

Acórdão:

ACÓRDÃO 926/2014 - PLENÁRIO

Relator:

JOSÉ JORGE

Processo:

015.955/2009-8

Tipo de processo:

PRESTAÇÃO DE CONTAS (PC)

Data da sessão:

09/04/2014

Número da ata:

11/2014

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Responsáveis: João Martins Dias (CPF nº 012.062.142-87), Antônio Venâncio Castelo Branco (CPF nº 335.823.602-10), Júlio César Campos Aneres (CPF nº 229.809.542-68), Nelson Batista do Nascimento (CPF nº 012.767.942-15), José Ribamar de Abreu Cardoso (CPF nº 031.146.602-82), João Luiz Cavalcante Ferreira (CPF nº 230.379.622-91), Paulo Rodrigues de Souza (CPF nº 043.528.822-91), Paulo Roberto Nobre de Araújo (CPF nº 314.562.512-87), Ana Fátima Motta de Vasconcelos (CPF nº 127.955.692-72), Carlos Roberto da Silva Menezes (CPF nº 041.427.802-04), Mário Gilson Santos Borges (CPF nº 042.724.552-49), José Fernandes Carvalho Cavalcante (CPF nº 229.861.972-72) e Gad Engenharia e Construção Civil Ltda. (CNPJ 03.000.838/0001-73)

Entidade:

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (Ifam)

Representante do Ministério Público:

Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Unidade Técnica:

Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas - Secex/AM

Representante Legal:

não há

Sumário:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS - IFAM. EXERCÍCIO DE 2008. IRREGULARIDADES NA GESTÃO DA ENTIDADE. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES DO DIRETOR-GERAL COM CONDENAÇÃO EM DÉBITO SOLIDÁRIO E APLICAÇÃO DE MULTA. REGULARIDADE COM RESSALVA DOS RESPONSÁVEIS POR OUTRAS OCORRÊNCIAS APONTADAS PELO CONTROLE INTERNO. REGULARIDADE DAS CONTAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (Ifam), relativas ao exercício de 2008.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. João Martins Dias, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 183.295,30 (cento e oitenta e três mil, duzentos e noventa e cinco reais e trinta centavos), solidariamente com a empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda., atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 28/1/2008 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.2. aplicar ao Sr. João Martins Dias e à empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, a qual deverá ser atualizada monetariamente desde data da ciência do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, se paga após o seu vencimento;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.4. julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Nelson Batista do Nascimento, Paulo Rodrigues de Souza, Ana Fátima Motta de Vasconcelos e José Fernandes Carvalho Cavalcante, dando-lhes quitação, com fundamento no art. 16, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

9.5. julgar regulares as contas dos demais responsáveis constantes do rol do Ifam, no exercício de 2008, dando-lhes quitação plena, nos termos do art. 17 da Lei nº 8.443/1992;

9.5. determinar ao Ifam que:

9.5.1. planeje adequadamente suas atividades de modo a atender tempestivamente as providências requeridas pelo Controle Interno do Poder Executivo Federal, provenientes das constatações evidenciadas no Relatório de Auditoria Interna;

9.5.2. utilize o Pregão Eletrônico ao invés do Pregão Presencial, bem como observe o disposto na Lei nº 8.666/1993 quanto à necessidade de licitar, abstendo-se de proceder a múltiplas realizações de despesa por dispensa de licitação para o mesmo objeto, além de zelar pelo princípio da proposta mais vantajosa para a Administração, evitando

desclassificar sumariamente as melhores propostas de preços por conta de pequenas falhas, observando o disposto no art. 43, § 3º, da Lei de Licitações.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

Relatório:

Adoto como parte do Relatório a instrução do Auditor Federal de Controle Externo da Secex/AM, com cujas conclusões manifestou-se de acordo o corpo diretivo daquela unidade técnica:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de prestação de contas da unidade jurisdicionada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (Ifam), exercício 2008.

2. A título de informação, o Instituto Federal do Amazonas, criado pela Lei nº 11.892/2008, é uma instituição que possui natureza jurídica de autarquia, integrante da Rede Federal de Ensino, detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, definidas em estatuto próprio, sendo vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e supervisionada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec).

HISTÓRICO

3. Após os trâmites internos na própria entidade, exigidos pela Portaria-CGU nº 2.238/2008, IN-TCU nº 57/2008, DNTCU nº 93/2008 e pela DN-TCU nº 94/2008, o processo seguiu, em 4/5/2009, para apreciação do Controle Interno do Poder Executivo Federal (peça 2, p. 66).

4. O Controle Interno do Poder Executivo Federal, tendo em vista a constatação de irregularidades cometidas no âmbito da entidade no exercício de 2008 (peça 3, p. 24-26), se pronunciou, em 29/6/2009, pela regularidade com ressalva das contas (peça 3, p. 30-32), posicionamento acolhido pelo Ministro da Educação (peça 3, p. 34).

5. Em 14/12/2009, a Secretaria de Controle Externo do TCU no Amazonas fez seu pronunciamento inicial sobre este processo.

6. Na oportunidade, entendeu-se pela existência de quatro processos que apresentavam conexão com as contas do Ifam do exercício 2008, quais sejam, TC [009.006/2009-9](#), TC [006.156/2009-2](#), TC [016.488/2009-6](#), e TC [019.657/2008-6](#).

7. Tendo em vista a identificação, no âmbito do processo TC [009.006/2009-9](#) (Relatório de Levantamento de Auditoria), de irregularidades graves, com destaque para a inabilitação indevida da empresa licitante que apresentou a proposta com menor preço global, propôs-se ao TCU o sobrestamento das contas até a apreciação definitiva daquele feito (peça 3, p. 37-41).

8. Por meio do despacho constante da peça 3, p. 42, datado de 27/1/2010, o Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler autorizou o sobrestamento.

9. Em 10/10/2012, o TC [009.006/2009-9](#) recebeu seu julgamento definitivo ([Acórdão 2757/2012-TCU-Plenário](#), peça 4, p. 37).

EXAME TÉCNICO

10. A análise técnica a ser empreendida nesta oportunidade deve ser pautada pelas influências do julgamento dos processos conexos, com destaque para o TC [009.006/2009-9](#), no exame de mérito destas contas do Ifam.

Processo TC [019.657/2008-6](#) – Prestação de Contas

11. No processo TC [019.657/2008-6](#), que tratou das contas do Ifam, exercício 2007, o TCU, em 21/9/2010, julgou regulares com ressalva as contas da entidade, e, entre outras deliberações, determinou que se juntassem às contas de 2008 cópias das peças pertinentes ao exame dos pagamentos objeto de citação efetuada no aludido processo, bem como as peças constantes do TC [013.089/2006-3](#) (apenso ao primeiro) que diziam respeito ao assunto (item 9.4. do [Acórdão 5.529/2010-TCU-2ª Câmara](#)). A documentação foi juntada aos autos compondo a peça 6.

12. Trata-se de evidências de débito apurado decorrente de pagamentos indevidos no âmbito do Contrato nº 1/2007, celebrado entre o Ifam e a empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda., destinado à construção da Unidade de Ensino Descentralizado no Município de Coari/AM (Uned Coari).

13. Um dos pagamentos inquinados decorre da diferença acentuada nos coeficientes dos itens e o preço total do serviço 'Cobertura em telha cerâmica, tipo romana', na composição de custo unitário da proposta orçamentária da empresa contratada, Gad Engenharia e Construção Civil Ltda.

14. Os elementos constantes dos autos informam que as quantidades de telhas e mão de obra, para cada metro quadrado de cobertura, não guardam conformidade com as especificações de fornecedores desse tipo de telha, Tabela de Composição de Preços de Orçamento (TCPO 10) da Pini e Informador das Construções, quanto à quantidade de telhas por metro quadrado e à quantidade de mão de obra.

15. O outro pagamento indevido, diz respeito ao serviço 'Estrutura metálica p/ cobertura em telha cerâmica'. Na planilha de orçamento da empresa Gad, apresenta-se com

91.301,52 kg, enquanto se verifica nas plantas do projeto de estrutura metálica a quantidade de 53.115,00 kg.

