

Processo TC 019.863/2014-4 (com 18 peças)
Prestação de Contas

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de processo de contas anuais do Instituto Evandro Chagas (IEC) referente ao exercício de 2013.

A unidade técnica promoveu audiência dos responsáveis em razão de diversas irregularidades.

Depois de analisar as razões de justificativa, a unidade instrutora, em pareceres coincidentes, propõe (peças 16 a 18):

“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”.

Além disso, propõe que seja dada ciência ao Instituto Evandro Chagas (IEC) acerca de impropriedades/irregularidades identificadas nestes autos que não foram elididas pelas razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

II

O Ministério Público de Contas dissente do encaminhamento proposto.

Por pertinente, transcreve-se excerto da instrução da unidade instrutiva no que diz respeito ao exame das razões de justificativa apresentadas (peça 16 – destaques acrescidos):

“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).

[...]

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.

[...]

***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).

[...]

***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).*

[...]

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.

[...]

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).

[...]

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.

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).

[...]

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).

[...]

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).

[...]

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).*

[...]

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).*

[...]

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.

Como se vê, os responsáveis admitem a ocorrência de parte das falhas e o exame da unidade técnica é no sentido de que as irregularidades (exceto uma) não foram elididas pelas razões de justificativa ofertadas.

De acordo com a orientação predominante nos julgados do TCU, “a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, 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” (v.g., Acórdãos 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara e 3.137/2006 - 2ª Câmara).

Assim, as impropriedades e as ressalvas verificadas pela equipe de auditoria, se examinadas em conjunto e, quando assim consideradas, nos termos da jurisprudência assente nesta Corte, são fundamento suficiente para a irregularidade das contas dos responsáveis:

“a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável”. (Acórdão 3.137/2006 - 2ª Câmara).

Ressalte-se, ainda, o entendimento esposado no voto condutor do Acórdão 1.741/2010 – 1ª Câmara, da lavra do Ministro José Múcio, no sentido de que, “caso o Tribunal releve ano a ano as falhas, limitando-se a fazer determinações e pugnando por julgar a gestão regular com ressalva, corre-se o risco de perpetuar a conduta temerária do gestor, movida pelo sentimento de impunidade”.

Assim, as ilegalidades apontadas são suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis com aplicação de multa.

III

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas propõe ao Tribunal:

1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos (CPF 093.362.572-34) e do Sr. João Carlos Lopes da Silva (CPF 121.888.592-00) e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

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.

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.

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.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Brasília, em 26 de outubro de 2015.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador