça 15, p. 10-11).

41. Os argumentos apresentados pelos responsáveis, quanto a este item, são coerentes, tendo em vista que a simples juntada de comprovantes de entrega de instrumentos convocatórios no caso de convite não simbolizam a efetiva transparência no certame licitatório. Ademais, a prática de efetuar publicação dos extratos de editais no Diário Oficial da União, por meio do sistema “Comprasnet”, revela-se satisfatória quanto à publicidade dos certames licitatórios. Quanto à juntada de parecer jurídico aos autos do certame, os responsáveis comprovam a existência do referido documento (peça 15, p. 26-42).

42. Desta forma, quanto a este item específico da audiência, as justificativas dos responsáveis devem ser acatadas.

ATO IMPUGNADO (9): contratação emergencial sem observância dos requisitos, prazo de vigência e pressupostos previstos em lei no processo 25209.001087/2013-50, relativo à Dispensa 22/2013 (parágrafos 93-94 da instrução inicial).

43. Em relação a este item da audiência, os responsáveis argumentam que a contratação emergencial decorreu de fato ligado ao cumprimento de orientação da AGU-PA para desmembramento de processo de contratação, com elaboração de licitações distintas para contratação de serviços de limpeza, conservação e higienização das dependências externas e internas da instituição e para contratação de serviços de recepção, motoristas e motoboy. Esta reorganização no processo interno de elaboração dos certames ocasionou grandes transtornos, bem como morosidade, obrigando-os a elaborar o citado processo emergencial, por ser a única forma de evitar descontinuidade dos serviços.

44. Argumentam que se os trabalhos tivessem transcorrido nos moldes desejados, ou por meio de uma licitação por itens para os dois serviços, em um mesmo processo, no lugar de dois novos (como orientou a AGU/PA), provavelmente não haveria necessidade do processo emergencial em apreço. Além disso, argumentam que após a divisão em dois objetos, deram prioridade à contratação dos serviços de recepcionistas, motoristas e motoboy, justamente por que o caso merecia tratamento especial, haja vista a proximidade do término do contrato, mas infelizmente esse tipo de licitação demandou tempo, obrigando-os a instaurar o mencionado processo emergencial.

45. Na análise técnica dos argumentos apresentados pelos responsáveis, observa-se que há indicação de que a contratação emergencial decorreu da morosidade e de transtornos na condução de certames licitatórios para a contratação de serviços. Entretanto, possíveis entraves, recursos, e outros aspectos que contribuem para a demora na condução de certames licitatórios devem ser considerados pela unidade jurisdicionada em seu planejamento anual de contratações. Por si só, o argumento de que houve orientação jurídica da AGU-PA para condução de dois certames licitatórios para a contratação de serviços é insuficiente para afastar o registro da irregularidade.

46. Conforme expresso no Acórdão 727/2009-TCU/Plenário, admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde justificada adequadamente a contratação no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público.

47. Acrescente-se que a contratação emergencial deverá ser apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório, conforme disposto no art. 24, inciso IV, e no art. 26, ambos da Lei 8.666/1993, com prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do início da situação emergencial, o que não foi observado no caso em apreço, conforme quadro de pagamentos relativos ao contrato, indicados no Relatório de Auditoria Anual das Contas (peça 3, p. 61).

48. Deste modo, as justificativas apresentadas pelos responsáveis não elidem a irregularidade, devendo ser consignada como ressalva no julgamento das contas e objeto de ciência à unidade jurisdicionada, com vistas a evitar reincidências.

ATO IMPUGNADO (10): fracionamento de despesa com fuga do processo licitatório, conforme dados extraídos do Siafi Gerencial por conta contábil, discriminados no anexo desta instrução (parágrafos 95-96 e anexo da instrução da instrução inicial).

49. Quanto à ocorrência de fracionamento de despesa, os responsáveis argumentam que o Instituto Evandro Chagas é um órgão da Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde, voltado à Saúde Pública e à Pesquisa Biomédica, com atividades nas áreas de Virologia, Parasitologia, Bacteriologia, Patologia, Epidemiologia e Meio Ambiente, e que, conseqüentemente, em face dessa gama de atribuições diferenciadas, requer insumos e serviços dos mais diversos, cujas aquisições podem ser devidamente programadas em sua maior parte, mas infelizmente jamais para sua totalidade.

50. Os responsáveis argumentam ainda que, conforme pode ser observado em cada um dos processos listados, normalmente os pedidos de bens e serviços correspondentes vêm acompanhados da motivação para aquisição, mas nestes casos, também vem evidenciado nos processos as razões que requerem um atendimento de urgência, como forma de individualizar esses casos e propiciar seu atendimento diferenciado.

51. Os responsáveis aduzem, em síntese, que por ser um instituto de pesquisa, com suas peculiaridades, não é possível ao IEC fazer uma programação englobando a totalidade das aquisições de insumos e serviços, que são das mais variadas espécies, citando casos que exigem uma pronta e emergente atuação, como no caso de surtos de doenças, impondo a prevalência do bom senso. Ressaltaram, contudo, que as aquisições são devidamente justificadas. Argumentam que essas situações também envolveram um contexto em que foi impossível identificar cada caso antecipadamente, a fim de licitá-los, motivo pelo qual o IEC se viu obrigado a realizar as mencionadas dispensas.

52. Em relação aos argumentos apresentados pelos responsáveis, e considerando os casos de fracionamento, elencados em tabela constante do anexo da instrução inicial (peça 7, p. 27-28), observa-se que a simples alegação de peculiaridades da instituição não elide a irregularidade indicada.

53. No anexo à instrução inicial foi devidamente identificada a ocorrência de fracionamento em obras e serviços de engenharia (manutenção e conservação de bens imóveis; obras em andamento; instalações) e em equipamentos e materiais permanentes (aparelhos e utensílios domésticos; mobiliário em geral; equipamentos de processamento de dados; equipamentos para áudio, vídeo e foto; máquinas e equipamentos energéticos), contratados por meio de dispensa de licitação, em montante total superior, anualmente, ao previsto na legislação de regência.

54. São despesas que, em geral, podem estar sujeitas ao planejamento anual da unidade jurisdicionada, de modo a evitar aquisições e contratações com fracionamento de despesa.

55. Cabe ressaltar que o planejamento do exercício financeiro, para as contratações públicas, deve observar o princípio da anualidade do orçamento e que não pode o agente público justificar o fracionamento de despesa com várias aquisições ou contratações no exercício financeiro, por meio de dispensas de licitação ou por uso de modalidade licitatória de valor inferior àquela exigida para o total da despesa no exercício financeiro, quando decorrente da falta ou de falhas de planejamento. A utilização de dispensas de licitação, nas contratações em análise não está de acordo com o art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993 e com o Acórdão 314/2004-TCU-Plenário.

56. Neste sentido, as justificativas apresentadas pelos responsáveis não elidem a irregularidade, devendo ser consignada como ressalva no julgamento das contas e objeto de ciência à unidade jurisdicionada, com vistas a evitar reincidências.

CONCLUSÃO



57. Em exame do processo de prestação de contas anual do Instituto Evandro Chagas, relativo ao exercício de 2013, organizado de forma individual, por meio da análise de conformidade das peças e conteúdos dos autos, constatou-se que foram constituídos e elaborados em consonância com as disposições do art. 13 da IN/TCU 63, de 1/9/2010, e seus formatos e conteúdos obrigatórios foram elaborados nos termos das DN/TCU 127/2013, anexo II, Parte A, e 132/2013, assim como da Portaria/TCU 175/2013.

58. Quanto ao Relatório de Auditoria de Gestão do OCI, foi elaborado de acordo com o escopo definido com esta Unidade Técnica, delimitando a avaliação dos seguintes conteúdos: resultados quantitativos e qualitativos da gestão; conformidade das peças do processo; gestão de pessoas; gestão de compras e contratações; e qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da Unidade Jurisdicionada (UJ).

59. Em que pese na análise promovida pela CGU tenha sido constatado que o IEC atingiu suas metas programadas para o presente exercício, foram constatadas irregularidades pelo OCI ao avaliar a gestão de compras e contratações do Instituto, que levaram à certificação pela regularidade com ressalva das contas da Diretora e do Chefe do Serviço de Administração, em vista do nexo de causalidade entre suas condutas e os fatos apurados.

60. A análise efetuada considerou algumas falhas elididas ou descaracterizadas por terem caráter meramente formal e por não haver indícios de que tenham comprometido o caráter competitivo e nem a economicidade das aquisições/contratações, conforme subitens a seguir, referenciados na instrução inicial (peça 7, parágrafos 61-62, 64-67, 70-74, 77-79, 80-81, 83-89, 90-92 e 97-99 e nesta instrução, parágrafos 10-11 e 39-42). Em relação a estas falhas, consideram-se suficientes e adequadas, as recomendações expedidas pela CGU/PA, que serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ, e monitorado pelo Controle Interno.

61. Noutras sendas, subsistem as irregularidades referenciadas a seguir, que constituem infração às normas legais e regulamentares aplicáveis, devendo constar de ressalvas no julgamento das contas dos responsáveis, com ciência à Unidade Jurisdicionada, com vistas a evitar reincidências.

61.1. Previsão, no item 10.3.6.1 do Edital, de admissão de custos unitários superiores à mediana do Sinapi no processo 25209.004724/2013-40 (Concorrência IEC 01/2013) (parágrafo 63 da instrução inicial).

61.2. Admissão, no item 8.1 do Edital, de preços unitários superiores aos apresentados no instrumento convocatório, no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 68 da instrução inicial).

61.3. Ausência de composição de custos unitários do Instituto e das propostas vencedoras no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 69 da instrução inicial).

61.4. Ausência da composição analítica de BDI na proposta vencedora (Clássica Construtora), que incidu indevidamente sobre o item 2 - Manutenção do Canteiro de Obras (canteiro, transporte e distribuição de materiais e equipamentos) e outros dispêndios derivados, que devem ser discriminados e quantificados em planilhas, no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (parágrafo 69 da instrução inicial).

61.5. Falta de estabelecimento no Edital de critérios de aceitabilidade das propostas, nos processos 25209.007179/2012-62 (Pregão Eletrônico 04/2013), 25209.007301/2012-09 (Pregão Eletrônico 19/2013) e 25209.005401/2013-73 (Pregão Eletrônico 53/2013) (parágrafo 75 da instrução inicial).

61.6. Falta de clareza e transparência no edital do Pregão eletrônico 04/2013 (processo 25209.007179/2012-62), que impactou na recusa de proposta de licitante supostamente mais vantajosa (parágrafo 76 da instrução inicial).



61.7. Contratação emergencial sem observância dos requisitos, prazo de vigência e pressupostos previstos em lei no processo 25209.001087/2013-50, relativo à Dispensa 22/2013 (parágrafos 93-94 da instrução inicial).

61.8. Fracionamento de despesa como fuga do processo licitatório, conforme dados extraídos do Siafi Gerencial por conta contábil, discriminados no anexo da instrução inicial (parágrafos 95-96 e anexo da instrução inicial).

62. A Diretora, Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos (CPF 093.362.572-34), e o Chefe do Serviço de Administração, Sr. João Carlos Lopes da Silva (CPF 121.888.592-00), aos quais compete, respectivamente, coordenar e executar as atividades administrativas do Instituto Evandro Chagas (IEC), coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à gestão de compras e contratações, nos termos dos arts. 578 e 643, e 579 e 582, do anexo da Portaria 3.965, de 14/12/2010, que aprovou o Regimento Interno do IEC, não realizaram controle efetivo sobre os procedimentos licitatórios, visando à adequada aderência à legislação pertinente, e também não planejaram em tempo hábil processo licitatório, ensejando a contratação emergencial e o fracionamento de despesa, devendo ter as contas julgadas regulares com ressalvas.

63. Em relação aos demais responsáveis, devem as contas ser julgadas regulares, dando-lhes quitação plena.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Ante as razões expostas, submetem-se os autos à apreciação superior, propondo:

64.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva, as contas dos responsáveis Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos (CPF 093.362.572-34) e Sr. João Carlos Lopes da Silva (CPF 121.888.592-00), em face das falhas apontadas no parágrafo 61, subitens 61.1 a 61.8, e parágrafo 62, desta instrução, dando-lhes quitação.

64.2. 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 dos Srs. Eliane da Silva Santos (CPF 166.771.022-20), João Bosco Fonseca Rodrigues (CPF 175.268.762-00), Margarete Maria de Figueiredo Garcia (CPF 094.399.432-20), Wyller Alencar de Mello (CPF 057.240.232-53), dando-lhes quitação plena.

64.3. dar ciência ao Instituto Evandro Chagas (IEC) acerca das seguintes impropriedades/irregularidades identificadas nestes autos, com vistas a evitar reincidências em atos de gestão posteriores:

a) a previsão de admissão de custos unitários superiores à mediana do Sinapi, como identificado no item 10.3.6.1 do Edital de Concorrência IEC 1/2013 (processo 25209.004724/2013-40), ofende as disposições do art. 3º, do Decreto 7.983/2013;

b) a admissão de preços unitários superiores aos apresentados no instrumento convocatório, como identificado no item 8.1 do Edital da Tomada de Preços 2/2013, processo 25209.005892/2012-71, configura violação ao disposto no art. 3º, do Decreto 7.983/2013;

c) a ausência da composição analítica de BDI na proposta vencedora da Empresa Clássica Construtora (Tomada de Preço 2/2013, processo 25209.005892/2012-71), que incidiu indevidamente sobre o item 2 - Manutenção do Canteiro de Obra (canteiro, transporte e distribuição de materiais e equipamentos) e outros dispêndios derivados, os quais devem ser discriminados e quantificados em planilhas, ofende ao disposto no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, item 9.1.2;

d) a falta de estabelecimento de critérios de aceitabilidade das propostas nos editais, como identificado nos processos licitatórios Pregão Eletrônico 19/2013 (processo 25209.007301/2012-09),



Pregão Eletrônico 4/2013 (processo 25209.007179/2012-62) Pregão Eletrônico 53/2013 (processo 25209.005401/2013-73), ofende ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, e no art.9º, inciso IV, c/c art. 2º, § 2º, do Decreto 5.450/2005;

e) a falta de clareza e transparência no edital do Pregão Eletrônico 04/2013 (processo 25209.007179/2012-62), que impactou na recusa de proposta de licitante supostamente mais vantajosa, ofende ao disposto no art. 40, inciso VI, c/c os arts. 27 a 31, todos da Lei 8.666/1993;

f) a realização de contratação emergencial sem observância dos requisitos, prazo de vigência e pressupostos previstos em lei no processo 25209.001087/2013-50, relativo à Dispensa 22/2013, configura ofensa ao disposto no art. 24, inciso IV, e no art. 26, ambos da Lei 8.666/1993;

g) o fracionamento de despesa com fuga do processo licitatório, conforme dados extraídos do Siafi Gerencial por conta contábil, discriminados nestes autos (peça 7, p. 27-28), configura ofensa ao disposto no art. art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993.

64.4 dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Controladoria-Regional da União no Estado do Pará.

Secex-PA (2ª DT), 5 de agosto de 2015.

(Assinado eletronicamente)

João Ribeiro dos Santos Filho
AUFC Matr. 6504-8