16. Os valores impugnados pelo TCU no âmbito do Contrato nº 1/2007 dizem respeito aos pagamentos a maior de R\$ 37.053,20 para o serviço 'Cobertura em telha cerâmica, tipo romana' e de R\$ 183.295,30 para o serviço 'Estrutura metálica p/ cobertura em telha cerâmica'.

17. Importante informar que estas irregularidades foram identificadas pelo TCU no curso do monitoramento do processo de representação TC [013.089/2006-3](#) (processado naqueles mesmos autos), autuado com o objetivo de apurar irregularidades na licitação Concorrência nº 001/2006, destinada à contratação de empresa para a execução das obras da Uned Coari, apontadas pela então licitante Gad Engenharia e Construção Civil Ltda., com destaque para deficiências no projeto básico decorrentes de distorções encontradas no confronto do orçamento da obra com os elementos técnicos constantes dos projetos, das especificações técnicas e do edital.

18. Na decisão de mérito daquele feito, proferida após a determinação ao Ifam em sede de medida cautelar para suspensão da licitação, o TCU, em síntese, fixou prazo ao Ifam para adoção de medidas no sentido de proceder à anulação da Concorrência nº 1/2006, bem como determinou à entidade que, na eventualidade de abertura de novo procedimento licitatório, fizesse constar, no projeto básico, orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços efetivamente previstos para a execução das obras ([Acórdão 1.523/2006-TCU-Plenário](#)). O Plenário desta Corte determinou, também, que a Secex Amazonas monitorasse o cumprimento das referidas deliberações.

19. No curso do monitoramento, a Secex Amazonas, na análise dos documentos da nova licitação aberta (Concorrência nº 2/2006), identificou irregularidades cometidas na condução do novo certame competitivo, notadamente a desclassificação das duas empresas que apresentaram menor preço global e eleição da terceira colocada como vencedora, além de distorções nos serviços descritos nos itens 13 e 15 desta instrução técnica.

20. Como medidas saneadoras, o TCU promoveu audiência dos responsáveis (diretor-geral, membros da comissão permanente de licitação), oitiva da empresa Gad, bem como diligência ao Ifam.

21. Após análise dos novos elementos, entendeu-se pela proposta de aplicação de multa aos responsáveis ouvidos em audiência pela desclassificação irregular das licitantes; ademais, propôs-se a realização de citação do diretor-geral, do engenheiro autor do projeto, e da empresa Gad, por conta do débito apurado decorrente do pagamento por serviços não executados. Todavia, tendo em vista a existência de conexão do processo com as contas do Ifam de 2007, o Ministro-Relator decidiu apensar os autos às referidas

contas, para a análise em conjunto e em confronto, e a promoção das propostas alvitradas.

22. No âmbito das contas de 2007, os Srs. João Martins Dias, Diretor-Geral do Ifam e Antônio Soares de Andrade, Coordenador da Coordenadoria de Obras e Engenharia – COENG e autor do projeto e responsável pela Planilha Orçamentária do órgão, bem como a empresa Gad, foram citados solidariamente pelas irregularidades, em 28/4/2009 (peça 6, p. 2-7).

23. No voto condutor do [Acórdão 5.529/2010-TCU-2ª Câmara](#), o Exmo. Ministro-Relator, José Jorge, discordou da proposta de aplicação de multa aos responsáveis pela desclassificação das duas melhores propostas de preços, argumentando que o procedimento adotado pela entidade foi devidamente justificado e não poderia ser considerado desarrazoado, alegando que os percentuais indevidos poderiam gerar valores globais fictícios. Em acréscimo, reforça sua tese informando que, conforme destacado por esta unidade técnica, não há evidência nos autos de má-fé nem de locupletamento dos responsáveis.

24. Na mesma assentada, o Exmo. Ministro-Relator, após considerar que os pagamentos inquinados ocorreram no exercício de 2008, não viu razão para expender comentários acerca do assunto no processo de contas de 2007, motivo pelo qual propôs à 2ª Câmara o encaminhamento de cópia das peças pertinentes para o presente processo.

25. Concernente ao exercício de ocorrência do fato gerador do débito, verifica-se que os pagamentos a maior para os serviços inquinados foram efetuados na quinta e sexta medição, pagas em janeiro e fevereiro de 2008 (peça 6, p. 95-132), o que, de fato, comprova ser este processo a sede correta para análise do caso.

26. Em relação à análise da responsabilidade pelo cometimento da irregularidade, entende-se plausível o entendimento do MP-TCU de que deve ser afastada a responsabilização do Sr. Antônio Soares de Andrade, tendo em vista que o engenheiro foi autor apenas do projeto arquitetônico da obra. Trata-se de entendimento bastante razoável, pois o fato de o engenheiro ter sido o autor do projeto e o responsável pela planilha orçamentária do órgão não tem o condão de, por si só, fazer o nexo de causa com a irregularidade identificada, qual seja, o pagamento a maior constatado. Todavia, permanece a responsabilidade em débito do diretor-geral e da empresa Gad.

27. Em acréscimo, importante frisar que, com relação ao diretor-geral e à empresa Gad, tais responsáveis tiveram conhecimento da irregularidade ainda no âmbito do processo TC [013.089/2006-3](#), e que, naquele feito, foi dada a oportunidade de se manifestarem acerca das constatações em sede de audiência.

28. Importante destacar, mais ainda, é o fato de que o cheque emitido pelo Ifam em favor da empresa Gad e destinado ao pagamento da última medição data de 15/5/2008, posterior às datas de recebimento das audiências dos responsáveis (agosto de 2007

para o diretor-geral do Ifam, e janeiro de 2008, para a empresa Gad), razão pela qual o titular da entidade poderia ter tomado medidas contratuais visando o resguardo dos valores impugnados preliminarmente pelo TCU, o que reforça a tese pela reprovabilidade das condutas dos responsáveis.

29. Face ao exposto neste particular, deve-se propor julgamento pela irregularidade das contas do Sr. João Martins Dias, e condená-lo, solidariamente com a empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda., ao débito apurado, bem como ser aplicada, ao agente público, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

30. Concernente à quantificação do débito, tendo em vista não prejudicar os responsáveis, deve-se adotar como data de ocorrência dos débitos a data do recebimento, pela empresa Gad, do pagamento referente à sexta medição (peça 6, p. 99).

Processo TC 006.156/2009-2 - Representação

31. O processo TC 006.156/2009-2 cuidou de representação para apuração de supostas irregularidades apontadas em documento anônimo.

32. Convém relatar que o documento foi inicialmente protocolado como Denúncia. Contudo, após análise preliminar, foi recebido como Representação de unidade técnica, considerando que carecia, de modo geral, de indícios mais detalhados sobre as possíveis irregularidades, notadamente sobre os objetos em que estavam sendo apontadas as irregularidades. Deste modo, entendeu-se que apenas dois itens eram merecedores de atenção: i) pagamento antecipado de obras; ii) recursos próprios não depositados na conta única.

33. Após as análises pertinentes, e com a promoção das medidas saneadoras, o processo recebeu o julgamento definitivo do Tribunal ([Acórdão 2.965/2009-TCU-Plenário](#), Sessão de 9/12/2009). Na decisão colegiada, decidiu-se, entre outras deliberações, pela juntada daqueles autos às contas do Ifam do exercício 2009, para apreciação em conjunto e em confronto.

34. Os demais itens da aludida decisão colegiada também não influenciam o mérito destas contas, como indicado a seguir:

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.5.1. ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - IFAM que:

1.5.1.1. Observe a necessária publicação dos editais de licitação em jornal diário de grande circulação, a fim de evitar a falha ocorrida na TP nº 02/2008 e TP nº 03/2008, de acordo com o inciso III do art. 21 da Lei nº 8.666/1993, de 1990;

1.5.1.2. Observe a regular liquidação da despesa, não realizando pagamento antecipado conforme restou demonstrado no Contrato nº 001/2009 para reforma do auditório

Jorge Alberto Furtado e fachada principal, de acordo com art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964;

1.5.2. Juntar estes autos às contas do IFAM relativas ao exercício de 2009, para exame em conjunto e em confronto.

Processo TC 009.006/2009-9 – Relatório de Levantamento de Auditoria

35. Trata-se de processo de Relatório de Levantamento de Auditoria, destinado à fiscalização das obras de construção da Unidade de Ensino Descentralizado no município de Presidente Figueiredo/AM (Uned Presidente Figueiredo).

