

GRUPO II – CLASSE VI – Segunda Câmara

TC 011.679/2015-8 (Apenso: TC 015.845/2015-0)

Natureza: Representação

Órgãos/Entidades: Academia Militar das Agulhas Negras, Centro de Capacitação Física do Exército, Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e Hospital Geral do Rio de Janeiro.

Interessado: Tribunal de Contas de União (TCU)

Responsáveis: Alexandre Falcão Corrêa (CPF 759.562.927-68), Luiz Claudio da Silva Ferreira (CPF 007.615.457-27), Luiz Henrique Alves de Castro (CPF 120.681.968-59), Marcelo Augusto Borges (CPF 017.891.537-86), Marcelo Menezes Guimarães (CPF 012.416.287-85), Marcos Ramos Vieira (CPF 012.378.347-08), Maurício Real Ferreira (CPF 120.688.658-74), CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Eireli (CNPJ 06.698.962/0001-42) e GHS Artex Construções Serviços e Reformas Eireli (CNPJ 07.825.261/0001-90).

Representação legal: Augusto Cezar Bernardes Gomes (OAB/RJ 110.765), Charles de Andrade Pires (OAB/RJ 161.164), Douglas Resende Moreira (OAB/RJ 86.724), Fábio Haddad dos Santos (OAB/RJ 166.531) e Philipe Freitas Corrêa dos Anjos (OAB/RJ 175.561), representando a empresa AXG Construções e Reformas Ltda. (procuração à peça 50); Kelly Monteiro Paes Mateus (OAB/RJ 150.402), representando a empresa Artex Construções Serviços e Reformas Ltda. (procuração à peça 200) e a empresa CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Eireli (procurações às peças 151, 152 e 175); e Rita de Cássia Brandão Bispo de Araújo (CPF 106.386.197-77), representando a empresa GHS Artex Construções Serviços e Reformas Eireli (procuração à peça 268).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS CONDUZIDOS POR ORGANIZAÇÕES MILITARES. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO, AINDA QUE EM PARTE, DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELA MAIORIA DOS GESTORES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ART. 58, INCISO II, DA LEI 8.443/1992. DETERMINAÇÃO PARA A CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO APARTADO PARA FINS DE ANÁLISE SOBRE EVENTUAL EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS FISCALIZADOS NESTA REPRESENTAÇÃO.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria do TCU no Estado do Rio de Janeiro (SEC-RJ) e atuada como peça 213:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação de unidade técnica deste Tribunal a respeito da contratação da empresa AXG Construções e Reformas Ltda., CNPJ 15.656.953/0001-80, por unidades militares integrantes do Comando do Exército sediadas no estado do Rio de Janeiro, mediante a suposta utilização fraudulenta de atas de registro de preços.

HISTÓRICO

2. A peça 1 noticia a existência de um suposto esquema envolvendo fraudes em contratações oriundas de atas de registro de preço relativas a serviços comuns ou de engenharia gerenciadas por organizações militares de grande porte. Tal esquema consistiria na adesão por unidades militares de itens constantes da ata, não importando a que se refiram, já que as contratantes não pretendem que a contratada execute tais itens. Visariam, na verdade, a execução de objeto diverso, de valor desconhecido e normalmente superfaturado, para que possa gerar ganhos a serem apropriados pelos agentes da contratante e pela própria empresa contratada.

3. No exame de admissibilidade da instrução inicial (peça 38), não passou despercebida a peculiar situação do autor da representação, uma vez que a pessoa que se apresenta como signatária do arrazoado, Jailton Lisboa Rosa, CPF 973.586.307-34, não só integra o quadro societário da AXG Construções e Reformas Ltda. como figura no cadastro da Receita Federal como seu responsável (peça 15), empresa essa diretamente envolvida nas supostas irregularidades noticiadas no presente feito.

4. Posteriormente, vieram aos autos o expediente de peça 46, consistindo em declaração, com o devido reconhecimento de firma do signatário, pela qual o Sr. Jailton Lisboa Rosa nega a autoria da exordial deste feito. Assevera que se trata, na verdade, de artimanha com o único objetivo de prejudicar sua empresa, a qual venceu, com a devida lisura, certame para realizar obras na referida unidade militar.

5. Sendo assim, reconsiderou-se o juízo de admissibilidade realizado na instrução inicial, restando desatendido o requisito de admissibilidade, pertinente à devida identificação do representante. Todavia, continuavam incólumes os demais requisitos de admissibilidade, haja vista as irregularidades denunciadas estarem acompanhadas de indícios quanto a sua ocorrência, sem contar que o processo apenso, TC 015.845/2015-0, contempla narrativa que reforça e complementa o exposto no presente feito.

6. Diante disso, o Tribunal, por meio do Acórdão 8.651/2015-TCU-2ª Câmara, decidiu conhecer os presentes autos como representação de unidade técnica, sem embargo da convalidação de todos os atos processuais já realizados no presente feito (peça 56). Desse modo, uma vez que o presente processo não está classificado como denúncia, não lhe pode ser aplicada a chancela de sigilo requerida pelo Diretor do Hospital Central do Exército (peça 193).

7. Ainda considerando peças incidentais protocoladas, o Sr. Maurício Real Ferreira apontou, à peça 202, que somente ele constava como responsável no cadastro do processo, a despeito de o processo contar com outros responsáveis em relação aos quais foram promovidas audiências, razão pela qual requeria sua exclusão. Dada a natureza pública dos autos, cumpre informar que o campo ‘responsáveis’ foi retificado, com a inclusão dos demais responsáveis.

8. Na última instrução (peça 86), datada de 10/3/2016, foi proposta, em suma, a adoção de medida cautelar, oitivas e audiências. O Relator, em seu despacho (peça 89), datado de 18/3/2016, discordou da proposta de cautelar, e anuiu ao restante da proposta.

9. Passa-se a seguir à análise das oitivas e audiências dos responsáveis do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx) e do Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ).

EXAME TÉCNICO

Audiências dos gestores do CCFEx

Sr. Marcelo Menezes Guimarães

10. A audiência do Sr. Marcelo, na qualidade de chefe do setor de aquisições, licitações e contratos do CCFEx e pregoeiro do PE SRP 11/2012-CCFEx, foi promovida por meio do Ofício 615/2016 (peça 99), e sua resposta consta à peça 181.

Ponto: a) ter utilizado no edital do referido certame valor de orçamento estimativo distorcido e sem tratamento adequado, uma vez que baseado em pesquisa de preços com número reduzido de empresas, com manifesta diferença nos orçamentos apresentados, a exemplo dos itens 28 a 31, 59 e 170 da referida planilha de custos, impedindo a administração contratante de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas, acarretando, com isso, a desclassificação de diversas licitantes nas fase de disputa, ao argumento de inexequibilidade da proposta, como ocorrido nos itens 138, 43 e 19 a 22 do edital, contrariando o art. 15, inciso V, e § 1º, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º, inciso IV, e 7º do Decreto 7.892/2013, e a Jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.793/2011, 694/2014, 1.002/2015, 1.445/2015, 2.637/2015 e 125/2016, todos do Plenário), conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 25-30, 56-80 e achados I e IV da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

11. Em suas justificativas, o Sr. Marcelo alega que as estimativas dos valores do objeto do certame foram realizadas de forma idônea e ampla, dentro das possibilidades da Administração da UJ, que o levantamento ocorreu na fase interna do certame, na metade do exercício de 2012, que foi feita com três empresas do ramo, cadastradas no Sicafe, presentes às fls. 26-104 do processo do certame.

12. Aponta que seguiu orientação constante em publicação do Tribunal, que orienta que ‘na fase interna do procedimento de licitação pública será observada a seguinte sequência de eventos preparatórios: estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao valor da licitação; ...’, e que, dentre as exigências, encontra-se aquela atinente à necessidade de a Administração comprovar, de forma efetiva, que os preços estimados para o certame encontram-se em conformidade com a realidade de mercado, de forma a se evitar prejuízo ao Erário. Aponta, ainda, o disposto no art. 8º, inciso II, e art. 9º, § 2º, ambos do Decreto 3.555/2000, que dispõem sobre o termo de referência.

13. Agrega à sua defesa um acórdão deste Tribunal (Acórdão 7.049/2010-2ª Câmara), que trata sobre a necessidade de realizar a pesquisa de preços em pelo menos três empresas do ramo. Afirma que, ‘a despeito da dificuldade, na época, de se consolidar uma ampla juntada de empresas dispostas a participarem da cotação de preços’, considera que as ‘necessidades impostas foram atendidas, podendo ter havido, no caso concreto, alguma distorção em alguns valores’, e que ‘o requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços foi atendido, na medida em que foram levantados valores de, no mínimo, 03 (três) empresas’.

14. Afirma que, à época, não havia sido editada a Instrução Normativa 5/2014 da SLTI/MP, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito do Poder Executivo, e hierarquizaria a ordem de preferência das pesquisas de preços, onde a pesquisa com fornecedores viria ao final da lista, mas que, em 2012, época do certame, era a praxe na Administração, sendo juntados os orçamentos ao processo a fim de embasar as contratações futuras.

15. Ante o exposto, ficaria esvaziada a tese de que os preços coletados estavam superfaturados ou que não tiveram o tratamento adequado.

16. Afirma que no Pregão 11/2012, visando o julgamento das propostas e a consequente adjudicação de preços compatíveis com os de mercado teriam sido utilizados, como parâmetro, indicadores das tabelas Sinapi/CEF, IBGE e FGV do período, e que todos os itens foram medidos de acordo com essas tabelas, onde os cálculos eram feitos tomando por base os valores ali tabelados. Este procedimento foi adotado com o intuito de afastar aquelas empresas que ‘mergulham’ seus preços, ou seja, ofertam valores muito abaixo do mercado, fugindo completamente do que seria razoável, com o único objetivo de angariar uma Ata Registro de Preços para que, a partir daí, possam ‘vender/comercializar’ essa Ata para outras Unidades Gestoras, prática essa nociva ao sistema de compras públicas.

17. Quanto ao argumento de que os preços orçados impediram potenciais interessados de participarem do certame, cabe esclarecer que a quase a totalidade dos licitantes cadastraram suas propostas com valores, se não iguais ao do termo de referência, muito próximos, indicando com isso, que a referência adotada, estaria, em tese, adequada ao praticado no mercado.

18. Afirma que o edital e seus anexos ficam disponíveis no Comprasnet, para visualização e **download**, por um período mínimo de oito dias úteis, onde todos os licitantes tinham acesso a todo teor do certame, inclusive aos valores estimados pela Administração em seu termo de referência, os quais ao incluir suas propostas, conforme previsto no item 50 do instrumento convocatório assinalaram que tinham ciência de todos os requisitos editalícios. Aliado a isso, qualquer pessoa poderia, até dois dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública, impugnar o ato convocatório do pregão em questão, conforme previsto no item 46 do Edital, caso discordasse dentre outras coisas, do preço referenciado, o que não ocorreu naquela oportunidade, levando o pregoeiro a considerar o processo em condições de ser executado.

19. Assim, conclui que a utilização da mediana seria aconselhável quando a pesquisa se apresenta de forma heterogênea, como no caso concreto, uma vez que há influência dos extremos dos dados coletados.

Análise

20. Em que pese o fato de terem sido carreadas aos autos três propostas, conforme estabelecem as normas e a jurisprudência, o responsável não consegue justificar quais foram os motivos que o levaram a aceitar orçamentos com preços que não refletiam a realidade de mercado, e que, em última análise, levaram à aquisição de serviços por preços acima dos valores de mercado, o que dará ensejo à instauração de tomada de contas especial, que será tratada oportunamente.

21. Voltando às razões de justificativa, o responsável não só não apresentou argumentos para não ter sido feita uma análise crítica dos orçamentos obtidos na fase interna do certame e que acabaram embasando a contratação, como tenta justificar que essa mediana seria aconselhável quando a pesquisa apresenta preços heterogêneos. Trata-se de um argumento raso, que carece de base jurídica.

22. Ao estabelecer-se que devem ser obtidos três orçamentos, a jurisprudência se refere a três orçamentos válidos, reais e adequados. Um orçamento de caneta Bic a R\$ 100,00 não se presta ao objetivo proposto. Assim, a alegação de que 'ficaria esvaziada a tese de que os preços coletados estavam superfaturados ou que não tiveram o tratamento adequado' não passa de mera retórica do responsável. Se os valores obtidos não foram objeto de análise crítica, como alegar que não estão superfaturados ou que tiveram o tratamento adequado?

23. Ademais, ao contrário do que alega o responsável, os preços obtidos não foram compatibilizados com o Sinapi. Deve-se ressaltar que a adoção do Sinapi como limitador de preços para serviços contratados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) foi determinada desde na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2003, o que perdurou até a LDO do exercício de 2013, estando, portanto, nas LDOs dos exercícios de 2012 (art. 125 da Lei 12.465/2011) e 2013 (art. 102 da Lei 12.708/2012), quando o certame foi processado.

24. Nesse sentido, causa estranheza o fato de o responsável anexar uma tabela que indicaria a pesquisa de preços na tabela Sinapi mas deixar fora justamente o item 170 do certame (repintura epóxi), questionado na instrução que culminou na audiência.

25. Relembrando, as cotações foram obtidas com a Artex Serviços e Reformas Ltda. (CNPJ 07.825.261/0001-80), que orçou o serviço em R\$ 29,85/m²; a CSL Comércio e Serviços Lobão Ltda. (CNPJ 06.698.962/0001-42), que orçou o serviço em R\$ 159,97/m²; e a RSD 3000 Serviços e Manutenção Ltda. (CNPJ 11.533.285/0001-42), que orçou o serviço em R\$ 17,00/m².

26. Resta evidente que o preço estimado de contratação pelo CCFEx ficou majorado, haja vista a planilha conter a cotação extremamente elevada, de R\$ 159,97/m², fornecida pela CSL Comércio e Serviços Lobão Ltda., que não sofreu qualquer crítica e foi incluído na planilha, aumentando significativamente o custo estimado, que seria de R\$ 23,42 caso a média contasse com os dois

valores mais próximos, e resultou no valor estimado de R\$ 68,94, ou 194,36% maior, com a inclusão do orçamento da empresa CSL.

27. O fato de o edital ter ficado disponível na internet e ninguém ter questionado tais valores não traz qualquer presunção de que os orçamentos estavam adequados. Para as licitantes, quanto maior a estimativa constante no edital, maiores serão os preços ofertados no certame, pois elas visam à maximização do seu lucro e não à contratação com a Administração pelo preço que seria justo ou de mercado, razão pela qual o argumento que uma licitante impugnaria o edital em razão de preços superestimados não procede. Ademais, o fato de as licitantes declararem estar cientes dos termos do edital não significa que os preços estimados estejam corretos.

28. Como exemplo do descuido na realização da pesquisa de preços, cabe apontar, ainda, os itens 3 e 4 do certame, transporte de carga de qualquer natureza em caminhão com capacidade útil de doze toneladas e de oito toneladas, respectivamente (a única diferença), sendo que o custo de movimentação do segundo foi orçado em R\$ 4,93 por quilômetro e o primeiro, embora possa transportar 50% a mais de carga, teve custo estimado em R\$ 294,83, quase sessenta vezes o custo do quilômetro rodado no outro caminhão. Como é possível alguém cancelar uma estimativa de preços com esses valores?

29. Conforme o Acórdão 1.002/2015-TCU-Plenário, a realização da pesquisa de preços prévia junto a poucas empresas, com manifesta diferença nos valores dos orçamentos apresentados, como ocorreu no Pregão 11/2012, não se mostra suficiente para justificar o valor do orçamento estimativo da contratação, pois impede a Administração contratante de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas.

30. Desse modo, não podem ser aceitas as razões de justificativa quanto a esse item da audiência. Cabe ressaltar, no entanto, que estão configurados os elementos necessários à instauração de tomada de contas especial, conforme achados I a VI da instrução anterior (peça 86), razão pela qual a multa que lhe deve ser aplicada, no caso, deve ser aquela prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e não a multa de irregularidade sem débito, prevista no art. 58 da mesma lei. Desse modo, deixa-se de propor, nesse momento, multa ao Sr. Marcelo Menezes Guimarães, de modo a evitar o **bis in idem**.

31. Assim, considerando a proposta contida no achado III da instrução anterior, entende-se, nos termos do art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 8º da Lei 8.443/1992 e com a Instrução Normativa TCU 71/2012, que deve ser **determinado** ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) que instaure a devida tomada de contas especial (TCE) para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apure os fatos, identifique os responsáveis, quantifique o dano e obtenha o respectivo ressarcimento, dando ciência a esta Corte da instauração da TCE, bem como da conclusão dos trabalhos e dos resultados apurados, relativamente ao Pregão SRP 11-2012/CCFEx.

32. Os trabalhos da comissão de tomada de contas deverão observar os seguintes parâmetros:

a) o preço máximo estimado deve ser recalculado item a item, extirpando-se das planilhas de orçamento os valores destoantes da média de mercado, em especial os valores excessivos das empresas CSL e Artex, e incluindo-se os parâmetros do Sinapi, para os itens licitados que constarem naquela planilha;

b) as desclassificações indevidas por inexecuibilidade dever ser desconsideradas, assim entendidas aquelas em decorrência do recálculo da média, nos termos do item anterior, bem como todas as propostas que estavam acima dos valores da tabela Sinapi, ainda que abaixo da média recalculada;

c) apurados os valores que seriam vencedores em cada item do certame, sem o sobrepreço em razão da pesquisa de preço e sem as desclassificações indevidas, seja apurado o débito total decorrente das falhas apontadas, para todos os itens do certame e para todas as aquisições, sejam de unidades participantes ou de caronas;

d) os responsáveis solidários pelo débito são o signatário do termo de referência, o signatário do edital, a autoridade homologadora do pregão, o proponente da adesão (no caso dos caronas), o

autorizador da adesão e o ordenador de despesa;

e) deve ser elaborada uma planilha para cada item, evidenciando as diferenças de preço, os responsáveis em cada uma das contratações/adesões;

f) as empresas que deram causa a danos ao erário respondem solidariamente, nos termos do art. 16, § 2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992.

33. Ademais, não obstante as medidas que a UJ informa ter adotado, deve ser, desde já, dada ciência acerca da falha verificada no Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx, com a consolidação das medidas no item 143 dessa instrução.

Pontos: b) ter desclassificado lances no PE SRP 11/2012-CCFEx sem antes efetivamente comprovar a inexecuibilidade das propostas, uma vez que o valor do orçamento estimativo da administração estava distorcido, acima da realidade do mercado e das próprias empresas que forneceram os orçamentos, o que acarretou a adjudicação e a homologação pelo CCFEx de itens com preços acima dos de mercado, a exemplo dos itens 138, 43 e 19 a 22 do pregão em tela, contrariando a previsão contida nos itens 85 e 92 do edital do pregão de que somente seriam considerados preços manifestamente inexequíveis aqueles que, comprovadamente, fossem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida, contrariando, ainda, a previsão contida no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, no sentido de que, diante de indícios de inexecuibilidade da proposta de preços, seria possível a realização de diligência, para efeito de esclarecer ou complementar a instrução do processo, além de contrariar os Acórdãos 697/2006, 1.679/2008, 79/2010, 1.092/2013, 2.068/2011, 2.528/2012, 1.678/2013, 1.161/2014 e 3.092/2014, todos de Plenário, 964/2010-TCU-1ª Câmara, e 92/2010-TCU-2ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 31-35 e 81-83 e achados II e V da matriz de responsabilização); e c) ter desclassificado lances relativos ao item 43 do PE SRP 11/2012-CCFEx por manifesta inexecuibilidade, sem a utilização de critério objetivo para desclassificação, contrariando o disposto no art. 48, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.666/1993, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 84-89 e achado VI da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

34. Relativamente a esse ponto, o responsável apontou o art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993, que trata das situações de inexecuibilidade.

35. Afirma que, além de constituir em orientação legal, a desclassificação por inexecuibilidade visa coibir a participação de licitantes que praticam 'valores manifestamente abaixo do mercado' sem a devida capacidade operacional para sustentá-los. Tal critério ainda estaria presente nos itens 85, 90.5 e 91 do instrumento convocatório.

36. Além disso, aponta que, conforme item 8.1 do instrumento convocatório, o participante do Pregão é obrigado a assinalar em campo específico a ciência e a concordância ou não com as condições contidas no Edital e anexos.

37. Alega que para as desclassificações ocorridas em alguns itens do Pregão foi usado o critério objetivo constante na previsão legislativa explícita do artigo 48, § 1º, da Lei 8.666/1993, em que foram realizados os cálculos previstos.

38. A intenção do pregoeiro foi, naquela oportunidade, afastar o incentivo à prática nociva e reprovável de 'venda de atas' por parte de empresas licitantes que, pela oferta de preços relativamente inferiores aos praticados no mercado e aos previstos nos Termos de Referência, pretendem, não ofertar preço justo e confiável para a Administração, mas obter vantagens com a multiplicação sucessiva, dentro dos parâmetros possíveis, de contratos com outras Unidades Gestoras. Efetivando esse entendimento, foi observado de maneira objetiva o que prevê no artigo supracitado e o que constava no edital, privilegiando, com isso, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade, evitando em uma visão mais longa o risco à efetiva viabilidade da execução do contrato.

39. Menciona o Acórdão 395/2005-TCU-Plenário:

Com efeito, ao admitir uma proposta com tais imperfeições, a administração pública pode ficar sujeita a uma posterior oposição de dificuldades para a execução contratual de parte da empresa. Não seria surpresa se, frustrada a alíquota incerta, que possibilitou cotações mais baixas e adjudicação do objeto, a contratada viesse alegar a necessidade de equilíbrio econômico-financeiro, com base, por exemplo, no § 5º do art. 65 da Lei 8.666/93: (...). Chancelar uma promessa como se fosse uma prescrição de lei, com boa intenção de contratar por menos, pode acabar trazendo consequências danosas para os cofres públicos. Além disso, transgredir o princípio da legalidade desprezando, no caso, a realidade tributária.

40. Assim, aponta que a Administração buscou não ignorar as regras legais e editalícias, não admitindo propostas que se configurassem inexequíveis, conforme o previsto no art. 48 da Lei 8.666/1993. Ademais, o edital é a regra da licitação e o pregoeiro fica vinculado aos seus termos, como prevê a norma cogente do art. 41 da Lei 8.666/1993.

41. Aponta ainda as situações de inabilitações realizadas por julgamento da proposta mais vantajosa para a Administração ocorrerem em função do parâmetro de 'prazo de garantia dos serviços' uma vez que este critério estava contido explicitamente nos itens 86.2 e 144 do edital combinado com o item 14.3 do termo de referência.

42. Em relação ao item 43 do Pregão 11/2012 e a despeito do equívoco provocado pela tabulação incorreta do fornecedor, cabe enfaticamente ressaltar que todos os licitantes cadastraram suas propostas com o valor estipulado na média imposta do termo de referência ou aproximadamente, fazendo com que este pregoeiro confirmasse ou ratificasse o valor do item. Ademais, neste caso específico, não houve cadastramento de intenção de recurso em que algum fornecedor pudesse questionar a razoabilidade da decisão.

43. Por fim, aponta que, em entendimento mais amplo, foi privilegiado o princípio da isonomia uma vez que este pregoeiro adotou o mesmo critério objetivo para todas as situações apontadas, obedecendo criteriosamente o que continha no edital, tanto nas desclassificações fundamentadas no § 1º do art. 48 da Lei 8.666/1993, quanto no descumprimento de previsões editalícias.

Análise

44. Cabe transcrever os seguintes itens do edital do certame:

85 O Pregoeiro examinará a proposta ou o lance classificado em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para a contratação, devidamente justificado. Será desclassificada oferta que apresentar preço excessivo ou manifestamente inexequível, assim considerado aquele que não venha a ter demonstrada sua viabilidade através de planilha de custo detalhada que comprove que os custos são coerentes com os de mercado, ou que esteja muito abaixo da pesquisa de preço realizada pela Administração.

(...)

91 Consideram-se preços manifestamente inexequíveis aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida.

92 Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preços, ou em caso de necessidade esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93, para efeito de comprovação da exequibilidade.

45. Portanto, os próprios dispositivos editalícios informam que a proposta é inexequível quando não tiver demonstrada sua viabilidade por meio de planilha de custos e que em caso de indícios de inexequibilidade deve ser promovida a diligência. Em momento algum o edital autoriza a desclassificação sumária das propostas.

46. Ademais, é pacífica e remansa a jurisprudência desse Tribunal de que (...) a presunção de inexequibilidade do art. 48 da Lei 8.666/1993 é apenas relativa. Mais ainda, é importante ressaltar que, em vista da repercussão do reconhecimento de inexequibilidade de determinada proposta, há a possibilidade de que o licitante, previamente à eventual desclassificação, possa demonstrar a exequibilidade, consoante reza a Jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.679/2008, 1.616/2008,

287/2008 e 697/2006, todos do Plenário). Tal entendimento, inclusive, está reconhecido no Enunciado da Súmula 262 do TCU:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

47. Com relação ao item 43 do certame, objeto do item ‘c’ da audiência, em que licitantes que se encontram na mesma situação fática do art. 48 da Lei 8.666/1993 e tiveram tratamentos diferentes, demonstra que não houve isonomia na aplicação do critério, ao contrário do que indica o responsável, o que pode ter ocorrido para favorecer determinada licitante, sendo que acabou vencedora a empresa AXG, que foi o foco inicial da denúncia.

48. Por óbvio, em um pregão, é comum que as licitantes sempre façam suas ofertas iniciais com valor igual ou muito próximo ao orçado pela Administração, e somente vão baixar os valores se houver concorrência. Assim, lances iniciais com valores próximos aos indicados pela Administração não têm o condão de cancelar a adequabilidade dessa pesquisa.

49. Desse modo, entende-se que não podem ser acolhidas as razões de justificativa quanto a esse item da audiência, aplicando-se, quanto a esse item, o mesmo entendimento do item 30 dessa instrução, no sentido de não aplicar, nesse momento, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Marcelo Menezes Guimarães, de modo a evitar o **bis in idem**.

Ponto: d) ter rejeitado sumária e indevidamente as intenções de recursos em relação aos itens 1, 2, 16, 19, 22, 74, 75, 127 a 131, 176, 179, 181, 183, 198 a 203, 205, 207, 210 e 211 do PE SRP 11/2012-CCFEx, com fundamento em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve considerar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), em desatenção à Jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 518/2012, 1.615/2013, 2.883/2013 e 757/2015, todos do Plenário, e 478/2011-TCU-1ª Câmara), conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 90-98 e achado VII da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

50. A licitação é um procedimento público destinado a escolher a proposta mais vantajosa para a Administração e também a reduzir os riscos com escolhas fundadas em critérios subjetivos, vinculando o administrador à disciplina legal e ao conteúdo do ato convocatório. Segundo o art. 41 da Lei 8.666/1993, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

51. O art. 26 do Decreto 5.450/05 dispõe que declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso.

52. Trazendo novamente Marçal Justen Filho, ele assevera que ‘o descumprimento às regras do edital acarreta a nulidade dos atos infringentes (...)’ (p.765). Com isso, e levando em consideração o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, todas as recusas de propostas no certame estavam objetivamente previstas nos itens 50.1, 132 - letra ‘f’, 141, 144 e 145 do Edital e nos itens 11.1 e 14.3 do termo de referência, não cabendo alegações posteriores dos fornecedores uma vez que os licitantes não obedeceram ao previsto no edital.

Análise

53. Por certo que a Administração e as empresas licitantes devem fiel obediência aos termos do edital. No entanto, o pregoeiro não pode se considerar o senhor da razão, infalível, devendo, até mesmo em obediência aos princípios do contraditório e a ampla defesa, dar chance de manifestação às licitantes.

54. Ademais, conforme apontado no texto da audiência, é pacífica e remansa a jurisprudência

apontada, no sentido de que a admissibilidade do recurso deve avaliar apenas os pressupostos recursais, e não o mérito.

55. Desse modo, não podem ser acolhidas as razões de justificativa quanto a esse item da audiência, aplicando-se, quanto a esse item, o mesmo entendimento do item 30 dessa instrução, no sentido de não aplicar, nesse momento, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Marcelo Menezes Guimarães, de modo a evitar o **bis in idem**.

Ponto: ter sido o signatário da 'Planilha de custo para contratação de serviços para manutenção de bens imóveis' do edital e do PE SRP 11/2012-CCFEx, que consignou quantidades em níveis muito superiores às reais necessidades daquela unidade gestora e não efetuou a estimativa das reais necessidades dos quantitativos dos itens a serem adquiridos pela UG gerenciadora e pelas UG participantes, contrariando o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º e 6º do Decreto 7.892/2013, bem como precedentes deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 694/2014-Plenário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 99-103 e achado VIII da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

56. Com relação a esse item, alega que o Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx) foi escolhido pelo COB como centro de treinamento da Equipe Olímpica do Brasil para as Olimpíadas de 2016. E em apoio ao COB e às Confederações esportivas envolvidas na preparação da equipe brasileira para as Olimpíadas de 2016, o CCFEx traçou objetos e metas de melhorias, tais como:

a) melhorar as instalações desportivas e não desportivas do CCFEx, como refeitórios existentes, cozinha industrial, alojamentos e apartamentos, auditórios e salas de apoio;

b) melhorar os meios de telefonia e internet do CCFEx que ficarão à disposição dos apoiados durante a preparação da equipe brasileira para as Olimpíadas de 2016;

c) melhorar os sistemas de segurança do Complexo da Fortaleza de São João, garantindo maior qualidade na proteção de autoridades e atletas que frequentarão o CCFEx por ocasião desses eventos;

d) melhorar as condições da estrutura de apoio de saúde e da infraestrutura de abastecimento esgotamento e iluminação do complexo da Fortaleza de São João;

e) construção de um parque aquático; e

f) melhoria operacionais do ginásio poliesportivo.

57. Aponta que as adaptações realizadas nas instalações esportivas do Exército visam oferecer aos atletas as melhores condições técnicas para o treinamento e a realização de competição de alto nível, exigidos pelo Comitê Olímpico Internacional (anexo 1 da resposta).

58. O projeto prevê ainda adequações no Parque Aquático do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx), local onde está funcionando o Centro de Alta Performance do Time Brasil. Após longo período de paralisação, as obras de construção do Parque Aquático foram retomadas e a sua conclusão está prevista para o mês de junho de 2016. As demais adaptações destinam-se a complementar a acomodação da infraestrutura.

59. Neste contexto de enormes transformações, foram levantadas as necessidades da OM na época por Setor Responsável (anexo 2 à resposta), por meio de Requisição, datada e prevista nas IG 12-02 - Instrução Geral para Licitações e Contratos no Âmbito do Exército Brasileiro, assinada pelo então Chefe do Setor à época, confirmada pelo Pelotão de Obras da Unidade, através do Termo de Referência e autorizada pelo Ordenador de Despesas. Aponta, ainda, que as quantidades estipuladas estavam em consonância com os grandes eventos que viriam a acontecer e as gigantescas modificações na infraestrutura que ocorreriam no CCFEx até o advento das Olimpíadas Rio 2016.

60. Por fim, aponta que o termo de referência do Pregão 11/2012-CCFEx foi assinado por militar habilitado da seção responsável pelas obras e serviços da Unidade, que especificou os itens e

estipulou as quantidades necessárias para atender a demanda que poderia vir a existir. Assim, a planilha de custos somente explicitou a consolidação dos orçamentos realizados afim de atender a previsão legal do diploma de licitações e contratos.

Análise

61. Com relação a esse ponto, em que pese a falta de critérios na estipulação de quantitativos, o documento constante na peça 181, p. 14-26, indica que os quantitativos foram, de fato, demandados por outro setor, o que demandaria a realização de novas audiências, o que é contraproducente nessa fase do processo. Ademais, os quantitativos constantes no documento apontado indicam apenas a demanda do CCFEx, aparentemente, não estando consolidadas com as demandas das outras Uasg participantes, o que demandaria, ainda, a identificação e audiência de cada um deles.

62. Ademais, sobriariam alegações de haver previsão de demanda para os Jogos Olímpicos, de sorte que seria extremamente difícil identificar os responsáveis de fato pelos exageros de quantitativos ocorridos no Pregão 11/2012, como já verificados por esta Secex em outras situações recentes.

63. Desse modo, acolhem-se as razões de justificativa do Sr. Marcelo com relação a esse ponto da audiência.

Sr. Luiz Claudio da Silva Ferreira

64. A audiência do Sr. Luiz Claudio, na qualidade de ordenador de despesa do CCFEx e autoridade responsável pela homologação do PE SRP 11/2012-CCFEx, foi promovida por meio do Ofício 604/2016 (peça 97), e sua resposta consta à peça 167.