36. Este processo, autuado em 17/4/2009, recebeu três deliberações do Plenário do Tribunal (Acórdãos 1.857/2011, 2.322/2012 e 2.757/2012, peça 5), sendo que as duas últimas foram prolatadas no âmbito dos recursos interpostos pelos responsáveis.

37. O [Acórdão 1.857/2011-TCU-Plenário](#), prolatado na Sessão de 13/7/2011, entre outras deliberações, rejeitou as razões de justificativa produzidas para fazer frente à desclassificação indevida da empresa Growth no âmbito da Concorrência nº 3/2008 (menor preço global), razão pela qual aplicou multa de R\$ 4.000,00 individualmente aos membros da comissão de licitação, quais sejam, Ana Fátima Motta de Vasconcelos, Maria Helena Oliveira Nogueira, Juarez Alves Ehlms e Hamilton Vasconcelos Gadelha (item 9.1. da deliberação).

38. O [Acórdão 2.322/2012-TCU-Plenário](#), prolatado na sessão de 29/8/2012, entre outras deliberações, conheceu dos pedidos de reexame interpostos pelos responsáveis contra o item 9.1. do [Acórdão 1.857/2011-TCU-Plenário](#), negou-lhes provimento, e autorizou o parcelamento da multa aplicada aos responsáveis em 36 vezes (peça 4, p. 30).

39. O [Acórdão 2.757/2012-TCU-Plenário](#), prolatado na sessão de 10/10/2012, deliberou acerca dos embargos de declaração opostos por Hamilton Vasconcelos Gadelha, Juarez Alves Ehlms e Maria Helena Oliveira Nogueira contra o [Acórdão 2.322/2012-TCU-Plenário](#). Nesta assentada, o TCU conheceu dos recursos interpostos e, no mérito, negou-lhes provimento (peça 4, p. 37), esgotando-se, deste modo, as possibilidades de recursos no âmbito do TCU referentes ao aludido processo, e, assim, suspendendo, definitivamente, o sobrestamento das contas de 2008.

40. Face ao exposto, considerando que os atos de gestão inquinados dos membros da comissão permanente de licitação do Ifam, que resultaram na desclassificação indevida da licitante que apresentou a proposta com o menor preço global e que culminaram na aplicação de multa, ocorreram no exercício de 2008, as presentes contas devem, por conta desta particular análise, ser julgadas irregulares.

41. Atualmente, o processo se encontra em fase de acompanhamento do recolhimento das dívidas.

Processo TC 016.488/2009-6 – Representação

42. Trata-se de processo de representação instaurado pela Secex Amazonas para apuração de ocorrência de fraude perpetrada por licitante do processo licitatório Concorrência nº 3/2008, destinado à contratação de empresa para construção da Unidade de Ensino Descentralizado em Presidente Figueiredo (Uned Presidente Figueiredo).

43. Pelo [Acórdão 2.179/2010-TCU-Plenário](#), sessão de 25/8/2010, o Tribunal declarou a inidoneidade da licitante Fort Empreendimentos e Tecnologia Ltda. para participar, pelo prazo de cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal (item 9.4.).

44. Os demais itens da aludida decisão colegiada não influenciam o mérito destas contas. Por fim, o item 9.7 determinou o arquivamento do processo.

Análise do mérito das contas

45. Face ao exposto, considerando os julgamentos proferidos no âmbito dos processos TC 009.006/2009-9, TC 006.156/2009-2, TC 016.488/2009-6, e TC 019.657/2008-6, considerando que a identificação do dano ao erário no último já recebeu os trâmites exigidos para o exercício pleno, no âmbito do TCU, do direito de ampla defesa e do contraditório, e considerando, também, que, pela disciplina do RI-TCU (Título IX, Capítulos I a V), não cabe mais recurso aos citados processos, as presentes contas do Ifam do exercício de 2008 estão aptas para receberem o julgamento de mérito pelo Tribunal.

46. Pela análise técnica empreendida na última instrução deste processo (peça 3, p. 37-41), ressaltaram-se algumas falhas ou irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão da CGU, que ainda não tinham sido sanadas até a oportunidade de encaminhamento do processo ao TCU.

47. As seguir, transcrevem-se as irregularidades:

- morosidade para tomar providências diante das constatações nos Relatórios de Auditoria Interna;
- não atendimento à recomendação do Controle Interno em relação à ausência de documento fiscal na Prestação de Contas de Suprimento de Fundos;
- fuga do processo licitatório em 22 processos dos 28 analisados, no valor de R\$ 131.145,08;
- utilização de 'pregão presencial' em vez do preferencial 'pregão eletrônico' em um processo analisado;

48. Deste modo, propôs-se que o TCU, na oportunidade de decisão sobre o mérito das contas, fizesse determinações à entidade, com vistas ao saneamento das falhas.

CONCLUSÃO

49. O exame técnico empreendido nos elementos constantes do processo de contas (TC 015.955/2009-8) combinado com o exame das questões tratadas nos processos conexos (TC 009.006/2009-9, TC 006.156/2009-2, TC 016.488/2009-6, e TC 019.657/2008-6), permitiu identificar, no exercício de 2008, irregularidade grave que ensejou dano ao erário, irregularidades graves que não ocasionaram débito, além de falhas e impropriedades formais.

50. A primeira diz respeito aos pagamentos a maior no âmbito do Contrato nº 1/2007, destinado à construção da Unidade de Ensino Descentralizado no Município de Coari/AM (Uned Coari); a segunda refere-se às desclassificações indevidas das melhores propostas nas licitações destinadas às contratações das Uned de Presidente Figueiredo e Coari; a terceira diz respeito às falhas identificadas pela CGU, descritas no item 47 desta instrução.

51. Face todo o exposto, o TCU deve proferir julgamento pela irregularidade das contas do Diretor Geral da entidade e dos Membros da Comissão Permanente de Licitação, em virtude das irregularidades graves identificadas; regular com ressalva as contas do Diretor de Administração e Planejamento, do Diretor de Contabilidade e Execução Financeira e do Gerente de Recursos Humanos, tendo em vista as falhas ou impropriedades identificadas pela CGU (peça 3, p. 24-26); e regular as contas do demais responsáveis constantes do rol do Ifam no exercício de 2008 (peça 1, p. 6-8).

52. Ademais, o TCU deve aplicar débito ao titular da entidade, solidariamente com a empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda., decorrente do dano apurado no Contrato nº 1/2007, (R\$ 220.348,20, a contar do dia 23/1/2008, peça 6, p. 99).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

53. Entre os benefícios das ações de controle externo decorrentes do julgamento das contas do Ifam, exercício 2008, estabelecidos na Portaria-Segecex 10, de 30 de março de 2012, pode-se mencionar o débito imputado pelo Tribunal e Correção de irregularidades e impropriedades.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Diante do exposto, submetem-se estes autos à consideração superior, propondo, o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator, por intermédio do MP-TCU:

54.1. julgar irregulares as contas dos Srs. João Martins Dias, Ana Fátima Motta de Vasconcelos, George Floro Marinho da Costa, Maria Helena Oliveira Nogueira, Juarez Alves Ehlms e Hamilton Vasconcelos Gadelha, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 205 e 209, incisos II e III, do RI-TCU;

54.2. julgar regular com ressalva as contas dos Srs. Nelson Batista do Nascimento, Paulo Rodrigues de Souza e José Fernandes Carvalho Cavalcante, com fundamento no art. 16, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 205 e 208, do RI-TCU;

54.3. julgar regular as contas dos demais responsáveis constantes do rol do Ifam no exercício de 2008, dando-lhes quitação plena, nos termos do art. 17 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 205 e 207 do RI-TCU;

54.4. condenar o Sr. João Martins Dias (CPF 012.062.142-87), solidariamente com a empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda., ao pagamento do débito de R\$ 220.348,20, a contar de 23/1/2008, com fundamento nos arts. 16, § 2º, alínea 'b', 19 e 23, inciso III, da citada Lei, c/c os arts. 209, § 5º, inciso II, e § 6º, 210, e 214, inciso III, do RI-TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI-TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até o dia do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

54.5. cientificar o Ifam para que:

54.5.1. planeje adequadamente suas atividades de modo a atender tempestivamente as providências requeridas pelo Controle Interno do Poder Executivo Federal, provenientes das constatações exaradas no Relatório de Auditoria Interna;

54.5.2. utilize o Pregão eletrônico em vez do Pregão presencial, bem como observe o disposto na Lei nº 8.666/1993 quanto à necessidade de licitar, abstendo-se de proceder a múltiplas realizações de despesa por dispensa de licitação para o mesmo objeto, além de zelar pelo princípio da proposta mais vantajosa para a Administração, evitando desclassificar sumariamente as melhores propostas de preços por conta de pequenas falhas, observando o disposto no art. 43, § 3º, da Lei de Licitações.

54.6 encerrar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do RI-TCU”.

2. Por sua vez, o Ministério Público, representado nos autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se nos seguintes termos, no essencial:

“(…)

//

Ao ver do Ministério Público, na análise técnica empreendida na última instrução deste processo (peça 3, pp. 37/41), algumas falhas ou irregularidades, apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão da CGU, não foram devidamente esclarecidas:

a) Morosidade para tomar providências diante das constatações nos Relatórios de Auditoria Interna (item 1.1.2.1 do Relatório de Auditoria do Controle Interno);

Responsáveis: João Martins Dias, Diretor Geral e José Fernandes Carvalho Cavalcante, Gerente de Recursos Humanos.

Embora tenha efetivamente havido morosidade na tomada de providências em relação à existência de acumulação irregular de cargos constatados pela auditoria interna (peça 3, pp. 98/100), verificou-se que foram tomadas, em 2009, providências no sentido de envio de memorando aos servidores para pronunciamento quanto à possível acumulação irregular e de solicitação de pronunciamento da Procuradoria Federal. Entendeu-se que deveria ser efetuada, quando da proposta de mérito, determinação à entidade para que, ao se verificar acumulação irregular de cargos, inicie de imediato as providências para a regularização da situação, em atenção ao princípio da eficiência constante da Constituição Federal.

O Ministério Público observa que no Relatório de Gestão de 2007 já havia recomendação expressa de modo a se 'criar rotina para que haja um controle rigoroso no registro do ponto dos servidores da unidade'.

b) Não atendimento à recomendação do controle interno em relação à ausência de documento fiscal na Prestação de Contas de Suprimento de Fundos (item 1.1.3.1 do Relatório de Auditoria do Controle Interno).

Responsáveis: Nelson Batista do Nascimento, Diretor de Administração e Planejamento e Paulo Rodrigues de Souza, Coordenador de Contabilidade e Execução Financeira.

Em um processo de Suprimento de Fundos, com utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal, 6 despesas, no valor total de R\$ 1.778,95, deixaram de ser comprovadas por meio de nota ou cupom fiscal. Entendeu-se que deveria ser efetuada, quando da proposta de mérito, determinação corretiva.

O Ministério Público verifica a reincidência desta irregularidade já apontada nas contas do ano anterior.

c) Definição incorreta da modalidade de licitação em dois processos analisados no valor de R\$ 268.582,28 (item 1.1.6.4 do Relatório de Auditoria do Controle Interno)

Norma infringida: art. 23 da Lei nº 8.666/1993.

Responsável: Nelson Batista do Nascimento, Diretor de Administração e Planejamento.

Nos processos relativos aos Contratos nºs 31/2005 e 7/2005, orçados inicialmente em R\$ 66.000,00 (por 11 meses) e R\$ 51.111,20 (por 7 meses), foi utilizada a modalidade convite, modalidade adequada de licitação à época. Entendeu-se que o fato de a possibilidade de prorrogação por 60 meses estar prevista no contrato, conforme faculta

a Lei nº 8.666/1993, não é suficiente para que a escolha da modalidade de licitação se baseie no valor estimado da contratação para um período de 12 meses.

Este fato representa descumprimento da lei de licitações e contratos e diminui as chances de competitividade entre as empresas, possibilitando aquisições mais onerosas e direcionamentos indesejáveis.

d) Fuga do processo licitatório em 22 processos dos 28 analisados no valor de R\$ 131.145,08 (item 1.1.6.5 do Relatório de Auditoria do Controle Interno).

Norma infringida: art. 23 da Lei nº 8.666/1993.

Responsável: Nelson Batista do Nascimento, Diretor de Administração e Planejamento.

Verificou-se em relação à aquisição de materiais de informática e de expediente, que, embora em alguns meses tenham sido realizados pregões para a aquisição, em outros meses as aquisições foram feitas por meio de dispensa de licitação. Denotou-se falta de planejamento da unidade e fuga do processo licitatório quando se realiza o somatório das diversas dispensas de licitação relacionadas à aquisição de materiais de expediente e materiais de informática. O Controle Interno apresenta como causa dessa situação a deficiência da gestão no planejamento de compras da unidade, não havendo indícios de má-fé por parte dos responsáveis, tendo ocorrido inclusive durante parte do ano a realização de pregão para aquisição desses materiais. Entendeu-se, portanto, suficiente realização de determinação corretiva.

O Ministério Público não pode concordar somente com a determinação alvitrada: esta é uma falha grave que denota a falta de planejamento e a afronta expressa à legalidade.

e) Utilização de 'pregão presencial' em vez do preferencial 'pregão eletrônico' em um processo analisado (item 1.1.6.3 do Relatório de Auditoria do Controle Interno).

Norma infringida: art. 4º do Decreto nº 5.450/2005.

Responsável: Ana Fátima Motta de Vasconcelos, Coordenadora da Comissão Permanente de Licitações.

Foi efetivada licitação na modalidade pregão presencial (nº 1312008) quando deveria ter sido realizada na modalidade pregão eletrônica, pois é a modalidade preferencial nos termos da legislação e não havia razões suficientes para justificar a realização da licitação na modalidade pregão presencial (peça 3, pp. 103/4). Entendeu-se, também, que deveria ser efetuada, quando da proposta de mérito, determinação corretiva.

Mais uma irregularidade grave, pois já é por demais consabido que a utilização do pregão presencial deve-se restringir apenas aos casos que não se possam subordinar ao pregão eletrônico.

A Secex/AM entendeu que deveriam ser julgadas regulares com ressalva as contas do Diretor de Administração e Planejamento, Sr. **Nelson Batista do Nascimento** e do Gerente de Recursos Humanos, Sr. **José Fernandes Carvalho Cavalcante** tendo em vista as falhas ou impropriedades identificadas pela CGU (peças 3, pp. 24/6) e regulares as contas dos demais responsáveis constantes do rol do Ifam no exercício de 2008 (peça 1, pp. 6/8).

Verifica-se, da própria análise da Secex/AM, que grande parte das manifestações da unidade, embora tentem justificar os procedimentos indevidos, não são hábeis a elidir nenhuma das irregularidades a eles imputadas. Informam recorrentemente que adotaram medidas saneadoras, conforme orientação da CGU e jurisprudência desta Corte de Contas.

Entretanto, prevalece nesta Corte entendimento no sentido de que 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 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara, e [3.137/2006 - 2ª Câmara](#)).

O Ministério Público perfilha a orientação jurisprudencial desta Corte de Contas sobre o tema e propõe a irregularidade das contas dos referidos responsáveis, com aplicação de multa, considerando a gravidade dos ilícitos.

Ao ver do Ministério Público, afigura-se equivocado o derradeiro entendimento da unidade técnica: todas as irregularidades acima citadas impedem a consecução de uma boa gestão pública. Todos os atores envolvidos, todos os gestores que compõem o rol dos responsáveis são protagonistas da administração do Ifam e, portanto, devem atuar em consonância com os ditames legais e regulamentares que orientam a administração pública.

Os ilícitos apurados na gestão do Ifam no exercício de 2008, pela sua natureza, demonstram infração à norma legal e à jurisprudência desta Corte de Contas; descontrole no trato com recursos públicos em diversas áreas, bem como negligência no exercício das funções por parte dos respectivos responsáveis.

Cabe aplicar, portanto, nestas contas anuais, o pertinente entendimento assente no [Acórdão 3.137/2006 - 2ª Câmara](#), segundo o qual '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'.

Também se afiguram consentâneas com o caso as considerações do voto condutor do [Acórdão 1.741/2010 - 1ª Câmara](#), 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’.

Por tudo isso, requer-se mais informações dos gestores acerca do ocorrido. O contribuinte exige de seus gestores públicos a ausência da desídia, da negligência e do desprezo à ordem legal. Necessitamos cada vez mais de gestores atilados e comprometidos com a aderência às normas em suas ações cotidianas. De nada valeria a diuturna vigilância dos controles se a gestão não se aperfeiçoa e não se planeja.

Para tanto, o Ministério Público entende necessário audiência de todos os responsáveis para melhores esclarecimentos dos fatos apontados pelo Relatório da CGU.

///

Caso não acatada a audiência, o Ministério Público, somente em atenção ao § 2º do art. 62 do RITCU, passa à análise do mérito.

A proposta de condenação em débito do Diretor Geral e da empresa Gad Engenharia Ltda. decorre das irregularidades do TC [013.089/2006-3](#). Para exame mais minudente do ocorrido, recorro à peça do Ministério Público que bem resumiu o caso por ocasião de instrução das contas da entidade de 2007 (TC [019.657/2008-6](#)):

‘O TC [013.089/2006-3](#), juntado a estes autos, cuida de representação formulada pela empresa GAD Engenharia e Construção Civil Ltda., acerca de irregularidades ocorridas na Concorrência 1/2006 promovida pelo Cefet/AM para a construção da unidade de Coari/AM.

O Plenário, por meio do Acórdão 1.523/2006, fixou prazo para que o Cefet/AM anulasse a referida concorrência, bem como determinou que, caso fosse realizado novo processo licitatório, a Secex/AM deveria promover o monitoramento desse certame.

Assim, foi promovida diligência ao Cefet/AM, a fim de que apresentasse os seguintes esclarecimentos (fl. 183, v. p., TC [013.089/2006-3](#)):

- se foi aberto novo processo licitatório para contratação das obras e serviços da referida unidade;

- em caso afirmativo: encaminhar à Secretaria de Controle Externo no Amazonas a seguinte documentação:

a) informação quanto às determinações do item 9.4, [Acórdão 1.523/2006-TCU-Plenário](#), sessão de 23/8/2006;

b) cópia do processo licitatório com todos os seus elementos, dentro os quais o projeto básico (arquitetura e complementares), planilha orçamentária detalhada e planilha de composição de custo unitário.

Em resposta, a instituição de ensino encaminhou o Ofício 21- GDC/Cefet - AM/07 com as seguintes informações: (fl. 3, a. 2, TC [013.089/2006-3](#)):

'a) foi aberto novo processo licitatório;

b) estamos encaminhando cópia do processo licitatório em que foram cumpridas as determinações contidas no item 9.4 do [Acórdão 1.523/2006 – TCU - Plenário](#), sessão de 23/8/2006'.

Depois da análise da documentação enviada pelo Cefet/AM, foram promovidas audiências dos responsáveis pelo novo procedimento licitatório, Concorrência 2/2006, em razão das seguintes irregularidades:

a) disparidade no valor global da obra orçado pelo Cefet/AM na Concorrência 1/2006 (R\$ 2.344.795,42) e na nova licitação, Concorrência 2/2006 (R\$ 4.348.783,00), haja vista ter havido a diminuição nas quantidades dos principais itens da obra e acréscimo de serviços menos significativos;

b) desclassificação das empresas Tecmacon Construções Ltda. e M.M. Engenharia Ltda., considerando que, de acordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, a licitação destina-se a garantir a proposta mais vantajosa para a Administração e será julgada e processada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Considerando que a empresa Tecmacon Construções Ltda. atendeu aos princípios básicos mencionados na Lei das Licitações e aos termos do edital, da mesma forma que a empresa GAD Engenharia, sendo que esta apresentou maior preço, a CPL deixou de escolher a proposta mais vantajosa para a Administração;

c) coeficientes e preço do serviço 'cobertura em telha cerâmica, tipo romana' na composição da empresa GAD Engenharia não condizem com a realidade. As quantidades de telha e mão de obra não guardam conformidade com as especificações de fornecedores de telhas, tabela de composição de preços de orçamento (TCPO10) da PINI e informador das construções

d) quantidade do serviço 'estrutura metálica p/ cobertura em telha cerâmica na planilha de orçamento da empresa GAD apresenta-se com 91.301,52 kg enquanto verificou-se nas plantas do projeto de estrutura metálica a quantidade de 53.115,00 kg.

Como bem ponderado pela unidade técnica, a falha descrita na alínea 'a' foi devidamente afastada. No entanto, não restou justificada a eliminação das duas empresas que apresentaram as propostas com menores preços globais.

Desse modo, a entidade, ao contratar, sem a devida fundamentação, com a empresa que seria a terceira colocada na concorrência do tipo menor preço, deixou de acolher a

proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que representou um custo maior de R\$ 88.588,01.

Esse valor constitui dano ao erário, motivo por que deve ser objeto de citação do Diretor Geral do Cefet/AM, solidariamente com os membros da Comissão Permanente de Licitação e com a empresa contratada, GAD Engenharia e Construção Civil Ltda.

Ante a impossibilidade de apurar a data exata em que se concretizou o dano, visto que este dano decorre do preço global da obra, o débito deve ser atualizado a partir das datas dos últimos pagamentos efetuados à construtora, em 22/4/2008 e 9/5/2008 (fl. 346, v. 1, TC [013.089/2006-3](#)).

Caso não seja acatada a preliminar suscitada, o Ministério Público anui, então, à proposta da unidade técnica no sentido de aplicar multa aos membros da Comissão Permanente de Licitação (Ana Fátima Motta de Vasconcellos – Presidente da CPL, Maria Helena Oliveira Nogueira, George Floro Marinho da Costa e Juarez Alves Ehm) e ao Diretor Geral do Cefet/AM, visto que a eliminação das empresas que ofereceram melhores propostas, sem a devida fundamentação e em afronta ao edital, constitui, no mínimo, grave ofensa à norma legal.

As ilegalidades elencadas nas alíneas 'c' e 'd' também não foram elididas, motivo por que, por determinação do Ministro Relator, foram promovidas, neste processo de prestação de contas, as citações dos srs. João Martins Dias, Diretor Geral do Cefet/AM e Antônio Soares de Andrade, engenheiro autor do projeto, e da empresa GAD Engenharia e Construção Civil Ltda., vencedora do certame e contratada para a realização do objeto.

Após análise das alegações de defesa, a unidade técnica sugeriu julgar regulares com ressalva as contas do Sr. João Martins Dias e demais responsáveis arrolados no processo, além de propor determinações à entidade (fls. 150/68, v. p.).

No que tange ao pagamento do serviço 'cobertura em telha cerâmica, tipo romana', cuja planilha de composição de custo unitário apresentou coeficientes não condizentes com os praticados no mercado de custos de obras, a GAD Engenharia informou que o projeto básico do Cefet/AM indicava telha cerâmica romana com 28 unidades por metro quadrado.

Alegou que, no entanto, é a telha do tipo Plan que apresenta essa densidade, enquanto a telha tipo romana exige 16 a 18 telhas para cobrir um metro quadrado. Sendo assim, apresentou proposta com a telha do tipo Plan, bem como executou o serviço em conformidade com a sua proposta.

Os Srs. João Martins Dias e Antônio Soares de Andrade argumentaram que houve um equívoco no projeto básico, do qual deveria constar a telha tipo Plan, visto que este é o modelo que utiliza 28 telhas para a cobertura de um metro quadrado. Aduzem que, contudo, a maioria das participantes apresentou proposta levando em conta a telha do tipo Plan, e que, portanto, não houve prejuízo à concorrência.

Alegam, ainda, que o preço previsto para o serviço era de R\$ 33,75/m², enquanto a empresa vencedora ofereceu o preço de R\$ 30,60/m², e que, assim, não ocorreu dano ao erário.

A Planilha Orçamentária previa a execução de 3.804,23 m² de cobertura em telha cerâmica, de primeira, tipo romana, ao custo unitário de R\$ 33,75, totalizando R\$ 128.392,76 (fl. 139, a. 2).

De acordo com a composição de custos, o preço unitário foi obtido da seguinte forma (fl. 193, a. 2):

<i>cobertura em telha cerâmica, de primeira, tipo romana</i>	<i>m²</i>	<i>coeficiente</i>	<i>Preço unitário</i>	<i>Parcial</i>	<i>Soma</i>	<i>BDI</i>	<i>Total</i>
<i>MA</i>	<i>Telha cerâmica tipo romana</i>	<i>un</i>	<i>28,00</i>	<i>0,49</i>	<i>13,72</i>		
<i>MO</i>	<i>Pedreiro</i>	<i>h</i>	<i>0,04</i>	<i>6,49</i>	<i>0,26</i>		
<i>MO</i>	<i>Servente</i>	<i>h</i>	<i>2,5</i>	<i>4,79</i>	<i>11,98</i>		
						<i>R\$</i>	<i>R\$</i>
						<i>25,96</i>	<i>7,79</i>
							<i>R\$</i>
							<i>33,75</i>

Desse modo, a Planilha Orçamentária e a Planilha de Composição de Custos deixavam dúvida acerca de qual telha deveria ser utilizada na obra, pois a primeira previa a telha tipo romana, enquanto a segunda cuidava de telha com densidade de 28 unidades/m², sendo que esta corresponde à telha do tipo plan, conforme ficou demonstrado nos autos.

Assim, não era evidente que a instituição de ensino exigia o emprego da telha tipo plan, como alegam os defendentes, tanto que algumas participantes do certame apresentaram cotação de preço da telha tipo romana.

No entanto, apesar da dúvida que o edital levantava, licitante alguma apresentou questionamentos ao Cefet/AM.

Dessarte, a maioria das licitantes apresentou proposta com a telha tipo plan. Com certeza, porque seu preço unitário é inferior ao preço da telha tipo romana.

Contudo, na composição do preço não deveria ser considerado apenas o valor da telha, como fez o analista instrutor, mas o preço de todos os componentes que formavam o

custo final do serviço.

Dessa forma, na dúvida, deveria ser empregada a telha que, ao final, fosse menos onerosa aos cofres da entidade.

O emprego da telha tipo plan, apresentada pela empresa GAD Engenharia, teve um custo de R\$ 30,60 o metro quadrado, conforme segue (fl. 1.952, v. 10, a. 2, TC [013.089/2006-3](#)):

*Cobertura em telha cerâmica, tipo romana unid:
m²*

<i>Discriminação</i>	<i>unidade</i>	<i>quantidade</i>	<i>Unit. R\$</i>	<i>Total – R\$</i>
<i>Servente</i>	<i>h</i>	<i>2,500</i>	<i>2,12</i>	<i>5,30</i>
<i>Pedreiro</i>	<i>h</i>	<i>0,040</i>	<i>2,87</i>	<i>0,11</i>
<i>Areia lavada, tipo média</i>	<i>m²</i>	<i>0,001</i>	<i>25,00</i>	<i>0,03</i>
<i>Cimento portland CP II-E-32</i>	<i>kg</i>	<i>0,2500</i>	<i>0,42</i>	<i>0,11</i>
<i>Telha cerâmica, tipo romana</i>	<i>un</i>	<i>28,00</i>	<i>0,50</i>	<i>14,00</i>
<i>MO: R\$ 5,41</i>	<i>Total MO: R\$ 11,36</i>	<i>MO + MA: R\$ 25,50</i>		
<i>LS: R\$ 5,95</i>	<i>Total MA: R\$ 14,14</i>	<i>BDI: R\$ 5,10</i>	<i>Total: R\$ 30,60</i>	

Já se tivesse sido utilizada a telha do tipo romana, que exige menos mão de obra por metro quadrado, o custo seria de R\$ 26,91/m².

Tem-se esse valor a partir do cálculo efetuado pela unidade técnica (fl. 185, v. p., TC [013.089/2006-3](#)), apenas alterando o valor unitário da cerâmica para R\$ 0,78. Esse foi o preço atribuído à telha tipo romana pela GAD Engenharia, em suas alegações de defesa, o que parece razoável, visto que a telha de maior dimensão deve ter um custo superior.

*Cobertura em telha cerâmica, tipo romana unid:
m²*

<i>Discriminação</i>	<i>unidade</i>	<i>quantidade</i>	<i>Unit. R\$</i>	<i>Total – R\$</i>
<i>Servente</i>	<i>h</i>	<i>0,500</i>	<i>2,12</i>	<i>1,06</i>
<i>Pedreiro</i>	<i>h</i>	<i>1,000</i>	<i>2,87</i>	<i>2,87</i>

<i>Areia lavada, tipo média</i>	<i>m²</i>	<i>0,001</i>	<i>25,00</i>	<i>0,25</i>
<i>Cimento portland CP II-E-32</i>	<i>kg</i>	<i>0,2500</i>	<i>0,42</i>	<i>0,1050</i>
<i>Telha cerâmica, tipo romana</i>	<i>un</i>	<i>18,00</i>	<i>0,78</i>	<i>14,04</i>
<i>MO: R\$ 3,93</i>	<i>Total MO: R\$ 8,2530</i>	<i>MO + MA: R\$ 22,423</i>		
<i>LS: R\$ 4,3230</i>	<i>Total MA: R\$ 14,17</i>	<i>BDI: R\$ 4,4846</i>	<i>Total: R\$ 26,91</i>	

Ou seja, foi pago o valor de R\$ 3,69, a maior, por metro quadrado de cobertura de telha.

Considerando que na obra foram cobertos 3.804,23 m² de telhado, permanece o débito de R\$ 14.037,60, a ser imputado solidariamente ao Sr. João Martins Dias, Diretor Geral do Cefet/AM, e à empresa GAD Engenharia e Construção Civil Ltda.

A responsabilidade do Sr. Antônio Soares de Andrade deve ser afastada, uma vez que restou comprovado que este engenheiro foi autor apenas do projeto arquitetônico da obra (fls. 135, a. 2).

No que diz respeito ao pagamento do serviço 'estrutura metálica para cobertura em telha cerâmica' na quantidade de 91.301,52 kg, em vez de 53.115,00 kg previstos no projeto executivo, as alegações dos responsáveis não podem ser acatadas.

Os defendentes não contestam que o serviço foi executado utilizando apenas 53.115,00 kg de estrutura metálica, mas alegam que a empresa contratada deveria receber pela quantidade orçada, porque na composição do preço ofertado não considerou o BDI, os encargos sociais e a mão de obra referente ao serviço.

O item 5.2.1.3 do Edital da Concorrência 2/2006 previa (fl. 259, v. 2, a. 2):

'5.2.1.3 Deverá obrigatoriamente ser apresentado pela licitante, orçamento detalhado do custo global da obra, em forma de planilha orçamentária, (...), constando dos quantitativos, com composição de custos unitários e custo total dos serviços especificados, constando ainda composição do BDI, em moeda corrente brasileira. A licitante deverá elaborar a planilha orçamentária levando em consideração que as obras e serviços, objeto deste Certame, devem ser entregues completos. Em consequência ficará a cargo da licitante prever qualquer serviço ou material necessário, mesmo quando não esteja expressamente indicado no orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; não lhe cabendo, posteriormente, quaisquer acréscimos de pagamentos decorrentes, caso não tenha a manifestação expressa, indicando as divergências encontradas entre as planilhas, projetos e especificações deste Edital, conforme art. 6º, inc. IX, alínea 'f', da Lei nº 8.666/1993'.

A planilha de composição dos custos considerou o serviço em tela como subempreitada, motivo por que as despesas decorrentes de mão de obra, BDI e encargos sociais não

estavam discriminadas na formação do preço estimado. Desta forma, as licitantes deveriam apresentar, em suas propostas, o preço final do serviço.

A GAD Engenharia propôs preço bem inferior àquele estimado, pois apresentou apenas o custo do material, deixando de levar em conta as demais despesas advindas da montagem da estrutura metálica.