Ponto: a) homologar o PE SRP 11/2012-CCFEx, em face das diversas falhas, a seguir listadas, contrariando os Acórdãos 3.389/2010, 1.049/2014 e 3.294/2014, todos do Plenário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 36-38 e achado III da matriz de responsabilização):

a.1) pesquisa de preços prévia em poucas empresas e com manifesta diferença nos valores, a exemplo dos itens 170, 59 e 28 a 31 da planilha de custo para contratação de serviços para manutenção de bens imóveis (peça 72, fls. 9-18), contrariando o art. 15, inciso V, e § 1º, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º, inciso IV, e 7º do Decreto 7.892/2013, e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.793/2011, 694/2014, 1.002/2015, 1.445/2015, 2.637/2015 e 125/2016, todos do Plenário), conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 25-30 e 56-80 e achados I e IV da matriz de responsabilização);

a.2) desclassificação de diversas licitantes, na fase de disputa de lances, ao argumento de que as propostas eram manifestamente inexequíveis, pois estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, a exemplo do ocorrido nos itens 138, 43 e 19-22 do pregão, sem comprovação da efetiva inexecuibilidade das propostas (peças 7-8), em afronta à previsão contida nos itens 85 e 92 do edital e no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, contrariando, ainda, os Acórdãos 697/2006, 1.679/2008, 79/2010, 2.068/2011, 2.528/2012, 1.092/2013, 1.678/2013, 1.161/2014 e 3.092/2014, todos do Plenário, 964/2010-TCU-1ª Câmara, e 92/2010-TCU-2ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 31-35 e 81-83 e achados II e V da matriz de responsabilização);

a.3) desclassificação de lances no item 43 do PE SRP 11/2012-CCFEx por manifesta inexecuibilidade, sem a utilização de critério objetivo para desclassificação, contrariando o disposto no art. 48, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.666/1993, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 84-89 e achado VI da matriz de responsabilização);

a.4) rejeição sumária e indevida das intenções de recursos em relação aos itens 1, 2, 16, 19, 22, 74, 75, 127 a 131, 176, 179, 181, 183, 198 a 203, 205, 207, 210 e 211 do PE SRP 11/2012-CCFEx, com fundamento em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve considerar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), deixando, assim, de observar a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 518/2012, 1.615/2013, 2.883/2013 e 757/2015, todos do Plenário, e 478/2011-TCU-1ª Câmara, conforme

instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 90-98 e achado VII da matriz de responsabilização);

a.5) consignação de quantidades superiores às reais necessidades do CCFEx e ausência de estimativa das reais necessidades dos quantitativos de cada item a serem adquiridos pela UG gerenciadora e pelas UG participantes, contrariando o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º e 6º do Decreto 7.892/2013, bem como precedentes deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 694/2014-TCU-Plenário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 99-103 e achado VIII da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

65. Nas oito páginas iniciais da referida peça, o responsável traz várias alegações preliminares:

a) apesar de não estar apontado no ofício de audiência, entende que a necessidade de apresentar razões de justificativa decorreria de culpa **in vigilando**, decorrente da possível falha ou omissão do dever de fiscalizar o PE SRP 11/2012-CCFEx, no exercício de controle interno, e descarta a culpa **in eligendo**, pois não seria responsabilidade do ordenador de despesa a escolha da Comissão de Licitações (p. 2);

b) contextualizou o porte da organização militar (p. 2-3);

c) o ordenador de despesas possui vários outros encargos, na esfera administrativa e fora dela (p. 3), situação que o obrigaria a despachar por amostragem e com leitura em diagonal, em estrita confiança aos assessores e às comissões (p. 4);

d) caracteriza-se função de ordenador de despesas de tal magnitude que o próprio Manual do Ordenador de Despesa do Conselho Nacional do Ministério Público recomenda, por ocasião de passagem de funções, que haja ‘fiscalização complementar sobre atos administrativos’, presumindo seja impossível a verificação integral de cada ação e decorrência administrativa executada no âmbito da função, considerando de fato complexa e vasta demais para a rotina do ordenador de despesas para ser garantida apenas pelo visto durante a rotina diária (p. 4);

e) o ordenador de despesas não dispõe de assessoria jurídica constituída e conta, como equipe de trabalho, tão somente com os agentes já designados para as funções específicas (e.g., pregoeiro, encarregado do setor financeiro), é imperativo que o viés fiscalizador seja desempenhado, muitas vezes, apenas por meio de verificação da existência das peças formais de que cada processo deve ser constituído, à luz do preceito legal, ao invés de revisar cada uma dessas peças, com o detalhamento pormenorizado que se desejaria, sob pena de emperrar o aparato administrativo (p. 4);

f) aponta que foram implementadas diversas medidas de gestão e controle, ‘algumas de natureza burocratizadora’, tal como o aumento da pesquisa de preços de três para dez empresas e a anexação à nota fiscal de planilha contendo o valor de referência do Sinapi (p. 4-5);

g) alega a ocorrência de excludente de responsabilidade e a ausência de dolo, colacionando trecho de doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (p. 5-6);

h) alega que na matriz de responsabilização anexa à audiência consta que haveria ‘razoável possibilidade de consciência da ilicitude da conduta’, embasada apenas por conexão com atos praticados por subordinados, mesmo que esses tenham autonomia para tomada de decisão perante a Administração Pública (p. 6);

i) há quem impute ao ordenador de despesas a responsabilidade pelos atos de seus subordinados, com base na teoria do risco administrativo. Por esta teoria, assume o administrador o risco **in actu exercita**. Acontece que tal teoria foi elaborada visando a atuação da administração pública, e não do administrador, servindo de base à consequente responsabilização objetiva por danos causados aos administrados, não havendo, portanto, como aplicá-la ao caso em tela (p. 6), alegando, ainda, que o ordenador de despesa não é responsável por prejuízos à Fazenda Nacional causados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas, conforme estabelece o Decreto-Lei 200/1967 (p. 7);

j) outros fundamentam a responsabilização do ordenador de despesas pelos atos de seus subordinados com base na teoria da culpa civil (culpa **in eligendo** e culpa **in vigilando**), teoria essa que seria de grande valia para tutelar os hipossuficientes, mas que não seria aplicável na Administração Pública (p. 7).

66. Na sequência, adentrando nas irregularidades propriamente ditas, fez a sua defesa, sob a ótica do ordenador de despesas.

67. Quanto ao primeiro ponto, alegou o seguinte:

a) a situação diz respeito ao fato de o sistema não atribuir responsabilidade específica a determinado agente, razão pela qual as pesquisas de preço seriam feitas pela equipe de apoio do pregoeiro, a despeito da dificuldade decorrente da falta de conhecimento específico, podendo dar causa a erro humano, apontando acórdão desse Tribunal que tratou do tema (Acórdão 3.516/2007-TCU-1ª Câmara);

b) que no CCFEx há grande acúmulo de encargos e poucas pessoas alocadas para as funções administrativas, o que foi apontado pelo Controle Interno ao longo dos exercícios de 2012 a 2014;

c) ‘na estrita esfera de atribuições de agente homologador’ e considerando a vasta gama de outros encargos já mencionados, buscou identificar a constituição dos aspectos formais da pesquisa de preço, verificando se de fato existia uma pesquisa de mercado com o mínimo de três preços válidos por item, conforme exigência deste Tribunal, que buscou certificar-se de que não havia composição de itens por lote e identificar a constituição formal da própria pesquisa de mercado;

d) a presunção de exequibilidade dos valores foi por ele consolidada após tomar conhecimento da existência de uma planilha denominada ‘Planilhão’ (p. 24-48), em que constavam valores de referência da tabela Sinapi e da Fundação Getúlio Vargas, a qual seria usada pelo pregoeiro durante o certame.

68. No que concerne ao segundo e terceiro pontos, alega que não estava presente na sessão pública de lances, que o pregoeiro tinha autonomia para exercer as funções, conforme art. 10 do Decreto 5.450/2005, que havia uma preocupação em face dos grandes eventos (Copa e Olimpíadas) e que seria possível imaginar que a preocupação com eventual oposição das licitantes em executar suas obrigações contratuais no futuro poderia ter feito com que o pregoeiro consignasse as rejeições mencionadas no caso presente, de maneira equivocada.

69. Com relação ao quarto ponto, repete os argumentos anteriores e alega que não estava presente na sessão pública de lances, que o pregoeiro tinha autonomia para exercer as funções, conforme art. 10 do Decreto 5.450/2005.

70. Quanto ao quinto ponto, alegou o seguinte:

a) no contexto dos grandes eventos, o CCFEx passou por grandes transformações, com atribuições por meio da Portaria 656, de 10/9/2009;

b) uma das principais missões do CCFEx implicava a necessidade de adequar, reparar e aperfeiçoar suas instalações, que seriam utilizadas para o treinamento das equipes desportivas durante os grandes eventos;

c) o CCFEx foi considerado parceiro institucional essencial para apoio aos grandes eventos, condicionado à necessidade de investimentos, como Acordo de Cooperação EME 13-093-00, de 31/10/2013 (apoio à Copa do Mundo) e Protocolo de Intenções EME 11-079-00, de 1/12/2011 (apoio ao Comitê Olímpico Brasileiro), razão pela qual o CCFEx vem sendo objeto de recuperação, reparação e revitalização, de forma a atender aos requisitos do Ministério dos Esportes;

d) a maioria dos investimentos de fato não ocorreu e os que se concretizaram não se caracterizaram pela tempestividade, e os requisitos técnicos sofreram e vem sofrendo tantas alterações que o planejamento se tornou uma das tarefas mais complexas enfrentadas pelo CCFEx no período;

e) o valor previsto no certame, compartilhado com mais oito entidades, foi uma premissa real

e concreta, cuja magnitude foi discutida durante reuniões administrativas semanais, e que na ocasião o único fato realmente conhecido era a necessidade de adequações de infraestrutura para apoio aos grandes eventos, não sendo possível quantificar com exatidão o volume de recursos necessários para atender às demandas, motivo pelo qual se optou pelo registro de preços, e que, desse modo, o pregão foi levado adiante com essa estimativa alta, tendo sido o primeiro de grande vulto realizado pelo CCFEx.

Análise

71. Não obstante a tentativa de o responsável alegar que estaria respondendo por culpa **in vigilando**, tal raciocínio não se sustenta. A homologação de certame é ato comissivo, tanto que o texto que aparece no termo de homologação gerado no Portal de Compras Governamentais (Comprasnet) indica o seguinte: '[Data/hora], após constatada a regularidade dos atos procedimentais, a autoridade competente, [nome], HOMOLOGA a adjudicação referente ao Processo nº [xxx], Pregão nº [xxx]'.

72. Nesse sentido, constaram na instrução anterior alguns excertos sobre o ato de homologação:

O ato de homologar uma licitação não é mera formalidade, funcionando como revisão da regularidade de todo procedimento. A homologação de procedimento viciado implica a responsabilização da autoridade homologadora. (Acórdão 3.294/2014-TCU-Plenário)

A homologação de procedimento licitatório não é ato meramente formal, mas sim a aprovação das decisões tomadas pelos membros da comissão de licitação. A autoridade administrativa, ao apor a sua assinatura para homologar o certame, ratifica todos os atos da referida comissão, tornando-se por eles igualmente responsável. (Acórdão 1.049/2014-TCU-Plenário)

Ao homologar a licitação, a autoridade pública vincula sua responsabilidade com os atos praticados pela comissão de licitação, reconhecendo-os como válidos, razão por que responde por irregularidades verificadas na condução do certame. (Acórdão 3.389/2010-TCU- Plenário)

73. Assim, em que pesem as justificativas acerca do acúmulo de funções, não procedem os argumentos acerca da teoria do risco administrativo por atos praticados por subordinados ou excludentes de responsabilidade.

74. Quanto às irregularidades em si, no primeiro ponto, a legislação não pode estabelecer a responsabilidade no que concerne à qual agente será incumbido de realizar pesquisa de preços, sob pena de engessamento da máquina pública, até mesmo por que cada unidade gestora tem particularidades na sua estrutura.

75. A justificativa de que fez leitura diagonal dos documentos constantes no processo ou de que apenas checou a existência física das peças nos autos não pode ser aceita. O próprio responsável falou em pesquisa de mercado com o mínimo de três preços **válidos** por item. Ora, a irregularidade foi justamente a utilização de orçamentos com preços irrealistas, fora da realidade de mercado, os quais não podem ser considerados válidos.

76. O tal 'Planilhão', que também constou da defesa do pregoeiro, e que incluiria os valores do Sinapi, ou continha dados incorretos ou não foi observado durante a condução do certame, uma vez que propostas foram desclassificadas por inexecuibilidade mesmo estando com valores acima da referência do Sinapi. E mais, sendo objeto registro de intenção de recurso, ocorreu a recusa da intenção de recurso, em clara afronta à jurisprudência deste Tribunal e, na sua essência, ofensivo ao próprio princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, solenemente vilipendiado pelo pregoeiro e chancelado pelo ordenador de despesas.

77. O fato de o ordenador de despesas não estar presente na sessão e de o pregoeiro, por razões óbvias, ter autonomia para praticar os atos no âmbito do certame, não tem o condão de eximir a culpa do homologador. Antes de homologar o certame, o responsável deveria compulsar os autos, no intuito de verificar a ocorrência de falhas como as que ocorreram e que ora lhe são imputadas.

78. Pelo próprio vultu que o certame tomou – cerca de R\$ 347 milhões – o responsável não poderia ter relegado as funções de supervisão final dos atos do processo. A materialidade do certame enseja, por si só, atenção redobrada por parte de todos os responsáveis envolvidos na contratação, inclusive o responsável pela homologação.

79. Acolhem-se, em parte, os argumentos relativos às falhas na previsão dos quantitativos, último ponto da audiência. Houve a falha, o que não pode ser negado, mas o contexto de incerteza em que o CCFEx esteve envolvido atenua a culpa dos responsáveis por essa falha especificamente, embora o cancelamento de vários itens após a disputa de lances seja, no mínimo, suspeito.

80. No entanto, rejeitam-se os argumentos do responsável quanto à homologação em razão das quatro primeiras. Aplica-se, aqui, o mesmo entendimento do item 30 dessa instrução, no sentido de não aplicar, nesse momento, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Luiz Claudio da Silva Fonseca, de modo a evitar o **bis in idem**.

Ponto: b) autorizar a adesão de atas da Aman no item 138, cujo fornecedor é a empresa licitante AXG Construções e Reformas Ltda., para a qual o CCFEx informa jamais ter realizado empenho, antes ou depois do PE SRP 11/2012-CCFEx, de acordo com as consultas ao Siafi (peça 72), o que contrariou o disposto no art. 22, § 5º, do Decreto 7.892/2013 (dispositivo vigente à época e posteriormente revogado pelo Decreto 8.250/2014), conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 104-106 e achado IX da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

81. Com relação a esse item, o responsável alega que tal autorização concedida decorreu de iniciativa do Setor de Licitações e Contratos (SALC), por intermédio de dois de seus auxiliares, por meio de mensagens registradas no Siafi. Tal fato foi por ele comprovado após consulta aos arquivos do SALC e à própria Aman, por meio de mensagens anexadas (anexo 7 à resposta).

82. Entende ser atribuição vocacional do SALC a tarefa de coordenar as adesões, tendo em vista, principalmente, a vasta gama de atribuições das funções de ordenador de despesas do CCFEx, uma vez que aquele setor possui a incumbência de verificar a utilização dos itens de cada ata de registro de preços pela Administração do CCFEx, bem como disciplinar as concessões de adesão e verificar os prazos de vigência das atas, conforme previsto no Decreto 7.892/2013.

83. Aponta que se as mensagens em questão tivessem sido trazidas à sua apreciação, o que não ocorreu, restaria presumir que as verificações legais já haviam sido feitas pelo setor competente, ou, vez por outra, por amostragem, determinar que trouxessem todo o processo para conferência.

84. Também alega que a parte final do dispositivo revogado – ‘desde que, justificadamente, não haja previsão no edital para a aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador’ – ou seja, que o CCFEx não iria adquirir aquele item do certame.

Análise

85. O termo de referência do certame (peça 5) trouxe os quantitativos consolidados para todas as unidades participantes e unidade gerenciadora, de modo que não é possível contestar a afirmação do responsável de que o CCFEx não faria a aquisição desse item específico. Desse modo, acolhem-se as razões de justificativa em relação a esse ponto da oitiva.

Audiências das empresas envolvidas no Pregão Eletrônica SRP 11/2012-CCFEx

CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda. - ME

86. A audiência da referida empresa foi promovida por meio do Ofício 612/2016 (peça 96), e sua resposta consta à peça 176.

Ponto: por ter fornecido ao CCFEx, para fins de elaboração de estimativa de preço do item 43 do PE SRP 11/2012-CCFEx (Uasg 160315), orçamento de R\$ 1.896,00, visivelmente acima da realidade de mercado, haja vista os referenciais de preço do Sinapi, códigos 89898, 89899 e 89916, e das empresas Artex Serviços e Reformas Ltda. e RDS 3000 Serviços & Manutenção Ltda., acima da realidade da própria empresa, tendo em vista ter oferecido lance de R\$ 390,00 para o item 43 do

referido pregão, correspondente ao orçamento 59 da planilha de custos (Peça 72), o que foi determinante para distorcer o orçamento estimativo da administração, concorrendo para que diversas licitantes fossem desclassificadas na disputa de lances, ao argumento de que as suas propostas estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, e ainda para a possibilidade de contratação pela administração de itens com preços acima dos de mercado, com riscos de danos ao erário (peça 86, parágrafos 107 a 110 e achado X da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

87. A empresa reconhece que houve erro material quando da informação do valor unitário para fins de estimativa de preço referente ao item 43 do certame, tendo declarado de forma equivocada o valor unitário de R\$ 1.896,00.

88. Conforme resposta do Sr. Luiz Claudio da Silva Ferreira, ordenador de despesas, o valor unitário fornecido pela empresa foi marcado com incorreção, o que se concluiu que o CCFEx não se valeu única e exclusivamente da respectiva estimativa da empresa para a conclusão do orçamento objeto do item 43 de certame.

89. Fato é que a Administração também pode equivocarse ao elaborar o orçamento, e que para esses casos a legislação prevê (art. 41, § 2º, da Lei 8.666/1993) a possibilidade de o licitante impugnar o edital, sendo que não houve impugnação quanto aos valores orçados pela Administração Pública.

90. Durante a licitação propriamente dita houve a participação de várias empresas, porém foi aceito de forma individual para a empresa AXG Construções e Reformas Ltda., pelo melhor lance de R\$ 218,00, sendo que não houve intenção de recurso por parte das demais licitantes.

91. Afirma que as empresas que foram objeto de consulta para fins de estimativa de preço não participaram da disputa para fins de desempate no referido item.

92. A legislação não disciplina como deverão ser apresentados os orçamentos colhidos durante a fase interna, nem as condições que seus fornecedores devem reunir, e que existe grande discricionariedade do gestor. Aponta, ainda, a IN/SLTI 5/2014. Aponta que o art. 2º, § 6º, da referida norma, dispõe que não poderão ser considerados na pesquisa de preços aqueles manifestamente inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

93. Assim, em que pese o evidente equívoco cometido pela CSL, por força do citado dispositivo, o valor por ela informado não poderia ser utilizado pela Administração. Ademais, o citado normativo admite a adoção do menor preço pesquisado (art. 2º, inciso III), considerando que os preços das demais empresas foram próximos (R\$ 121,50 e R\$ 120,00).

94. Pode-se concluir que o preço indicado pelas empresas é apenas uma referência, sendo certo que o agente público deve ter a sensibilidade de obter a cotação de preços condizente com o que efetivamente é praticado no mercado e com o que é despendido pela Administração Pública.

95. No que consiste à alegação de que o valor da estimativa de preço do item 43 do pregão 11/2012/CCFEx, está visivelmente acima do mercado se comparado com os valores referenciados de preço do Sinapi, códigos 89898, 89899 e 89916, cumpre observar que a unidade técnica do TCU adotou como critério a tabela Sinapi de dezembro de 2015, não desonerada, para o Estado do Rio de Janeiro, afirmando que a execução de serviço semelhante não sairia por mais de 23,00/m³, conforme peça 86, itens 58 e 59. Ocorre que, verifica-se evidente equívoco cometido pela instrução desse Tribunal de Contas, posto que as pesquisas de preços realizadas pelo órgão da Administração no pregão 11/2012 ocorreram em 24/09/2012 (peça 72, anexo 2), sendo que os parâmetros de referência utilizados se referem à tabela Sinapi de dezembro de 2015.

96. Ademais, a instrução técnica do TCU alega que os valores estimados pela empresa ora petionante são 'acima da realidade da própria empresa', o que novamente ocorreu em equívoco, sendo evidente que o objeto do pregão em exame está dentro da realidade da empresa, tanto que a empresa comprova por meio de declaração realizada no referido certame, uma vez que não era mais

optante do Simples (peça 176, p. 15-30).

97. Assim, entende ter demonstrado que não há indícios de irregularidades ou ilegalidades da CSL, ou, ainda, infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial.

98. Caso assim não se entenda, o que não se espera, a empresa coloca-se à disposição para assinatura de termo de ajuste de conduta, visto que não houve prejuízo à competitividade do Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx, oportunidade que firmará compromisso de não repetir tal prática em futuros certames.

Análise

99. Da análise dos itens constantes nos trechos da pesquisa de preços (peça 72, p. 4-6), verifica-se, por exemplo, que a CSL cotou a item 53 da pesquisa a R\$ 1.064,18, ao passo que a empresa Artex, também consultada, ofertou por R\$ 352,53, ou seja, o preço da CSL foi 201,87% superior. No item 58, a CSL ofertou a R\$ 89,41, ao passo que a empresa RSD 3000 ofertou a R\$ 35,00, ou seja, o preço da CSL foi 155,45% superior. De outra feita, no item 57, ofertou a R\$ 9,98, ao passo que a Artex ofertou a R\$ 1.276,94. Cabe ainda relembrar o item de repintura epóxi, cotada pela CSL a R\$ 159,97, pela Artex a R\$ 29,85 e pela RDS 3000 a R\$ 17,00, apontado no item 25 dessa instrução.

100. Verifica-se, portanto, que as empresas consultadas agiram de modo a elevar arbitrariamente o preço estimado para alguns itens. Assim, o argumento de que se trata de erro não pode ser acolhido.

101. A marcação de incorreção da Administração pode ter ocorrido em momento posterior, mas fato é que o valor informado pela CSL foi utilizado para cálculo do orçamento estimado para aquele item.

102. Quanto ao argumento de que a Administração também errou, de fato procede, mas não elide a responsabilidade da CSL.

103. No que concerne ao argumento de que as licitantes poderiam impugnar o orçamento superestimado, tal alegação já foi analisada na audiência do pregoeiro (item 27 dessa instrução), não sendo minimamente provável tal hipótese.

104. Os argumentos relativos à IN/SLTI 5/2014 não cabem sequer ser analisados, uma vez que a norma foi editada não somente após a fase interna do certame, na qual se deu a pesquisa de preços, como após a própria fase externa.

105. O argumento de que o Sinapi utilizado na comparação foi de dezembro de 2015, ao passo que as pesquisas de mercado foram realizadas em 2012 somente agravam o problema, uma vez que a diferença seria ainda maior, dada a inflação no período.

106. Por fim, com relação ao argumento de que o item foi arrematado pela AXG pelo melhor lance de R\$ 218,00, tal informação não procede. As próprias telas de sistema anexadas na resposta da CSL (peça 176, p. 7) mostram que quatro licitantes, com preços variando entre R\$ 165,99 e R\$ 167,88, tiveram suas propostas recusadas por inexecuibilidade, quando de fato não o eram, uma vez que havia dois orçamentos (RDS 3000 e Artex) com valores de R\$ 121,50 e R\$ 120,00, como a própria CSL afirma em suas razões de justificativa.

107. Desse modo, resta comprovado que a conduta da CSL, ao fornecer orçamentos com valores muito acima dos praticados pelo mercado em alguns itens, teve o condão de causar prejuízos ao erário, razão pela qual deve ser incluída na tomada de contas especial proposta no item 31 dessa instrução.

108. Portanto, entende-se que não podem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pela CSL, aplicando-se o mesmo entendimento do item 30 dessa instrução, no sentido de não aplicar, nesse momento, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 à referida empresa, de modo a evitar o **bis in idem**.

109. No entanto, em decorrência da fraude verificada, tipificada no art. 96, inciso I, da Lei

8.666/1993, cabe **declarar** a empresa CSL inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

Artex Serviços e Reformas Ltda. - ME

110. A audiência da referida empresa foi promovida por meio do Ofício 1193/2016 (peça 196), e sua resposta consta à peça 205.

111. Cabe ressaltar que a resposta foi apresentada pela mesma representante legal da empresa CSL, razão pela qual, por economia, os argumentos de mesmo teor, **mutatis mutandis**, não serão novamente transcritos ou mesmo reanalisados.

Ponto: por ter fornecido ao CCFEx, para fins de elaboração de estimativa de preço do item 31 da planilha de custos do PE SRP 11/2012-CCFEx (Uasg 160315), orçamento de R\$ 82,50, visivelmente acima da realidade de mercado, haja vista os referenciais de preço do Sinapi, código 84084, e das empresas RDS 3000 Serviços & Manutenção Ltda. e CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda. - ME, acima da realidade da própria empresa, tendo em vista ter arrematado o item 22 do referido pregão, correspondente ao orçamento 31 da planilha de custos (Peça 72), pelo valor de R\$ 14,30, o que foi determinante para distorcer o orçamento estimativo da administração, concorrendo para que diversas licitantes fossem desclassificadas na disputa de lances, ao argumento de que as suas propostas estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, e ainda para a possibilidade de contratação pela administração de itens com preços acima dos de mercado, com riscos de danos ao erário (peça 86, parágrafos 111 a 116 e achado X da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

112. O primeiro ponto refere-se ao fato de que não foi identificado documento oficial apresentado pela empresa Artex para fins de estimativa de preço do item 31 da planilha de custo, que estaria na peça 72, anexo 2. No documento de peça 125 não consta orçamento enviado pela Artex para o referido item, que ficou sendo o item 22 do certame. Todavia, na peça 72, p. 5, não há indicação de orçamento para o item 31.

113. Alega que na diligência ao CCFEx não houve pedido para levantamento de pesquisa de preços e levantamentos que embasaram a estimativa do item 22 do termo de referência do pregão em análise, o que prejudica sobremaneira a empresa Artex, visto que não localizou o referido orçamento supostamente realizado na oportunidade, como também não fora localizado nos autos do processo.

114. Ademais, pondera que o fornecedor não tem qualquer obrigação de fornecer a informação de estimativa de preço e, ainda que a Artex o tenha feito na oportunidade, o que não restou comprovado nos autos, tal orçamento não se vincula aos preços orçados por ocasião do Pregão 11/2012.

115. Assim, a Administração pode ter se equivocado ao elaborar o orçamento, nos termos do anexo 2 da peça 72, tanto que reconhece que podem ter ocorrido erros devido ao fato de ser o primeiro de real magnitude realizado pela equipe, e que o orçamento da peça 72 pode ter sido equivocado.

116. Alega que a fase interna é de responsabilidade exclusiva do órgão licitador, sem qualquer vinculação das empresas com relação aos motivos adotados para a elaboração da planilha de custos para contratação.

117. Aponta que, da análise da tabela à peça 72, p. 9, o gestor deveria ter desconsiderado os valores excessivos, para mais e para menos, e acrescenta jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 403/2013-TCU-1ª Câmara), cuja ementa aponta que a pesquisa de preços que antecede a elaboração de orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos.

118. Afirma que não houve dano ao erário, uma vez que o item 2 do certame foi adjudicado por R\$ 14,30, ou seja, em valor adequado à época. Nesse sentido, o Tribunal, por meio do Acórdão 114/2013-TCU-Plenário, determinou que, para fins de aceitabilidade das propostas, deve ser considerada a média dos preços vencedores de certames, e não a média dos preços estimados.

119. Quanto ao fato de posteriormente ter arrematado o item 22 por R\$ 14,30, alega que não houve irregularidade nem prejuízo ao erário, pois dados os valores da pesquisa de preços (R\$ 5,44, R\$ 10,50 e R\$ 82,50) e o Sinapi (R\$ 7,01), o único que não destoaria do da referência (Sinapi) é o de R\$ 10,50. Assim, a adjudicação por R\$ 14,30 encontra-se dentro da realidade de mercado, posto que o valor de R\$ 10,50 seria o único valor considerável no item 31, e os demais deveriam ser desconsiderados pela Administração.

120. Aponta que não se pode afirmar com convicção, o que seria um preço excessivo, conforme doutrina de Marçal Justen Filho (peça 205, p. 13). Ademais, não fosse legal e válida, caberia à Administração desclassificá-la, ainda que posteriormente à aceitação, com base em normas editalícias transcritas (peça 205, p. 14-15).

121. Com relação ao fato de ter considerado o Sinapi de dezembro de 2015, alega que este Tribunal entende que a base de comparação de preços de aquisição deve ser do mesmo local e do mesmo período, desconsiderando-se as vigentes em locais distintos, bem como que cada época possui particularidades técnicas e variações de custos e insumos, razão pela qual a base de 2015 não poderia ter sido utilizada.

122. Assim, entende ter demonstrado que não há indícios de irregularidades ou ilegalidades da Artex, ou, ainda, infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial.

123. Caso assim não se entenda, o que não se espera, a empresa coloca-se à disposição para assinatura de termo de ajuste de conduta, visto que não houve prejuízo à competitividade do Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx, oportunidade que firmará compromisso de não repetir tal prática em futuros certames.

Análise

124. Com relação ao primeiro argumento, de que não haveria cópia do orçamento fornecido pela Artex, entende-se que tal fato é um fator impeditivo para a aplicação de qualquer penalidade. Nesse sentido, entende-se pertinente, uma vez que a Administração pode mesmo ter se equivocado quanto ao item, para evitar mais atrasos na condução desse processo, que seja constituído um **apartado** para tratar exclusivamente desse ponto, com juntada, por cópia, das peças pertinentes.

125. De fato, a empresa não é obrigada a fornecer orçamento para a Administração – assim como não é obrigada a participar de qualquer licitação. Mas, a partir do momento que o faz, está sujeita às penas legais e sanções administrativas, bem como responde por eventuais prejuízos causados, nos termos do art. 16 da Lei 8.443/1992, e está sujeita ao recebimento de multa, nos termos dos arts. 57 e 58 da mesma lei, ou à pena de declaração de inidoneidade, nos termos do art. 46 da mesma lei.

126. O fato de o orçamento não vincular a Administração não elide sua responsabilidade, respondendo tanto a empresa quanto os gestores públicos pelos prejuízos causados. Embora os atos praticados na fase interna sejam praticados em sua maioria pela Administração, ao fornecer orçamento com preços irreais, que acabou dando causa a aquisições com preços acima dos praticados no mercado, a empresa está sim sujeita às penalidades já comentadas, ou até mesmo à imputação de débito, se for o caso.

127. Em que pese a orientação jurisprudencial de que o gestor deveria ter desconsiderado valores excessivos, não resta elidida sua parcela de culpa.

128. Com relação ao fato de o item para o qual forneceu orçamento no valor de R\$ 82,50 ter sido por ela arrematado por R\$ 14,30, tal situação, por si só, demonstra o quão superfaturado estava o orçamento fornecido na fase interna.

129. Ao contrário da sua alegação de que somente o valor de R\$ 10,50 deveria ser considerado, o valor de R\$ 5,44 era o maior próximo do Sinapi, e também representa valor de mercado. A média desses dois preços (válidos) daria R\$ 7,97, bem próximo ao valor do Sinapi.

130. Desse modo, o valor de R\$ 14,30 não estava próximo à realidade de mercado, inclusive por

que várias licitantes tiveram suas propostas recusadas por suposta inexecuibilidade, o que somente ocorreu em razão do orçamento com preço irreal fornecido pela Artex na fase interna.

131. Conforme pode ser verificado à peça 7, p. 240, foram recusadas seis propostas, com valores entre R\$ 5,98 e R\$ 11,48, para somente então ter sido chamada a empresa Artex, à qual o item foi adjudicado, por R\$ 14,30. Cabe ressaltar que o parâmetro do Sinapi (R\$ 7,01) não serviu de base para a recusa, pois somente duas delas estavam abaixo.

132. Causa muita estranheza, no entanto, o fato de o item ter sido adjudicado justamente à Artex, pelo valor de R\$ 14,30, quando o 'preço de mercado' apurado na fase interna foi de R\$ 32,81. Ora, pelo critério literal do art. 48, § 1º, alínea 'b', da Lei 8.666/1993, sem aplicação do entendimento jurisprudencial pacificado, essa proposta também não poderia ter sido aceita, mas misteriosamente o foi.

133. Desse modo, a diferença entre o valor da proposta da Artex (R\$ 14,30) e o valor da menor proposta (R\$ 5,98), importando em diferença de R\$ 8,32 por metro quadrado, constitui, indubitavelmente, prejuízo ao erário.

134. Embora a empresa tenha por finalidade o lucro, esse não pode ser abusivo em se tratando de aquisições públicas. O preço cotado junto à Artex foi de R\$ 82,50, superior em 935% à média dos orçamentos das outras empresas contatadas na pesquisa (R\$ 7,97). Assim, não procede em absoluto o argumento de que esse preço não seria excessivo.

135. Quanto ao fato de a instrução anterior ter considerado o Sinapi de dezembro de 2015, não se vislumbra prejuízo na defesa da empresa. Pelo contrário, considerando a inflação, o valor do Sinapi em 2012 seria ainda menor, o que aumentaria mais ainda a diferença constatada. De todo modo, tal valor não está sendo utilizado para imputação de débito, hipótese para a qual deveria ser, de fato, utilizado o Sinapi da época, para dar maior precisão ao montante apurado.

136. Assim, ante todo o exposto, conclui-se pela improcedência de seus argumentos, devendo a questão da penalidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 ser apurada em processo apartado, em razão do exposto no item 124, aplicando-se a ela a mesma conclusão contida na análise da audiência da CSL, vazada nos itens 108 e 109 dessa instrução.

Oitiva do CCFEx

Ponto da oitiva: determinar, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), a oitiva prévia do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx), para, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, manifestar-se sobre os fatos apontados na presente representação, especialmente quanto aos achados I a X (peça 86, parágrafos 25 a 116), relativos ao PE SRP 11/2012-CCFEx, e que dizem respeito à pesquisa de preços prévia em poucas empresas e com diferença manifesta nos valores, desclassificação de lances sem comprovação de inexecuibilidade das propostas, ausência de critérios objetivos para desclassificação por inexecuibilidade, recusa indevida de intenção de recursos, ausência de estimativa das reais necessidades dos quantitativos, autorização indevida de adesão à ata, fornecimento de orçamentos irreais por parte de licitantes e homologação de certame com falhas, haja vista a possibilidade de o Tribunal fixar prazo para que a entidade jurisdicionada adote providências no sentido de anular o certame licitatório em tela e os contratos e termos aditivos decorrentes, com supedâneo no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal (peça 86, parágrafos 139 a 144).

Resposta do CCFEx

137. A resposta do CCFEx consta à peça 133.

138. Como informações preliminares, afirma que determinou à Divisão Administrativa para que nenhum contrato seja celebrado ou aditivado, e que tampouco haja autorização à ata, vencida desde 13/6/2014. Também informou que não existem contratos vigentes relativos ao certame. Informou ainda o interlocutor, em atenção ao item 17.8 do despacho (peça 133, p. 1), que informações mais detalhas seriam dadas pelos responsáveis chamados em audiência.