Nesse contexto, cabe destacar que nem todas as licitantes apresentaram proposta com preço apenas do material. As empresas Work Engenharia Ltda. e Vema Construções, por exemplo, apresentaram valores para a mão de obra desse serviço (fls. 1849 – Anexo II, Vol. IX e 2060 – Anexo II, Vol. XI, respectivamente).

Ou seja, o preço ofertado para o item em questão repercutiu no preço global da proposta da GAD Engenharia e, assim, teve influência no resultado do certame.

A licitante em momento algum questionou a planilha de composição dos custos, motivo por que não lhe cabia pagamento além daquele decorrente dos serviços efetivamente entregues, pelo preço proposto.

Tem-se, então, que, em atenção ao item 5.2.1.3 do edital, a empresa assumiu os custos decorrentes dos itens não discriminados na planilha de composição dos custos.

Dessa forma, em respeito ao princípio da vinculação ao edital, a contratada estava obrigada a cumprir os preços oferecidos em sua proposta, nos termos do § 1º do art. 54 da Lei de Licitações:

‘§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.’

Quanto ao tema, Marçal Justen Filho leciona (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed. SP: Dialética, 2008, p. 657):

‘O contrato administrativo filia-se ao ato convocatório que lhe deu origem. Haja ou não licitação formal, o contrato é produto de atos anteriores, que lhe dão determinada configuração. Por isso, todo contrato deve ser interpretado em consonância com o ato convocatório da licitação ou com as condições norteadoras da dispensa ou inexigibilidade da licitação’.

A seu turno, a Lei nº 4.320/1964 prevê:

‘Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.'

Dessarte, considerando que a empresa forneceu 53.115,00 kg de estrutura metálica para cobertura em telha cerâmica e que o preço desse serviço, na proposta e no contrato, era de R\$ 4,80 por quilograma, a empreiteira tinha a receber R\$ 254.952,00. Portanto, permanece o débito inicialmente apurado pela unidade técnica, no valor de R\$ 183.295,30, visto que a contratada recebeu o valor equivalente a 91.301,52 kg do material.

No entanto, importa destacar que, apesar de a contratação irregular ter ocorrido no exercício de 2007, os pagamentos impugnados foram efetuados no ano de 2008. Assim, as condenações pelos débitos não podem ocorrer no presente processo, visto que cuida da prestação de contas, do Cefet/AM, relativa ao exercício de 2007.

Desse modo, é necessário que cópias destes autos, bem como do TC 013.389/2006-3, sejam juntadas às contas ordinárias do Cefet/AM, referentes ao exercício de 2008, TC [015.955/2009-8](#), que se encontra sobrestado desde 5/2/2010'.

Em síntese, em virtude de irregularidades indicadas no âmbito do TC-013.089/2006-3, foi promovida a citação Sr. João Martins Dias (Diretor-Geral do Ifam), do Sr. Antônio Soares de Andrade (engenheiro autor do projeto arquitetônico do Cefet/Coari) e da empresa GAD Engenharia e Construção Civil Ltda., por intermédio de seu representante legal, Sr. Gilberto Alves de Deus, pelos seguintes fatos:

a) pagamento do serviço 'cobertura em telha cerâmica, tipo romana', cuja planilha de composição de custo unitário, apresenta coeficientes não condizentes com os praticados no mercado de custos de obras, em desacordo com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, ante a falta da contraprestação.

Valor original do débito: R\$ 37.053,20

Data da ocorrência: 28.2.2008

b) pagamento do serviço 'estrutura metálica para cobertura em telha cerâmica' na quantidade de 91.301,52 kg, em vez de 53.115,00 kg previstos no projeto executivo, em desacordo com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, ante a falta da contraprestação.

Valor original do débito: R\$ 183.295,30

Data da ocorrência: 28.1.2008

A Secex/AM entendeu que deveriam ser acolhidas as alegações de defesa dos responsáveis, por ocasião da análise das contas de 2007. Por sua vez, o Ministério Público alertou que tais pagamentos ocorreram em 2008 e, portanto, deveriam ser apreciados nas contas desse exercício. Nada obstante, faz o MP considerações acerca do mérito, concluindo pela irregularidade com condenação em débito dos responsáveis. Como se observa acima, o TCU, em 21/9/2010, julgou regulares com ressalva as contas de 2007 da entidade, e, entre outras deliberações, determinou que se juntasse às contas de 2008 cópias das peças pertinentes ao exame dos pagamentos objeto de citação efetuada no aludido processo, bem como as peças constantes do TC [013.089/2006-3](#) que diziam respeito ao assunto (item 9.4 do [Acórdão 5.529/2010-TCU-2ª Câmara](#)). A documentação foi juntada aos autos compondo a peça 6.

Em face dessas graves irregularidades, o MP ratifica seu entendimento anterior de propor o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. João Martins Dias, e condená-lo, solidariamente com a empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda., ao débito apurado, bem como ser aplicada, ao Diretor Geral e à empresa, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

IV

Em relação às demais proposições da Secex/AM, o Ministério Público dissente em dois pontos. Primeiramente quanto ao item 54.1, entende que o Sr. George Floro Marinho da Costa não estava incluído no rol dos responsáveis condenados pelo [Acórdão 1.857/2011-Plenário](#) e, portanto, não deveria, por aquele fato, ter suas contas julgadas irregulares. Em relação ao apurado no TC 013.389/2006-3, deve, também, ser aplicada, ao Sr. João Martins Dias e a empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

V

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público, em preliminar, por que sejam restituídos os autos à Secex/AM, para que identifique os responsáveis por todos os ilícitos apurados nos itens 1.1.2.1, 1.1.3.1, 1.1.6.3, 1.1.6.4 e 1.1.6.5 do Relatório de Auditoria do Controle Interno e promova as respectivas audiências.

Alerte-se que, nos ofícios de audiência a serem expedidos, devem constar a descrição detalhada das irregularidades, em consonância com a Súmula/TCU 98, bem como os preceitos legais e precedentes desta Corte ofendidos.

Sucessivamente, caso não acatado a preliminar, e apenas em atenção ao art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o Ministério Público manifesta-se de acordo com as proposições da unidade técnica com os seguintes ajustes: exclusão do Sr. George Floro Marinho da Costa do item 54.1 e ajuste do item 54.4 com a inclusão de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 ao Sr. João Martins Dias e à empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda.”.

É o Relatório.

Voto:

Cuidam os autos da Prestação de Contas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (Ifam), relativas ao exercício de 2008.

2. A Secex/AM propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos Sr. João Martins Dias (então Diretor-Geral), com condenação em débito solidariamente com a empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda.; o julgamento pela irregularidade das contas dos Srs. Ana Fátima Motta de Vasconcelos, George Floro Marinho da Costa, Maria Helena de Oliveira Nogueira, Juarez Alves Ehlm e Hamilton Vasconcelos Gadelha (membros da Comissão de Licitação), sem imputação de débito ou aplicação de multa; a regularidade com ressalva dos Srs. Nelson Batista do Nascimento, Paulo Rodrigues de Souza e José Fernandes Carvalho Cavalcante; e a regularidade dos demais responsáveis.

3. Por sua vez, o Ministério Público propôs, preliminarmente, a audiência dos responsáveis por ocorrências apontadas no Relatório da Controladoria-Geral da União, por considerá-las com gravidade suficiente para macular as contas. Na hipótese de não acatamento de tal proposição, manifestou-se o **Parquet** de acordo com a unidade técnica, com os seguintes ajustes: exclusão do Sr. George Floro Marinho da Costa da proposta de julgamento pela irregularidade das contas e inclusão de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 ao Sr. João Martins Dias e à empresa Gad Engenharia e Construção Civil Ltda.

4. Primeiramente, observo que as ocorrências que motivaram a proposta preliminar de audiência pelo Ministério Público são as seguintes:

a) morosidade para tomar providências diante das constatações nos Relatórios de Auditoria Interna, relativamente à acumulação irregular de cargos;

b) ausência de documento fiscal na prestação de contas de suprimento de fundos, no valor de R\$ 1.778,95;

c) definição incorreta da modalidade de licitação em dois dos 28 processos analisados;

d) falta de planejamento da unidade, levando a dispensas de licitação nas aquisições de materiais de informática e de expediente;

e) utilização de pregão presencial ao invés do pregão eletrônico, em um processo dentre os analisados.

5. No meu entender, tais fatos, embora demonstrem falhas na gestão da entidade, não são graves o bastante para demandar recursos materiais e humanos adicionais desta Corte, devendo merecer, nesta oportunidade, o encaminhamento de determinações saneadoras à entidade. No caso da ocorrência indicada na alínea "a", destaco recente fiscalização sobre o tema, que culminou em orientações à entidade. Deixo, portanto, de acolher a preliminar suscitada pelo representante do **Parquet**. Cumpre ressaltar que os responsáveis pelas ocorrências mencionadas e que não tenham outras irregularidades apontadas no processo, devem ter suas contas julgadas regulares com ressalva, a saber, Srs. Nelson Batista do Nascimento, Paulo Rodrigues de Souza e José Fernandes Carvalho Cavalcante.

6. Quanto aos responsáveis Ana Fátima Motta de Vasconcelos, Maria Helena de Oliveira Nogueira, Juarez Alves Ehlms e Hamilton Vasconcelos Gadelha, que foram apenados por intermédio do [Acórdão 1.857/2011-Plenário](#), pela desclassificação indevida de licitante que apresentou a proposta com o menor preço global, observo que, à exceção da Sra. Ana Fátima Motta de Vasconcelos, os demais não integram o rol de responsáveis, não havendo que se falar, portanto, em julgamento de suas contas. Com relação à proposta de irregularidade das contas do Sr. George Floro Marinho da Costa, cabe destacar, como o fez o Ministério Público, que ele não foi condenado pelo mencionado [Acórdão 1.857/2011-Plenário](#), não havendo fundamento para o julgamento proposto pela unidade técnica, tanto por esse fato, quanto por ele também não integrar o rol de responsáveis.

7. Relativamente à Sra. Ana Fátima considero que a irregularidade que levou à apenação da Coordenadora da Comissão Permanente de Licitação, bem como a identificação de utilização de pregão presencial ao invés do pregão eletrônico, em apenas um processo dentre os analisados, não são suficientes para macular as contas de todo um exercício, razão pela qual, entendo que devem ser julgadas regulares com ressalva as contas da referida responsável.

8. No que diz respeito ao débito apontado nos autos no montante de R\$ 220.348,50, observo que corresponde à soma dos valores de R\$ 37.053,20 e R\$ 183.295,30.

9. O primeiro valor seria decorrente ao *"pagamento do serviço cobertura em telha cerâmica, tipo romana, cuja planilha de composição de custo unitário, apresenta coeficientes não condizentes com os praticados no mercado de custos de obras"*.

10. Para o deslinde dessa questão, faz-se imprescindível reproduzir excerto da instrução contida no TC-019.657/2008-6:

"Embora na planilha orçamentária conste a descrição 'tipo romana' (TC-013.089/2006-3, fl. 70-Anexo 2), na composição de custos unitários resta claro que a quantidade por m²

deveria ser de 28 telhas (TC-013.089/2006-3, fl. 91-Anexo 2).

Já ficou comprovado nestes autos que para se utilizar 28 telhas por m², a telha correta é do 'tipo plan', eis que a telha 'tipo romana' leva a quantidade de 18 telhas por m² (TC-013.089/2006-3, fl. 189-Principal).

Portanto, o projeto básico elaborado pelo Cefet/AM conteve incongruência entre a descrição da telha e a densidade por m². Nessa situação deve ser dada prioridade à composição de custo unitário, pois tem viés analítico e deve prevalecer sobre a errônea descrição sintética. Assim, deve ser adotado como correto o 'tipo plan' porque tem demonstrada na composição de custo unitário a quantidade de 28 telhas por m² (TC-013.089/2006-3, fl. 91-Anexo 2), que lhe é tida como a quantidade característica (TC-013.089/2006-3, fl. 189-Principal).

Além disso, consta material fotográfico da obra com fotos do telhamento (TC-013.089/2006-3, fl. 460-Vol. 2). Embora, as fotos não tenham sido tiradas com o propósito de demonstrar o tipo de telha utilizado, é possível com algum esforço de zoom chegar à impressão de tratar-se de fato de telhas 'tipo plan' efetivamente utilizadas.

Determinada a telha constante no projeto básico como sendo a 'tipo plan', forçoso desconstituir o fundamento dessa impugnação porque a composição de custo unitário elaborada como comparação (TC-013.089/2006-3, fl. 185-Principal) levou em conta a quantidade de 18 telhas, quando o correto seria 28 telhas. Ao fazer-se nessa composição a majoração no número de telhas, o custo unitário subirá R\$ 6,00 (10 telhas * R\$0,50 * BDI 1,2), alcançando R\$ 26,86 (R\$ 20,86 + R\$ 6,00), e aproximando-se demais do valor proposto pela empresa GAD que foi de R\$ 30,60 (TC-013.089/2006-3, fl. 1981-Anexo 2-Vol. 10). A diferença unitária é de R\$ 3,74 e total de R\$ 14.227,00 (R\$ 3,74 * 3804 m²). Tão pouca diferença não seria motivo para débito, levando-se em conta o porte da obra e seu custo estimado de cerca R\$ 4.350.000,00.

Por outro lado, a quantidade de horas de servente e pedreiro apresentada pela empresa GAD (TC-013.089/2006-3, fl. 1981-Anexo 2-Vol. 10), que também foi objeto de impugnação, está rigorosamente de acordo com as respectivas quantidades constantes no projeto básico elaborado pelo Cefet/AM (TC-013.089/2006-3, fl. 91-Anexo 2). Além disso, as planilhas fonte de comparação (TC-013.089/2006-3, fl. 190/191-Principal) fazem menção a outros tipos de telhas, quais sejam: tipo francesa e tipo paulista, o que de certa forma as fragilizam como fonte de comparação de tratar-se exatamente dos mesmos serviços.

Dessa forma, considerando tratar-se de diferença escusável, e mesmo que não fosse aceita, considerando que as fontes de comparação não se apresentam com convicção, somos por acatar as alegações de defesa do responsável".

11. Considerando a fragilidade das fontes de referência, admitida pela própria unidade técnica, e levando-se em conta, ainda, que foram efetivamente utilizadas as telhas “tipo plan”, e não a “tipo romana” indicada na planilha orçamentária, parece-me temerário imputar débito relativamente a esse ponto. Houve, de fato, incongruência entre a descrição da telha e a densidade por m² no projeto básico elaborado pelo Cefet/AM, atenuada pela informação de que a maioria das empresas do certame trabalharam com telha “tipo plan”, porquanto consta do escopo documental características dessa telha.

12. Já com relação valor de R\$ 183.295,30, o débito seria decorrente do *“pagamento do serviço estrutura metálica para cobertura em telha cerâmica na quantidade 91.301,52 kg, em vez de 53.115,00 kg previstos no projeto executivo”*.

13. Pode-se extrair das instruções anteriores que, de acordo com as plantas do projeto executivo (TC-013.089/2006-3, fls. 223/226-Anexo 2-Vol. 1) e com as confirmações do responsável, a quantidade utilizada foi realmente de apenas 53.115,00 kg, bem inferior, portanto ao da quantidade a que se refere o pagamento: 91.301,52 kg.

14. Embora a Secex/AM inicialmente tenha também tecido algumas considerações acerca dessa ocorrência no TC-019.657/2008-6, levantando inclusive a hipótese de o valor total gasto ter sido inferior ao praticado no mercado, entendo, na mesma linha do Ministério Público que não há como se acolher as alegações apresentadas de que a contratada deveria receber pela quantidade orçada, porque na composição do preço ofertado não foi considerado o BDI, os encargos sociais e a mão de obra referente ao serviço, ficando o preço unitário bem inferior ao devido.

15. Com efeito, consoante destacado pelo Ministério Público, as licitantes, em obediência ao edital, deveriam apresentar, em suas propostas, o preço final do serviço. Nesses termos, considerando que a quantidade correta do aço utilizado na estrutura foi distinta daquela indicada, há que julgar irregulares as contas do Diretor-Geral, para condená-lo em débito solidariamente com a empresa recebedora dos recursos, aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Ante o exposto VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de abril de 2014.

JOSÉ JORGE

Relator