139. Aponta que havia uma expectativa de que haveria um aumento de créditos orçamentários

disponíveis para o período e elencou algumas medidas adotadas em razão dos apontamentos realizados pelo Tribunal (letra 'b', peça 133, p. 2).

140. Com relação à expectativa de recebimento de recursos, afirma que houve aporte de recursos, da ordem de R\$ 22,9 milhões, mas que outras demandas também teriam se beneficiado desses recursos, mas havia expectativa de recebimento de mais R\$ 20,4 milhões sob a forma de destaque, o que não ocorreu, mas aponta que a previsão de gastos era real e concreta.

141. Alega que naquele contexto, as equipes de licitação do CCFEx viram-se obrigadas a somar às suas atividades rotineiras aquelas oriundas de outras organizações militares, o que pode ter dado ensejo a sobrecargas. Aponta, ainda, a dificuldade da Administração em obter orçamentos junto a fornecedores de bens, uma vez que os fornecedores cada vez menos respondem às solicitações, e que, naquele contexto, entenderam que os três orçamentos obtidos eram suficientes.

Análise

142. Algumas dessas medidas reportam supostas melhorias na UJ, o que não impede que seja dada ciência em razão das falhas verificadas, de modo a evitar que se repitam, não obstante todo o contexto apontado pelos responsáveis.

143. Desse modo, cabe dar ciência ao CCFEx acerca das seguintes irregularidades constatadas no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx:

a) realização de pesquisa de preços prévia junto a poucas empresas e que continha manifesta diferença nos valores, a exemplo dos itens 28 a 31, 59 e 170 da referida planilha de custos, ocasionando distorção no orçamento estimativo da Administração, impedindo-a de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas, e acarretando a desclassificação de diversas licitantes nas fase de disputa ao argumento de inexecuibilidade da proposta, como ocorrido nos itens 19 a 22, 43 e 138 do certame, contrariando a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo dos Acórdãos 1.793/2011 e 1.002/2015, ambos do Plenário), bem como o art. 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993 e os arts. 5º, inciso IV, e 7º do Decreto 7.892/2013;

b) desclassificação sumária de propostas por inexecuibilidade, sem antes comprovar se de fato o eram, com o agravante de que o valor do orçamento estimativo da Administração estava distorcido, o que acarretou a adjudicação e homologação pelo CCFEx de itens com preços acima dos de mercado, a exemplo dos itens 19 a 22, 43 e 138 do referido pregão, contrariando a previsão contida nos itens 85 e 92 do edital, no sentido de que somente seriam considerados preços manifestamente inexecuíveis aqueles que, comprovadamente, fossem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida, e que, diante de indícios de inexecuibilidade da proposta de preços, seria possível a realização de diligência, na forma do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, para efeito de comprovação da exequibilidade, bem como em afronta à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 697/2006, 287/2008, 1.616/2008, 79/2010 e 2.068/2011, todos do Plenário, e do Enunciado da Súmula 262 do TCU;

c) rejeição sumária das intenções de recursos nos itens 1, 2, 16, 19, 22, 74, 75, 127 a 131, 176, 179, 181, 183, 198 a 203, 205, 207, 210 e 211 do certame, com fundamento em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve avaliar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), o que contraria jurisprudência pacífica deste Tribunal a exemplo dos Acórdãos 478/2011-TCU-1ª Câmara, 518/2012-TCU-Plenário e 1.615/2013-TCU-Plenário;

d) elaboração de termo de referência com previsão de quantitativos muito superiores às reais necessidades, não obstante o contexto em que ocorreram, bem como pelo fato de não ter sido efetuada estimativa das reais necessidades dos quantitativos de cada item a serem adquiridos pela UG gerenciadora e pelas UG participantes, contrariando o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º e 6º do Decreto 7.892/2013, e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 694/2014-TCU-Plenário;

e) elaboração de orçamento estimativo para contratação de bens e serviços de engenharia considerados comuns em que foram fixados preços unitários superiores àqueles contidos na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), cujas exceções devem ser devidamente justificadas, conforme Acórdãos 5.376/2009-TCU-Primeira Câmara, 1.176/2012-TCU-Plenário, 2.056/2015-TCU-Plenário e 1.925/2010-TCU-Plenário, sendo tal observação válida também para os casos de obras rodoviárias, que devem obedecer aos preços constantes no Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro).

Audiências dos gestores do HGeRJ

Sr. Maurício Real Ferreira

144. A audiência do Sr. Maurício, na qualidade de chefe do setor de aquisições, licitações e contratos do HGeRJ e signatário do edital do PE 16/2014-HGeRJ, foi promovida por meio do Ofício 605/2016 (peça 106), e sua resposta consta à peça 161. Atualmente, exerce suas funções no Hospital Central do Exército (HCE), conforme aponta à peça 161, p. 2.

Ponto: a) reunir 223 itens constantes do anexo IV do edital do PE SRP 16/2014-HGeRJ em apenas um grupo (peça 19, fls. 32-51), quando, dada a natureza do objeto, os itens deveriam ter sido licitados separadamente, infringindo o art. 23, §§ 1º e 2º, c/c o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666, de 1993, e o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU, conforme a instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 150-163 e achado XI da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

145. Sobre esse ponto, alega que a ideia principal, quando da definição do objeto, era contratar serviços de manutenção preventiva e corretiva de bens imóveis. A contratação, mediante licitação do tipo menos preço, possibilitaria a participação de todos e quaisquer interessados para os itens, por força do art. 4º, inciso X, da Lei 10.520/2002.

146. Alega que, no caso concreto, não era tecnicamente viável o desmembramento do objeto da licitação em itens, pelos seguintes motivos:

a) os 223 itens, inobstante englobassem produtos de espécies variadas, eram, na essência, de uma mesma natureza e por isso foram agrupados, guardando assim, correlação entre si;

b) o que se pretendia era respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado, qual seja, a execução dos serviços de demolição, conserto, instalação, montagem, conservação, reparação, adaptação e/ou manutenção dos mais de dez mil metros quadrados de área construída do HGeRJ;

c) o objetivo era realizar um contrato de manutenção preventiva e corretiva de bens móveis, por regime de tarefa, sem pagamento obrigatório mensal.

147. Desse modo, eventual desmembramento poderia desfigurar o objeto buscado pela Administração, podendo, inclusive, resultar na perda de integralidade qualitativa, com possibilidade de risco ao conjunto do objeto, razão pela qual a decisão de se consolidar todos os itens do certame em um mesmo contrato permitiria o acompanhamento e o monitoramento mais efetivos. Tal entendimento encontraria amparo nos argumentos do Relator do TC 012.721/2006-0 (Acórdão 1.946/2006-TCU-Plenário), que, no mérito, acolheu os argumentos de que, em vista das razões técnicas, a execução de serviço de manutenção predial, de forma integrada, se mostraria mais adequada do se fosse realizada por vários particulares.

148. Na persecução do intento apontado, o próximo passo foi estimar o valor de mercado de cada item a ser licitado. A legislação que disciplina as licitações não explicitaria os critérios de estimação do valor de mercado, mas faz alusões balizadoras (peça 161, p. 3, item 8). O que está em questionamento é o critério de julgamento adotado no certame, qual seja, o de menor preço global com a adjudicação em grupo, em detrimento da adjudicação por item, o que estaria contrariando o Enunciado 247 da Súmula do TCU.

149. Alega que consta dos autos que tal procedimento teria levado o HGeRJ a assinar contrato com preços de itens unitários superiores aos de referência de mercado, tendo como referência o Pregão

18/2014-HGeRJ e a tabela Sinapi, incorrendo em riscos de danos ao erário e afronta ao art. 15, incisos III e IV, da Lei 8.666/1993 e art. 19, parágrafo único, do Decreto 7.892/2013.

150. Em relação aos itens 12 e 13 do despacho do Relator, informa que a reunião de 223 em um único grupo buscava a segurança da contratação e preços unitários exequíveis com os valores praticados no mercado, mas que a análise desta Secex conclui, em comparação com o Pregão SRP 18/2014-HGeRJ e com a tabela Sinapi, que os preços do Pregão 16/2014 estavam acima dos de mercado.

151. No entanto, afirma o contrário: os preços do Pregão 18/2014 é que estariam muito abaixo dos praticados no mercado. Ocorre que o Pregão 16/2014 tinha por objetivo a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de bens imóveis, de forma continuada, adjudicado por preço global, por regime de tarefa e sem pagamento obrigatório mensal. Alega que o pregão 16/2014 não tinha por objeto o registro de preços (SRP) e que esse certame lançou mão de modelo diferente do que é usualmente executado nas diversas unidades militares, o que o particularizaria, e por isso não pode ser considerado irregular; sustenta, ainda, que o Pregão 16/2014 observou o disposto no art. 47 da Lei 8.666/1993.

152. Já o Pregão SRP 18/2014 tinha por objetivo o registro de preços de serviço de manutenção preventiva e corretiva de bens imóveis, sem obrigatoriedade de contratação (SRP) e com uma unidade gestora participante, o que representa o modelo recorrente nas demais organizações militares, que foi executado por excesso de zelo da Administração, proporcionando uma espécie de complemento de segurança para o Pregão 16/2014, em razão da inovação da sistemática nesse certame. O Pregão 18/2014 somente seria utilizado em caso de necessidade, até mesmo porque a Administração tinha um contrato de natureza continuada, sem obrigatoriedade de pagamento mensal, uma vez que a contratada somente executava serviços na medida em que era demandada.

153. Alega que o conceito de preços superiores aos de mercado é relativo, apontando o Acórdão 8.232/2011-TCU-2ª Câmara, e que mesmo havendo disparidade entre a proposta e o preço de mercado, não se poderia afirmar com convicção o que é excessivo ou não, com doutrina de Marçal Justen Filho. Apontou um julgado e algumas informações e considerações sobre o Sinapi e, na sequência (peça 161, p. 6-9), trouxe alguns cálculos para demonstrar que os preços do Pregão 16/2014 estavam em conformidade com a média de mercado. Conforme Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, utilizou o BDI médio de 23,53%, e não o máximo.

154. Pelo fato de o Sinapi trazer parâmetros de custos unitários de obras e/ou serviços, não incluindo no catálogo outras composições porventura existentes, como os preços dos itens e custos dos serviços, bem como outras despesas indiretas, entende que o conceito de preço superior ao de mercado, preço excessivo ou sobrepreço não deve ser considerado a partir de uma comparação entre a tabela de preço unitário dos materiais/serviços do Sinapi e o custo de cada item da licitação. Ademais, os referenciais do Sinapi podem variar em razão da produção e demandas locais, não indicando automaticamente a existência de superfaturamento da obra/serviço ou de ato ilícito dos gestores públicos.

155. Além disso, numa licitação onde o objeto é composto pela execução de vários itens/serviços, alguns deles terão preços unitários acima dos fixados pela Administração, apontando jurisprudência deste Tribunal em que se concluiu que ‘a existência de itens com preços superiores aos concorrentes não é algo estranho em uma licitação por grupamento, com diversos itens em cada lote’, sendo razoável que ‘a empresa vencedora não detenha os menos preços em todos os itens ofertados’ (Acórdão 5.134/2014-TCU-2ª Câmara).

156. Alega que nem sempre a melhor proposta [é a] que apresenta o menor preço, o que depende também das demais exigências do edital, em especial as qualificações técnica e econômico-financeira, as quais são essenciais para comprovar que a licitante possa prestar o serviço (Acórdão 3.334/2015-TCU-Plenário).

157. Aponta que, não obstante os 223 itens guardarem correspondência com as composições do Sinapi, não concorda com a conclusão desta Secex, pautada na comparação de apenas alguns itens dentre os 223, de que a inobservância da tabela Sinapi teria propiciado a aquisição de itens a preços

superiores aos de mercado, e alega que a conclusão deveria pautar em outros referenciais confiáveis disponíveis a esse Tribunal, repetindo trecho do Voto-Conductor do Acórdão 168/2011-TCU-Plenário.

158. No que tange à suposta afronta ao Enunciado 247 da Súmula do TCU, aponta que, no julgamento do TC 006.235/2013-1, entendeu-se que ‘a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, a princípio, como irregular’, mesmo que a Súmula 247 estabeleça ‘que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para ao conjunto ou perda da economia de escala’. Por fim, acrescentou outros julgados em que foi considerada regular a adjudicação por lotes ou preço global.

159. Já na conclusão de sua peça, retoma os argumentos no sentido de que ao substituir o piso de uma sala poderia ter que contratar quatro empresas, uma para cada atividade, o que traria prejuízo à segurança, à coordenação e à garantia.

160. Afirma que a conclusão desta Secex na instrução anterior de que houve baixa participação e disputa e da suposição de que se houvesse a adjudicação por itens ter-se-ia maior competitividade, apesar de plausível, trata-se de mera presunção.

161. Alega que, diante do contexto de crise que se arrasta desde 2012, se houvesse o entendimento de que o não parcelamento estaria restringindo a competitividade, teria havido uma ‘enxurrada de impugnações do edital’.

162. Aponta, ainda, para o princípio da boa-fé, uma vez que alega ter praticado supondo que as condutas estavam corretas, e que, se não pode afirmar que houve boa-fé, não se pode, por outro lado, presumir a má-fé. A boa-fé se presume, e para afastá-la torna-se necessária a prova em contrário, apontando jurisprudência antiga deste Tribunal e doutrina de desembargador do TRF da 2ª Região.

Análise

163. Em que pese a alegação de que a solução proposta pelo HGeRJ teria sido inovadora no âmbito das unidades militares do Rio de Janeiro, o que de fato ocorreu foi a contratação de serviços de engenharia para realização de obras e reformas no âmbito do HGeRJ. Tal constatação pode ser feita da simples leitura dos itens licitados (anexo IV do edital, peça 19, p. 32-51), sendo que, do total de 223, poucos podem ser considerados como reparo, e a ampla maioria implica a construção ou reforma de itens (demolição, construção de calçada, entre outros).

164. Um contrato de manutenção corretiva e preventiva tem por objetivo, como o próprio nome aponta, a manutenção dos edifícios e instalações, conferindo-lhe condições de habitabilidade e uso no decorrer do tempo, por meio de reparos/consertos que se fazem necessários. No caso em tela, apesar do nome dado ao instrumento, não houve um contrato de manutenção, mas um contrato de realização de obras e reformas, sob demanda. Tratam-se de objetos totalmente distintos.

165. Foram juntados aos autos dois editais de contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva (peças 208 e 209) e um contrato desse tipo de serviço (peça 210). Da leitura das atividades contratadas, verifica-se que o objeto dos Pregões 16/2014-HGeRJ e 18/2014-HGeRJ em nada se assemelha com serviço de manutenção corretiva e preventiva. Ademais, a própria natureza da manutenção preventiva implica a realização de procedimentos periódicos (para evitar a ocorrência do problema), o que não se coaduna com a execução por tarefa, alegada como a novidade desse certame.

166. Quanto à indicação incorreta do objeto da licitação, este Tribunal aplicou multa a responsável na seguinte situação (Acórdão 1.605/2012-TCU-Plenário, que tratou de recurso contra o Acórdão 2.676/2011-TCU-Plenário):

8. Das audiências, remanesceu como irregular o Convite 4/2003, por não ter definido, com propriedade, o seu objeto, visto que o local do evento já estava previamente definido e, na verdade, ele limitava-se à contratação de empresa para prestar serviços de coquetel. Esse erro na definição do objeto da licitação, que incluiu a disponibilização de espaço físico e som ambiente para a cerimônia de premiação, quando o local já estava definido e escolhido, sem

ônus para a entidade, acabou por limitar a competitividade, pois fez com que eventuais interessados tivessem uma noção errada do tamanho do objeto licitado, sendo aplicada a recorrente a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

167. No caso concreto, a falha foi mais grave que naquele relatado, inclusive, por apontar objeto totalmente distinto do serviço a ser prestado, o que seria motivo para aplicação de multa aos responsáveis, caso tivesse sido promovida audiência quanto a esse item.

168. Segundo Marçal Justen Filho, ‘a tarefa não se identifica com serviço assalariado sujeito ao regime trabalhista’ e ‘**na tarefa, não existe a continuidade no vínculo e o prestador do serviço atua com autonomia jurídica.**’ (grifos acrescidos; Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 12ª edição, p. 127).

169. Assim, é inegável que houve um desvirtuamento do regime de execução por tarefa, uma vez que o contrato continuado, com possibilidade de prorrogação, estabelece, por óbvio, a continuidade do vínculo. A própria natureza da manutenção corretiva implica procedimentos periódicos, que não se coadunam com a execução por tarefa. Desse modo, deve ser dada ciência à UJ acerca dessa falha, o que será consolidado ao final deste tópico.

170. Ademais, o desmembramento não acarretaria a desconfiguração do contrato de manutenção, pelo simples fato de não haver um contrato de manutenção. Não haveria perda de integralidade, como alegado pelo responsável.

171. Com relação ao argumento de que os preços estariam de acordo com os preços de mercado, os cálculos a partir da tabela Sinapi apresentam algumas incorreções. Por exemplo, no primeiro item calculado (pintura com tinta látex, para exterior), o responsável incluiu na sua planilha (peça 161, p. 7) a remoção de interruptores (via de regra, paredes externas não possuem interruptores), custo de transporte de material de R\$ 5,05 (desproporcional para a pintura de um metro quadrado de parede), limpeza final da obra (a parede não precisa ser limpada após a pintura) e R\$ 3,79 de remoção de entulho (o lixamento de um metro quadrado não geraria 0,009 metro cúbico de resíduos). A segunda planilha (reparo em calçada, peça 161, p. 7) [prevê] parte da execução de passeio, no valor de R\$ 41,09, como se a calçada fosse ser construída, e não reparada. No terceiro exemplo (forro em gesso acartonado (peça 161, p. 8), foi utilizado como insumo básico o forro em placas pré-moldadas de gesso liso, que é diferente do forro em gesso acartonado (**dry-wall**)).

172. Ainda que a comparação direta com a tabela Sinapi tenha algumas limitações, o fato é que os mesmos serviços foram licitados por preços significativamente inferiores no Pregão 18/2014, no qual os 223 itens foram adjudicados em onze lotes, em relação ao Pregão 16/2014, no qual os mesmos 223 itens foram adjudicados em um só lote. Trata-se de uma licitação no mesmo local, com pouca variação de tempo e com exatamente os mesmos itens, o que comprova que o critério adotado no Pregão 16/2014 ocasionou a contratação de serviços por preços superiores aos praticados de mercado.

173. Tal fato decorre da premissa, alegada em sua defesa, de que em um certame com muitos itens, a mesma licitante não terá o menor preço em todos os itens (ou lotes), o que, via de regra levará a contratações com preços superiores aos de mercado. Assim, em que pese o responsável alegar que o Pregão 18/2014 decorreu de zelo da Administração, os preços neles obtidos constituem prova cabal de que houve prejuízo com a adjudicação do objeto do Pregão 16/2014 a uma única licitante, em desobediência ao disposto no Enunciado da Súmula 247 do Tribunal.

174. Quanto aos argumentos em desfavor da comparação dos valores com a tabela Sinapi, ela somente foi utilizada em alguns casos, sendo que a fonte primária de comparação de preços foi, de fato, o Pregão 18/2014-HGeRJ, cujos itens eram idênticos aos do Pregão 16/2014, havia coincidência de local e proximidade da época de realização.

175. No que concerne aos argumentos de que o Enunciado 247 da Súmula do Tribunal não é absoluto e comportaria situações em contrário, de fato a premissa é verdadeira, mas a situação fática constatada demonstra claramente que os preços foram superiores em razão da ausência de parcelamento.

176. Ao apontar que deveria haver parcelamento do objeto, não se exige que sejam licitados individualmente, item a item, mas que possam ser agrupados em lotes, por similaridade das tarefas, como o foram no Pregão 18/2014. Assim, no caso do piso, as tarefas seriam integrantes do mesmo lote, não havendo necessidade de contratar quatro empresas diferentes.

177. A conclusão sobre a restrição à competitividade decorre de comparação com o Pregão 18/2014-HGeRJ, com os mesmos 223 itens divididos em onze lotes, onde foram obtidos preços substancialmente menores. Não se trata, portanto, de mera suposição.

178. Por fim, com relação aos argumentos sobre boa-fé, trata-se de instituto que pode ser utilizado, por exemplo, no caso de ocorrência de débito, em que o Tribunal julga irregulares as contas de determinado gestor e, constatada a boa-fé, concede-lhe novo e improrrogável prazo, para recolhimento sem juros. A boa-fé não tem o condão, portanto, de elidir a irregularidade, não é excludente de responsabilidade.

179. Assim, considerando a proposta contida no item 241 da instrução anterior, entende-se, nos termos do art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 8º da Lei 8.443/1992 e com a Instrução Normativa TCU 71/2012, que deve ser **determinado** ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) que instaure a devida tomada de contas especial (TCE) para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apure os fatos, identifique os responsáveis, quantifique o dano e obtenha o respectivo ressarcimento, dando ciência a esta Corte da instauração da TCE, bem como da conclusão dos trabalhos e dos resultados apurados, relativamente ao ocorrido no Pregão 16/2014-HGeRJ (Contrato 20/2014).

180. Desse modo, não podem ser aceitas as razões de justificativa quanto a esse item da audiência. Cabe ressaltar, no entanto, que estão configurados os elementos necessários à instauração de tomada de contas especial, conforme achado XIII da instrução anterior (peça 86), razão pela qual a multa que lhe deve ser aplicada, no caso, deve ser aquela prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e não a multa de irregularidade sem débito, prevista no art. 58 da mesma lei. Desse modo, deixa-se de propor, nesse momento, multa ao Sr. Maurício Real Ferreira, de modo a evitar o **bis in idem**.

181. Os trabalhos da comissão de tomada de contas deverão observar os seguintes parâmetros:

a) para fins de estipulação do preço de cada item, deve ser considerado como se estivesse nos mesmos onze lotes do Pregão 18/2014, ou seja, considerando que seria vencedora a proposta com menor preço no grupo e calculando-se as diferenças, para mais e para menos, em cada um dos itens;

b) apurados os valores que seriam vencedores em cada item do certame, sem o sobrepreço em razão do agrupamento em um único lote, deve ser multiplicado pelas quantidades efetivamente pagas pelo HGeRJ ao longo de toda a vigência do Contrato 20/2014;

c) os responsáveis solidários pelo débito são o signatário do termo de referência, o signatário do edital e a autoridade homologadora do pregão;

d) deve ser elaborada uma planilha para cada item, evidenciando as diferenças de preço, para mais e para menos;

e) as empresas que deram causa a danos ao erário respondem solidariamente, nos termos do art. 16, § 2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992.

182. Ademais, não obstante as medidas que a UJ informa ter adotado, deve ser, desde já, dada ciência acerca das seguintes falhas verificada no Pregão Eletrônico 16/2014:

a) reunião de 223 itens constantes do anexo IV do edital do Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ em apenas um lote, quando, dada a natureza do objeto, os itens deveriam ter sido licitados separadamente ou em lotes menores, a exemplo do que ocorreu no Pregão Eletrônico SRP 18/2014-HGeRJ, em que os mesmos 223 itens foram divididos em onze lotes, por meio do qual foi possível obter preços consideravelmente menores, a exemplo daqueles itens mencionados na tabela do item 177 da instrução anterior (peça 86), onde são apontadas preços até 319% superiores no Pregão

16/2014, infringindo o art. 23, §§ 1º e 2º, c/c o art. 15, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993, e contrariando o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

b) realização de licitação que tinha por objeto indicado no edital e anexos a 'contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva de bens imóveis', de modo a justificar o agrupamento da contratação em lote único, quando na verdade, os itens do certame demonstram claramente que foram contratados serviços com vistas à realização de reformas e/ou ampliações das instalações da contratante, violando, dessa forma, o art. 40, inciso I, da Lei 8.666/1993 e art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002.

Ponto: b) licitar grandes quantidades em cada um dos itens que compõem o PE 16/2014-HGeRJ, muito acima das necessidades do HGeRJ, constituindo deficiência de planejamento e de estimativa das quantidades a serem adquiridas, contribuindo para a não utilização de itens do PE SRP 18/2014-HGeRJ, que continham preços inferiores, afrontando, assim, o art. 3º, inciso I, da Lei 10.520/2002, o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666, de 1993, o art. 6º, inciso I, do Decreto Lei 200/1967, o art. 2º do Decreto 2.271/1997, e o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 164-170 e achado XII da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

183. Com relação a esse ponto, o Sr. Maurício alega que o HGeRJ é responsável por três imóveis, todos situados na região da Vila Militar, e possuem mais de 30.000 metros quadrados de área externa (calçadas, ruas, pátios) e mais de 10.000 metros quadrados de área construída, sendo mais de 6.000 metros quadrados somente de telhados.

184. Visando iniciar a manutenção de tais área por meio de empresa contratada pelo regime de tarefa, elegeu-se 223 itens de serviços múltiplos, considerados princípios ou mais usuais (a tabela Sinapi possui mais de 5.000 itens).

185. Acrescenta-se que os levantamentos foram feitos com base na experiência executiva de anos anteriores e na previsão de recebimento de recursos orçamentários, tudo definido com base em estimativas, uma vez que o HGeRJ nunca havia realizado processo licitatório para contratação de serviços de manutenção predial, principalmente no modelo de tarefa.

186. Entende que não houve superdimensionamento ou falta de planejamento, pois todos os itens foram individualmente analisados e estão perfeitamente de acordo com as dimensões dos imóveis. Por se tratar de estimativa, aponta que nem sempre se concretizam, oscilando para cima e para baixo.

187. Afirma, ainda, que o HGeRJ sempre agiu na defesa do interesse público, e, diante das dúvidas que surgiram, deixou de emitir notas de empenho no âmbito do Contrato 20/2014-HGeRJ, mesmo diante da ausência de provas formais, e que, na prática, o contrato não atingiu um ano de duração.

Análise

188. Não foram apresentadas quaisquer justificativas que indiquem ter havido algum estudo previamente à definição dos quantitativos a serem licitados.

189. De fato, a falta de estimativa decorre do problema apontado anteriormente, quer seja a indicação incorreta do objeto do certame: ambos os certames tinham o mesmo objeto; quer seja a prestação de serviços de engenharia: não houve certame para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva.

190. Os serviços contratados relacionam-se a reformas e ampliações de instalações, para os quais poderia haver estudo indicando as reais necessidades, e poderiam ser contratados por pregão, desde que houvesse elementos mínimos indicando quais seriam os trabalhos e quantitativos a serem executados.

191. Mesmo quando não possível definir previamente o quantitativo a ser demandado e for ser utilizado o registro de preços, conforme art. 3º, inciso IV, do Decreto 7.892/2013, o que não foi o caso do Pregão 16/2014, mas foi o caso do Pregão 18/2014, deve ser feita uma estimativa

aproximada de qual será a demanda. O gestor não pode fazer registro de preços em razão de mera possibilidade que venha a ser utilizada a ata, pois promover tal certame gera custos para a Administração. Não se pode mover toda a máquina estatal, o que, nesse caso, envolve setor demandante, setor de licitações, consultoria jurídica, apenas fundado na possibilidade de venha a ser necessário fazer a contratação. Ademais, se a probabilidade de utilização da ata é baixa, deve-se lembrar que o gestor pode socorrer-se de atas de registro de preço de outras unidades gestoras, evitando-se a realização de certames licitatórios inúteis.

192. Desse modo, não podem ser acolhidas as razões de justifica apresentadas. Aplica-se, aqui, o mesmo entendimento do item 175 dessa instrução, no sentido de não aplicar, nesse momento, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Maurício Real Ferreira, de modo a evitar o **bis in idem**.

Sr. Marcelo Augusto Borges

193. A audiência do Sr. Marcelo, na qualidade de fiscal do Contrato 20/2014-HGeRJ, foi promovida por meio do Ofício 614/2016 (peça 98), e sua resposta consta às peças 179-180.

194. Afirma que foi transferido do HGeRJ em 1/6/2015, passando a fiscalizar o contrato em tela, a partir de então, o Subtenente Marcos Ramos Vieira.

Ponto: a) pela ausência de comprovantes de execução dos serviços relativos ao Contrato 20/2014, tais como os respectivos projeto e o memorial descritivo, uma vez que deveria exigir a apresentação desses documentos e, caso não apresentados, propor à autoridade competente sanções administrativas previstas em contrato, bem como não autorizar a execução dos serviços, determinado, enfim, o que fosse necessário à regularização das faltas ou dos defeitos observados, em atenção ao art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, evitando, assim, a ocorrência de pagamentos irregulares e em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, à Decisão 1.552/2002-TCU-Plenário, e aos Acórdãos 1.998/2008 e 273/2010, ambos do Plenário, e 1.051/2012-TCU-1ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 204-205 e achado XVI da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

195. O responsável informa ter remetido a seguinte documentação:

a) projetos 'reforma do setor rancho do HGeRJ', 'esgoto e drenagem geral do complexo do HGeRJ', 'ambulatório do HGeRJ', 'reforma do setor de odontologia do HGeRJ' e 'reforma de enfermarias do HGeRJ';

b) onze processos de pagamento nos quais foi fiscal de contrato, contendo as ordens bancárias, notas fiscais, boletins de medição e fotografias.

Análise

196. A primeira informação dada pelo responsável corrobora as conclusões de itens anteriores, sobre o desvirtuamento do objeto do certame, que não era manutenção preventiva e corretiva, e sim serviços de engenharia.

197. Ao contrário do que afirma o responsável, não há boletins de medição dos serviços. Cada 'projeto' possui dois documentos elaborados pela contratada, a empresa AXG: um cronograma de cada suposto projeto e uma planilha orçamentária, esta última sempre assinada pelo Sr. Jailton Lisboa Rosa, representante legal da AXG. Ademais, tratam-se de documentos sem data e sem numeração de página, o que faz que pareça dúvida de que foram confeccionados apenas para atendimento dessa audiência.

198. Causa estranheza, ainda, o fato de algumas notas fiscais terem valores redondos, a exemplo das NFs 94 a 97 (peça 179, p. 3-6), todas no valor de R\$ 50.000,00, referente a projeto que custou exatos R\$ 200.000,00 e que inclui o suposto 'fornecimento de EPIS/aluguel de equipamentos', no valor de R\$ 470,00. A NF 101 (peça 179, p. 16) tem valor de R\$ 169.000,00 e a NF 102 (peça 179, p. 19) tem valor de R\$ 183.500,00.

199. Em que pese terem sido incluídas na resposta algumas fotografias, algumas das quais de qualidade muito ruim, tais registros não provam a execução de qualquer serviço, uma vez que podem representar instalações já existentes.

200. Desse modo, o responsável não logrou êxito em afastar as irregularidades que lhe foram imputadas, razão pela qual não podem ser aceitas as razões de justificativa quanto a esse item da audiência. Cabe ressaltar, no entanto, que estão configurados os elementos necessários à instauração de tomada de contas especial, conforme achado XVI da instrução anterior (peça 86), razão pela qual a multa que lhe deve ser aplicada, no caso, deve ser aquela prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e não a multa de irregularidade sem débito, prevista no art. 58 da mesma lei. Desse modo, deixa-se de propor, nesse momento, multa ao Sr. Marcelo Augusto Borges, de modo a evitar o **bis in idem**.

201. Ademais, cabe lembrar que há proposta de determinação de instauração de tomada de contas especial para esse contrato (item 179).

Sr. Luiz Henrique Alves de Castro

202. A audiência do Sr. Luiz Henrique, na qualidade de fiscal do Contrato 15/2014-HGeRJ (pregão 35/2013-HGeRJ), foi promovida por meio do Ofício 608/2016 (peça 95), e sua resposta consta às peças 134-144.

203. Afirma que foi transferido do HGeRJ em 4/5/2015, passando a fiscalizar o contrato em tela, a partir de então, o Subtenente Marcos Ramos Vieira.

Ponto: a) ausência de boletins de medições que atestassem a execução dos serviços referentes ao Contrato 15/2014, deixando de observar os termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, concorrendo, assim, para a ocorrência de pagamentos irregulares, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, à Decisão 1.552/2002-TCU-Plenário, e aos Acórdãos 1.998/2008 e 273/2010, ambos do Plenário, e 1.051/2012-TCU-1ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 208-209 e achado XVIII da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

204. O responsável informa que a documentação encaminhada é constituída de dez volumes, sendo o primeiro contendo as notas fiscais, medições e cronograma, o segundo o relatório fotográfico e os oito restantes se referem ao diário de obras.

205. De fato, ao analisar a documentação, verifica-se que toda ela foi elaborada pela contratada. Também se constatou que o diário da obra continha uma contagem regressiva do prazo restante, sendo que em vários dias houve paralisação dos trabalhos por causa da chuva e da entrega de materiais, mas o trabalho foi finalizado exatamente no dia 0, sem atraso ou adiantamento, o que indica que a contratada elaborou um cronograma de 352 dias (peça 135, p. 2) com uma perfeição ímpar, que deveria servir de exemplo para toda obra pública a ser realizada.

206. Os pagamentos foram feitos em seis medições, conforme detalhado a seguir:

a) 1ª medição: NF 438 de 29/8/14, no valor de R\$ 747.000,04 (p. 3) e o ‘boletim de medição’, datado de 1/9/14, indica fornecimentos de 11/6 a 25/8/14 (p. 4-9);

b) 2ª medição: NF 661 de 25/11/14, no valor de R\$ 792.756,02 (p. 11) e o ‘boletim de medição’, datado de 25/11/14, indica fornecimentos de 26/8 a 25/11/14 (p. 12-17);

c) 3ª medição: NF 1139 de 4/5/15, no valor de R\$ 398.271,08 (p. 19) e o ‘boletim de medição’, datado de 24/5/15, indica fornecimentos de 26/11/14 a 4/5/15 (p. 20-28);

d) 4ª medição: NF 1270 de 24/8/15, no valor de R\$ 189.000,00 (p. 30) e o ‘boletim de medição’, datado de 27/8/15, indica fornecimentos de 5/5/15 a 24/8/15 (p. 31-36);

e) 5ª medição: NF 1376 de 13/10/15, no valor de R\$ 94.609,92 (p. 38) e o ‘boletim de medição’, datado de 13/10/15, indica fornecimentos de 25/8/15 a 13/10/15 (p. 39-44);

f) 6ª medição: NF 1139 de 4/5/15, no valor de R\$ 58.739,60 (p. 46) e o ‘boletim de

medição', datado de 6/11/15, indica fornecimentos de 14/10/15 a 6/11/15 (p. 47-52);

207. Ocorre que, da análise do conjunto da documentação apresentada, verifica-se que há fraude documental: enquanto o diário de obra indica que a obra durou de 11/6/2014 a 29/5/2015, as notas fiscais indicam fornecimentos de 11/6/2014 a 6/11/2015.

208. Desse modo, constata-se que o diário de obra apresentado foi elaborado **a posteriori**, com o intuito de tentar ludibriar esta Corte de Contas. As folhas dos diários de obra (peças 135-142) estão assinados pelo arquiteto Márcio Gentil e rubricadas pelo fiscal da obra.

209. Constata-se, desse modo, possível infringência aos tipos penais descritos no art. 96 da Lei 8.666/1993 (fraude à execução contratual), art. 297 do Código Penal (falsificação de documento público), art. 298 do Código Penal (falsificação de documento particular), art. 299 do Código Penal (falsidade ideológica) e art. 304 do Código Penal (uso de documento público).

210. Desse modo, devem ser encaminhadas ao Ministério Público Federal cópia das peças 9 a 12, 86, 95 e 134-144 desses autos, acompanhados da decisão que vier a ser adotada, para que adote das providências legais cabíveis.

211. Ademais, entende-se, nos termos do art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 8º da Lei 8.443/1992 e com a Instrução Normativa TCU 71/2012, que deve ser **determinado** ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) que instaure a devida tomada de contas especial (TCE) para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apure os fatos, identifique os responsáveis, quantifique o dano e obtenha o respectivo ressarcimento, dando ciência a esta Corte da instauração da TCE, bem como da conclusão dos trabalhos e dos resultados apurados, relativamente ao Contrato 15/2014-HGeRJ.

212. Considerando que o responsável não logrou êxito em afastar as irregularidades que lhe foram imputadas, (...) não podem ser aceitas as razões de justificativa quanto a esse item da audiência. Cabe ressaltar, no entanto, que estão configurados os elementos necessários à instauração de tomada de contas especial, conforme achado XVIII da instrução anterior (peça 86), razão pela qual a multa que lhe deve ser aplicada, no caso, deve ser aquela prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e não a multa de irregularidade sem débito, prevista no art. 58 da mesma lei. Desse modo, deixa-se de propor, nesse momento, multa ao Sr. Luiz Henrique Alves de Castro, de modo a evitar o **bis in idem**.

213. Ademais, cabe ressaltar de, nos termos do art. 7º da Lei 10.520/2002 e dos arts. 87, inciso IV, 88, inciso III, e 96 da Lei 8.666/1993, a ocorrência de fraude na execução de contrato enseja a declaração de inidoneidade da empresa contratada (PSI World Star Comercial e Serviços Ltda.). Desse modo, entende-se necessário determinar ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) que monitore a instauração e conclusão de processo administrativo para aplicação da penalidade pelo HGeRJ à contratada, dando notícia a este Tribunal, no prazo de 90 dias, das medidas adotadas, relativamente ao Contrato 15/2014-HGeRJ.

214. Além disso, da análise das atas do Pregão 35/2013-HGeRJ (peças 10 e 11), constatou-se que o pregoeiro, Sr. Maurício Real Ferreira, rejeitou sumariamente diversas intenções de recurso, a exemplo das recusas em razão de suposta inexecuibilidade, com base no art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993, em que a justificativa da recusa foi a seguinte:

Este pregoeiro entende que o inciso II do artigo 48 da Lei 8.666/1993 é claro e fácil de se executar, pois trata-se de regra de três simples. Ainda que existam súmulas do TCU, existe previsão legislativa específica, a qual será cumprida. Desta foram, este pregoeiro rejeita a intenção de recurso por não apresentar subsídios consistentes para tal.

215. No caso do item 2, a melhor proposta (Crisart) foi recusada, no valor de R\$ 624.999,99, ao passo que a vencedora (PSI) teve proposta de R\$ 920.800,98. Evidencia-se aqui um prejuízo ao erário da ordem de quase R\$ 300.000,00, ou cerca de um terço do valor gasto. No caso do item 3, a melhor proposta, também da Crisart, foi recusada (R\$ 1.804.499,90), ao passo que a proposta da PSI, vencedora, foi de R\$ 2.280,380,62, diferença de cerca de R\$ 475.000,00.

216. Em ambos os itens, no entanto, a segunda melhor proposta, de valor idêntico ao da vencedora,

também foi recusado, o que evidencia que não se trata de preço inexequível das melhores propostas, mas de sobrepreço do orçamento estimado e da empresa adjudicatária.

217. Também houve recusa de intenção de recurso no item 1, embora o motivo seja diferente. Tais recusas, no caso dos itens 2 e 3, causaram prejuízo ao erário, e devem ser consideradas pelo CCIEx quando da apuração da tomada de contas especial do item 211.

218. Por fim, deve ser dada ciência à UJ, desde já, acerca das seguintes falhas constatadas:

a) desclassificação de diversas licitantes, na fase de disputa de lances, ao argumento de que as propostas eram manifestamente inexequíveis, pois estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, a exemplo do ocorrido nos itens 2 e 3 do Pregão 35/2013-HGeRJ, sem comprovação da efetiva inexequibilidade das propostas, em afronta à previsão contida no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, e contrariando, ainda, os Acórdãos 697/2006, 1.679/2008, 79/2010, 2.068/2011, 2.528/2012, 1.092/2013, 1.678/2013, 1.161/2014 e 3.092/2014, todos do Plenário, 964/2010-TCU-1ª Câmara, e 92/2010-TCU-2ª Câmara;

b) rejeição sumária e indevida das intenções de recursos em relação aos itens 1, 2 e 3 do Pregão 35/2013-HGeRJ, com fundamento em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve considerar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), deixando, assim, de observar a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 518/2012, 1.615/2013, 2.883/2013 e 757/2015, todos do Plenário, e 478/2011-TCU-1ª Câmara;

c) ausência de boletins de medições que atestassem a execução dos serviços referentes ao Contrato 15/2014-HGeRJ, deixando de observar os termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, concorrendo, assim, para a ocorrência de pagamentos irregulares, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, à Decisão 1.552/2002-TCU-Plenário, e aos Acórdãos 1.998/2008 e 273/2010, ambos do Plenário, e 1.051/2012-TCU-1ª Câmara;

d) elaboração de documentos falsos, **a posteriori** à execução contratual, de modo a tentar simular o efetivo acompanhamento do fiscal do Contrato 15/2014-HGeRJ, conforme constatado na resposta à audiência promovida junto ao responsável Sr. Luiz Henrique Alves Castro (peças 134-144), incidindo, possivelmente, em diversos tipos penais, o que deve ser objeto de apuração pelo Ministério Público Federal.

Sr. Marcos Ramos Vieira

219. A audiência do Sr. Marcos, na qualidade de fiscal dos Contratos 4, 9 e 10/2014-HGeRJ, foi promovida por meio do Ofício 607/2016 (peça 94), e sua resposta consta às peças 165-166.

Ponto: a) pela ausência de boletins de medições que atestassem a execução dos serviços referentes aos contratos 4 (pregão 35/2013-HGeRJ), 9 e 10/2014 (pregão 9/2013-31º GAC), em especial a medição de assentamento de 1800m de tubos para águas pluviais (contrato 10/2014), deixando de observar os termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, concorrendo para a ocorrência de pagamentos irregulares, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, e aos Acórdãos 1.552/2002, 1.998/2008 e 273/2010, do Plenário, e 1.051/2012, da 1ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 189 a 203 e 206 a 207 e achados XIV, XV e XVII da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

220. O responsável organizou sua defesa de forma separada, em relação a cada contrato.

221. Primeiramente, tratou do Contrato 4/2014, referente a obra na Emergência do HGeRJ, ocasião em que exercia a função de chefe do pelotão de obras, cuidando dos reparos e reformas para o bom funcionamento da unidade hospitalar, o que demandava grande quantidade de trabalho. Assim, como não havia a possibilidade de cumular a função de fiscal de obras do referido contrato, e por ordem do Coronel responsável pelo HGeRJ, o Subtenente Augusto foi responsável pela fiscalização do referido contrato.

222. Alega que, até ser notificado, não tinha informação da necessidade de apresentação dos boletins solicitados, e quando recebeu o ofício de audiência, buscou todos os documentos pertinentes junto à Administração do HGeRJ.

223. Aponta que praticamente todo o serviço realizado no âmbito do referido contrato foi fiscalizado pelo Subtenente Augusto, que atestou as notas fiscais (Boletins 1 a 6), sendo que este último se refere à nota fiscal 376, no valor de R\$ 100.235,35.

224. Em maio de 2015, o Subtenente Augusto foi transferido de unidade, quando então foi novamente alocado na função de fiscal do contrato, tendo atestado o saldo restante do boletim de número 6, nota fiscal 379, no valor de R\$ 100.000,00, e a nota fiscal 384, no valor de R\$ 26.276,82. Posteriormente, atestou a nota fiscal 380, no valor de R\$ 57.955,97 e a nota fiscal 385, no valor de R\$ 2.577,88, sem boletim, por tratar-se de reajuste contratual.

225. Em março de 2015, o contrato foi aditivado em R\$ 546.343,48, sendo fiscalizado pelo Sr. Marcos, sendo que todos os serviços foram devidamente realizados, conforme consta dos boletins anexos e fotos do local, gerando a nota fiscal 381, que foi atestada pelo responsável.

226. Com relação ao Contrato 9/2014, tendo em vista os motivos já apontados no item 221, informa que houve a determinação para que fosse fiscalizado pelo chefe do Almoxarifado, Tenente Marcelo, que atestou todas as notas fiscais, conforme boletins anexos e notas fiscais.

227. Com relação ao Contrato 10/2014, informa que na fase inicial, relativa às notas fiscais 76 e 78, participou da fiscalização, assinando as notas juntamente com o Tenente Marcelo. Alega que nem sempre havia tempo para a função de fiscal de contrato, razão pela qual o comandante teria determinado que o Tenente Marcelo exercesse a função.

228. Alega que tais notas foram baseadas nos boletins de medição e divergem da descrição do empenho, por ordem do comandante da unidade, que determinou que fosse feita uma permuta de serviços, tendo em vista a precariedade das instalações elétricas seria de extrema necessidade o aumento de carga. Desse modo, o comando determinou a permuta dos serviços descritos na nota fiscal, pelos realizados nos boletins anexos, tudo de acordo com a tabela do Sinapi.

229. Ressaltar que todos os serviços indicados nos boletins de medição foram devidamente realizados pelo mesmo valor indicado na nota fiscal, para se adequar à necessidade do HGeRJ, totalizando R\$ 302.778,00, sendo realizados serviços de reparação nas instalações elétricas do alojamento, rancho e farmácia.

230. Com relação à nota fiscal 99, no valor de R\$ 293.075,25, afirma que foi atestada pelo chefe direto, Major Castro, que fiscalizou a execução dos serviços descritos no boletim de medição anexo, também permutados pelo Comandante, concernentes à readequação da Farmácia Hospitalar e do Depósito de Material Hospitalar. No que concerne à natureza dos serviços, ressalta que, na qualidade de fiscal de obras, não fez parte do processo licitatório.

231. Alega que a permuta do serviço realizado entre a construtora e o HGeRJ decorreu de ordens superiores, e que, cumprindo tais ordens, fiscalizou os serviços conforme constam dos boletins de medição, atestando que tudo estava em conformidade ao que fora permutado, conforme o quantitativo descrito nos boletins. Afirma que não cabia analisar as questões contratuais, mas tão somente fiscalizar se os serviços descritos nos boletins estavam de acordo com o executado.

232. Por fim, juntou a documentação constante das peças 165, p. 8-64, e 166.

Análise

233. Com relação aos documentos que o responsável alega tratarem-se de boletins de medição, tratam-se, na verdade, de planilhas elaboradas pela própria contratada. No caso do Contrato 4/2014, a nota 336 (peça 165, p. 12) – 1ª medição, com ateste no verso (peça 165, p. 13), no valor de R\$ 98.557,35, está associada a documento com timbre, cabeçalho e rodapé da empresa contratada, com indicação de ‘Planilha Orçamentária’.

234. A situação se repete nas páginas seguintes, com as notas fiscais NF 342 (2ª medição), p. 17-21, NF 351 (3ª medição), p. 22-26, NFs 357 a 359 (4ª medição, em três parcelas), p. 27-33, NFs

369 a 371 (5ª medição, em três parcelas), p. 34-40, NF 376 (6ª medição), p. 41-45, NF 379 (7ª medição), NFs 380, 381, 384 e 385, sendo que a partir da 7ª medição não há sequer planilha.

235. Tais planilhas, quando existentes, não podem ser aceitas como boletim de medição, uma vez que foram elaboradas pela própria contratada, inclusive com aposição de assinatura e carimbo do Sr. José Francisco de Almeida, representante legal da Riparo.

236. O acúmulo de funções não pode justificar a falta de atenção aos contratos. Trata-se de contrato que tinha, até a 6ª medição, um valor executado acumulado de R\$ 1.352.123,22, e cuja 7ª medição teve valor exato de R\$ 100.000,00 (R\$ 88.000,00 de material e R\$ 12.000 de mão de obra), o que é deveras estranho no caso de obras.

237. Por fim, cabe ressaltar que o parecer que embasou o termo aditivo ao Contrato 4/2014-HGeRJ (peça 165, p. 57-64 e peça 166, p. 1-8) foi assinado pelo Sr. Arnor Freire de Carvalho, CPF 318.268.657-72. Em anexo ao citado parecer, datado de 24/2/2015, constam planilhas orçamentárias (peça 166, p. 9-22), com a mesma data e a mesma assinatura, sendo que essa planilha tem exatamente a mesma tipologia das planilhas elaboradas pela Riparo e apontadas como boletins de medição, embora essa planilha não tenha logotipo, cabeçalho e rodapé.

238. Cabe ressaltar que o Sr. Arnor é militar reformado, conforme pode ser constatado no Acórdão 5.904/2014-TCU-2ª Câmara, de 7/10/2014 e que, em consulta ao banco de dados da Receita Federal, consta como sócio administrador da empresa Atelier Carioca Ltda. ME desde 1/2/2006, antes mesmo da sua reforma, portanto. Tal situação deverá ser devidamente esclarecida no âmbito da tomada de contas especial que se proporá na sequência.

239. Como as medições dos serviços constituem documento de grande importância, se confirmada a sua inexistência injustificada, há graves repercussões, em termos de responsabilização, sobre o fiscal do contrato e sobre àquele que ordenou o pagamento sem que a despesa estivesse regularmente liquidada, conforme excertos da jurisprudência desta Corte de Contas, consignadas abaixo:

É irregular o atesto de notas fiscais sem a medição dos serviços efetivamente executados (Acórdão 1.051/2012-TCU-Primeira Câmara)

A Administração contratante deve manter documentação comprobatória da adequada aferição dos quantitativos faturados pela contratada por meio de medição-verificação dos serviços realizados em cada etapa, bem como a respectiva memória de cálculo, de maneira a se resguardar de efetuar pagamentos a partir de boletins de medição imprecisos e permitir a efetiva atuação dos órgãos de controle (Acórdão 273/2010-TCU-Plenário)

A administração não deve efetuar pagamentos a partir de boletins de medição imprecisos, devendo exigir da empresa responsável pela fiscalização a adequada aferição dos quantitativos faturados pela empresa executora por meio de medição-verificação dos serviços realizados a cada etapa e a apresentação da respectiva memória de cálculo (Acórdão 1.998/2008-TCU-Plenário)

(...)

240. Assim, ante os 'boletins de medição' apresentados, as notas fiscais sem boletim de medição, o termo aditivo celebrado com base em documento assinado por pessoa estranha à Administração, com planilhas anexas confeccionadas por pessoa relacionada à contratada (Riparo), e sem indícios de que tenham sido submetidos à assessoria jurídica, em observância ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, entende-se, nos termos do art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 8º da Lei 8.443/1992 e com a Instrução Normativa TCU 71/2012, que deve ser **determinado** ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) que instaure a devida tomada de contas especial (TCE) para que, relativamente ao Contrato 4/2014-HGeRJ, no prazo de 90 (noventa) dias, apure os fatos, identifique os responsáveis, quantifique o dano e obtenha o

respectivo ressarcimento, dando ciência a esta Corte da instauração da TCE, bem como da conclusão dos trabalhos e dos resultados apurados, atentando-se à inclusão contratada, ante os indícios de inexecução contratual, e do Sr. Arnor Freire de Carvalho, CPF 318.268.657-72, figura estranha aos quadros da organização militar e signatário de parecer que embasou a celebração de termo aditivo, bem como os responsáveis chamados em audiência.

241. Desse modo, não podem ser aceitas as razões de justificativa quanto a esse item da audiência. Cabe ressaltar, no entanto, que estão configurados os elementos necessários à instauração de tomada de contas especial, conforme achado XVII da instrução anterior (peça 86), razão pela qual a multa que lhe deve ser aplicada, no caso, deve ser aquela prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e não a multa de irregularidade sem débito, prevista no art. 58 da mesma lei. Desse modo, deixa-se de propor, nesse momento, multa ao Sr. Marcos Ramos Vieira, de modo a evitar o **bis in idem**.

242. Com relação ao Contrato 9/2014, verifica-se que se repete o mesmo problema constatado em relação ao Contrato 4/2014. Os ‘boletins de medição’ foram elaborados pela contratada, a empresa Employ (p. 35-36, 43-44), razão pela qual não podem ser aceitos, aplicando o mesmo raciocínio exposto no item anterior, em relação ao achado XIV da instrução anterior (peça 86).

243. Assim, ante os ‘boletins de medição’ apresentados, entende-se, nos termos do art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 8º da Lei 8.443/1992 e com a Instrução Normativa TCU 71/2012, que deve ser **determinado** ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) que instaure a devida tomada de contas especial (TCE) para que, relativamente ao Contrato 9/2014-HGeRJ, no prazo de 90 (noventa) dias, apure os fatos, identifique os responsáveis, quantifique o dano e obtenha o respectivo ressarcimento, dando ciência a esta Corte da instauração da TCE, bem como da conclusão dos trabalhos e dos resultados apurados, atentando-se ao fato de que a contratada, ante os indícios de inexecução contratual, também deve ser incluída, bem como os responsáveis chamados em audiência.

244. Com relação ao Contrato 10/2014, os responsáveis alegam, em audiência, que houve a substituição do serviço empenhado por outro de natureza distinta, uma vez que, tendo em vista a precariedade das instalações elétricas, seria de extrema necessidade o aumento de carga.

245. Na fase de oitivas, cabe lembrar, os gestores responderam o seguinte (peça 86, item 196):

Todos os tubos coletores contratados, mesmo os descritos como para águas pluviais, foram utilizados na condução dos esgotos sanitários dos 8 alojamentos/vestiários/banheiros, efetuados de forma individualizada. Foi necessário realizar a construção de uma nova rede coletora de esgoto com tronco principal em toda a extensão paralela ao pavilhão administrativo, unificando todos os banheiros e conduzindo-os ao encontro da estação de tratamento. Todos os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários à sua instalação foram fornecidos pela empresa AXG Construções e Reformas Ltda.

246. Consta uma ordem bancária, indicando que se refere ao pagamento das notas fiscais de serviço NFS-e 76 e 78 (peça 166, p. 51). Na nota fiscal 76 (peça 166, p. 52-53), de 2/7/2014, constam serviços de instalação de mictório, duchinha, pia, chuveiro elétrico, entre outros, no que parece ser a reforma ou construção de um banheiro, com valor total de R\$ 195.278,00.

247. A nota fiscal 78 (peça 166, p. 54-55), também de 2/7/2014, descreve dois itens, assentamento de tubos de concreto simples, EXCLUSIVE fornecimento destas, diâmetros de 200 mm e 300 mm, logo abaixo indicando materiais 60% (R\$ 64.500,00) e mão-de-obra 40% (R\$ 43.000,00), totalizando R\$ 107.500,00. Ambas se referem à nota de empenho 2013NE800770, de 13/12/2013.

248. Na sequência, consta uma planilha (peça 166, p. 56-57), com timbre da AXG, mas com mesmo leiaute das planilhas da Riparo e da Employ. Também consta a ordem bancária 2014OB800707, de 31/12/2014, no valor de R\$ 280.178,94 (peça 166, p. 58), que faz menção ao pagamento da nota fiscal de serviços NFS-e 99. Essa nota fiscal está data de 5/12/2014, por meio do qual foi feito pagamento no valor de R\$ 280.179,04, após a retenção de R\$ 12.895,32.

249. Chama a atenção a planilha da AXG (peça 166, p. 61-62), que se refere à readequação da farmácia hospitalar e do depósito de material hospitalar, onde foram instalados números redondos

(10, 15, 20, 25, 50, 500) de mictórios, chuveiros, duchinhas, tubos de concreto de diâmetros variados.

250. Novamente não há qualquer boletim de medição, apenas planilhas elaboradas pelas próprias fornecedoras. Desse modo, está configurada fraude documental, por meio do qual foram realizados pagamentos por serviços sem comprovação de execução e sem boletins de medição, sob o argumento de que teriam sido realizados serviços diferentes dos contratados em razão da emergência. Ora, entre as NF 76/78 e 99, houve o decurso de cerca de meio ano, e o empenho foi realizado em 2013. Além disso, há fraude à execução orçamentária.

251. Assim, ante os 'boletins de medição' apresentados, com pagamentos efetuados sem qualquer comprovação documental de execução de serviços, entende-se, nos termos do art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 8º da Lei 8.443/1992 e com a Instrução Normativa TCU 71/2012, que deve ser **determinado** ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) que instaure a devida tomada de contas especial (TCE) para que, relativamente ao Contrato 10/2014-HGeRJ, no prazo de 90 (noventa) dias, apure os fatos, identifique os responsáveis, quantifique o dano e obtenha o respectivo ressarcimento, dando ciência a esta Corte da instauração da TCE, bem como da conclusão dos trabalhos e dos resultados apurados, atentando-se ao fato de que a contratada, ante os indícios de inexecução contratual, também deve ser incluída, bem como os responsáveis chamados em audiência.

252. Deve-se ressaltar que as tomadas de contas especiais devem ser instauradas individualmente, uma para cada contrato apontado, uma vez que nem todos os responsáveis são comuns a todos eles.

253. Por fim, constata-se, no âmbito do Contrato 10/2014, a possível ocorrência do tipo penal previsto no art. 96, incisos III e IV, da Lei 8.666/1993:

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

(...)

III - entregando uma mercadoria por outra;

IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

(...)

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

254. Desse modo, deve ser **remetida** ao Ministério Público Federal cópia das peças 2 a 4, 86, 94, 107, 165-166 e 186, acompanhadas da decisão que vier a ser adotada, para que adote as providências legais cabíveis.

Sr. Alexandre Falcão Corrêa

255. A audiência do Sr. Alexandre, na qualidade de ordenador de despesas do HGeRJ, signatário do edital do PE 16/2014-HGeRJ, autoridade homologadora dos pregões 35/2013-HGeRJ, 16/2014-HGeRJ e 18/2014/SRP-HGeRJ, signatário dos contratos 4 e 15/2014-HGeRJ (pregão 35/2013-HGeRJ), 9 e 10/2014-HGeRJ (pregão 9/2013-31º GAC) e 20/2014-HGeRJ (PE SRP 16/2014-HGeRJ), foi promovida por meio do Ofício 606/2016 (peça 107), e sua resposta consta à peça 186.

256. Com relação aos itens 'a' e 'b' da audiência, que possuem o mesmo teor da audiência do Sr. Maurício Real Ferreira, o responsável, conforme resposta à peça 186, p. 2-12, valeu-se exclusivamente das justificativas apresentadas pelo Sr. Maurício.

257. Tais razões de justificativa já foram analisadas e rejeitadas. Aplica-se, aqui, o mesmo entendimento do item 180 dessa instrução, no sentido de não aplicar, nesse momento, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Alexandre Falcão Corrêa, de modo a evitar o **bis in idem**.

258. Passa-se direito à análise das razões de justificativa relativas aos itens 'c' e 'd' da audiência, que constam à peça 186, p. 12 e seguintes.

Ponto: c) homologar o PE 16/2014-HGeRJ e assinar o Contrato 20/2014-HGeRJ com preços superiores aos de referência de mercado, a exemplo dos obtidos para os mesmos itens no PE SRP 18/2014-HGeRJ e também encontráveis na tabela Sinapi, propiciando a aquisição de itens a preços unitários superiores aos preços de referência de mercado e incorrendo, assim, em riscos de danos ao erário e em afronta aos arts. 15, incisos III e V, da Lei 8.666/1993, e 19, parágrafo único, do Decreto 7.892/1992, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 171-184 e achado XIII da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

259. Afirma o responsável, acerca da responsabilização, que, em razão da complexidade das atribuições de uma autoridade superior e da análise do ato no caso concreto, há jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 2.006/2006 e 2.232/2007, ambos do Plenário, bem como jurisprudência isentando de responsabilidade a autoridade competente, por vício ocorridos em procedimento licitatório, quando constatado que as irregularidades decorreram de vícios dificilmente perceptíveis quando da homologação do certame, exemplo dos Acórdãos 3.389/2010 e 1.457/2010, ambos do Plenário.

260. Alega que já houve manifestação do Tribunal no sentido de que, constatado no processo a pesquisa de preços com os valores levantados pela área técnica ou mesmo com as propostas ofertadas nos certames, não seria razoável exigir da autoridade responsável pela homologação a checagem dos preços dos itens unitários da planilha de cada obra ou realizar nova pesquisa de preço, para comparar com a existente nos autos (Acórdão 2.300/2013-TCU-Plenário), conforme voto-condutor da relatora.

261. Não seria razoável, portanto, exigir da autoridade homologadora que revisasse todos os atos praticados pelos seus subordinados, entrando nas minúcias de reanalisar matéria essencialmente técnica, como, por exemplo, o enquadramento da licitação, a adequação de um projeto básico com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1.993, ou, ainda, verificar a consistência dos preços orçados com os preços de mercado de cada item integrante das diversas composições de serviços de uma obra, por ser matéria essencialmente técnica, razão pela qual não seria razoável exigir que a autoridade homologadora identificasse qualquer inconsistência (Acórdão 3.371/2013 e 1.814/2014, ambos do Plenário).

262. Nesse contexto, entende que o caso em concreto se aplica ao entendimento exposto nos acórdãos anteriores, uma vez que, quando da homologação do Pregão 16/2014, não infringiu qualquer normativo, com dano ao erário, já que havia o orçamento estimado com todos os indícios e que os preços ali registrados estavam pautados em pesquisas de mercado, e que foram acostados aos autos propostas válidas de, no mínimo, três potenciais licitantes, conforme a jurisprudência deste Tribunal.

263. Ademais, expôs os mesmos cálculos realizados pelo Sr. Maurício (peça 186, p. 13-18).

Análise

264. Acolhem-se os argumentos do responsável quanto a esse ponto. De fato, os preços do Pregão 18/2014 ainda não estavam disponíveis. Ademais, não é razoável, no contexto apontado, que o responsável tenha condições de conferir que os preços licitados, uma vez adequados aos orçados na fase interna do certame, estejam acima dos preços de mercado, e que não são itens licitados no dia-a-dia ou itens comuns cujo preço o homem médio teria condições de saber (e.g., açúcar).

Ponto: d) efetuar pagamentos de serviços no âmbito dos Contratos 4 e 15/2014-HGeRJ (Pregão 35/2013-HGeRJ), 9 e 10/2014-HGeRJ (Pregão 9/2013-31º GAC) e 20/2014-HGeRJ (PE 16/2014-HGeRJ), em princípio, sem amparo em boletins de medições que atestassem a execução dos serviços, implicando pagamentos irregulares, a exemplo do pagamento de assentamento de 1800m de tubos para águas pluviais (Contrato 10/2014), em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, e aos Acórdãos 1.552/2002, 1.998/2008 e 273/2010, do Plenário, e 1.051/2012, da 1ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 189-209 e achados XIV, XV, XVI, XVII e XVIII da matriz de responsabilização).

Razões de justificativa

265. Afirma o responsável que não houve a realização de pagamentos sem amparo em boletins de medição que atestassem a execução dos serviços, e que, efetivamente, o que pode ter ocorrido é que não tenham sido juntados ao processo, no tempo devido, razão pela qual entende tratar-se de falha formal, sanável, cuja comprovação está sendo demonstrada nas razões de justificativa apresentadas pelos fiscais dos contratos Marcos Ramos Vieira (Contratos 4, 9 e 10/2014-HGeRJ, conforme peças 165 e 166), Marcelo Augusto Borges (Contrato 20/2014-HGeRJ, conforme peças 165 e 166) e Luiz Henrique Alves de Castro (Contrato 15/2014-HGeRJ, conforme peças 134 a 144).

266. Sobre o Contrato 10/2014-HGeRJ, alega que, por motivos emergenciais e alheios à Administração, foi necessário realizar serviço diferente do que estava contratado, conforme relatado no item 46.2 da sua defesa (peça 186, p. 20-21).

Análise

267. Uma vez que não foram acolhidos os argumentos dos responsáveis a que o Sr. Alexandre faz referência, tendo sido constatada, inclusive, a falsificação de documento e falsidade ideológica, não podem ser aproveitados ao Sr. Alexandre.

268. Desse modo, não podem ser aceitas as razões de justificativa quanto a esse item da audiência. Cabe ressaltar, no entanto, que estão configurados os elementos necessários à instauração de tomada de contas especial, razão pela qual a multa que lhe deve ser aplicada, no caso, deve ser aquela prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e não a multa de irregularidade sem débito, prevista no art. 58 da mesma lei. Desse modo, deixa-se de propor, nesse momento, multa ao Sr. Alexandre Falcão Corrêa, de modo a evitar o **bis in idem**.

DA NECESSIDADE DE SOBRESTAMENTO DESSES AUTOS

269. Ante a necessidade de instauração, por parte do CCIEx, de diversas tomadas de contas especiais, a da suspensão da aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 pelos motivos expostos ao longo da instrução, entende-se que os autos devem ficar **sobrestados**, até o trânsito em julgado das tomadas de contas especiais, em razão da não aplicação, nesse momento, das multas, conforme propostas mencionadas nos itens 30, 49, 55, 80, 108, 180, 192, 200, 212, 241, 242, 257 e 268 dessa instrução, uma vez que, em razão da possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, deixar-se-ia de aplicar a multa prevista no art. 58 da mesma lei.

DA OITIVA DA AXG

270. Com relação à oitiva promovida à empresa AXG Construções e Reformas (peça 109), cuja resposta consta à peça 132, verifica-se que o Contrato 20/2014-HGeRJ não está mais vigente. Nesse sentido, uma vez que não há mais a possibilidade de anulação do citado contrato, o que motivou a realização da oitiva, não se faz necessário promover a análise das informações prestadas.

CONCLUSÃO

271. Ante a análise realizada, entende-se que devem ser adotadas as seguintes medidas: determinação para instauração de tomada de contas especial (itens 31, 179, 211, 240 243 e 251), rejeição de razões de justificativa sem aplicação de multa (itens 30, 49, 55, 80, 108, 180, 192, 200, 212, 241, 242, 257 e 268), acolhimento de razões de justificativa (itens 63, 85 e 264), declaração de inidoneidade (item 109), constituição de apartado (item 124), ciência ao CCFEx (itens 33 e 143), ciência ao HGeRJ (itens 182 e 218), remessa de documentos ao MPF (itens 210 e 254), determinação ao CCIEx (item 213) e sobrestamento dos autos (item 269).

272. Além disso, conforme proposta da instrução anterior (peça 86), em razão da repetição das falhas, entende-se pertinente recomendar ao CCIEx que oriente as organizações militares acerca das falhas constatadas nesses autos.

273. Por fim, em razão das apurações, entende-se que a presente representação deve ser julgada parcialmente procedente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

274. Ante todo o exposto, sugere-se o envio dos autos ao Relator, Ministro André de Carvalho, com as seguintes propostas:

I) considerar a presente representação parcialmente procedente (item 273 dessa instrução);

II) rejeitar as seguintes razões de justificativa, deixando-se de aplicar multa, nesse momento, em razão das determinações para instauração de tomadas de contas especiais:

a) Sr. Marcelo Menezes Guimarães, relativamente aos itens 'a' a 'd' do Ofício 615/2016-TCU-Secex-RJ;

b) Sr. Luiz Claudio da Silva Ferreira, relativamente aos itens 'a.1' a 'a.4' do Ofício 604/2016-TCU-Secex-RJ;

c) CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda., relativamente ao item 'a' do Ofício 608/2016-TCU-Secex-RJ;

d) Sr. Maurício Real Ferreira, relativamente aos itens 'a' e 'b' do Ofício 605/2016-TCU-Secex-RJ;

e) Sr. Marcelo Augusto Borges, relativamente ao item 'a' do Ofício 614/2016-TCU-Secex-RJ;

f) Sr. Luiz Henrique Alves de Castro, relativamente ao item 'a' do Ofício 608/2016-TCU-Secex-RJ;

g) Sr. Marcos Ramos Vieira, relativamente ao item 'a' do Ofício 607/2016-TCU-Secex-RJ;

h) Sr. Alexandre Falcão Corrêa, relativamente ao item 'a', 'b' e 'd' do Ofício 606/2016-TCU-Secex-RJ;

III) acolher as seguintes razões de justificativa:

a) Sr. Marcelo Menezes Guimarães, relativamente ao item 'e' do Ofício 615/2016-TCU-Secex-RJ;

b) Sr. Luiz Claudio da Silva Ferreira, relativamente aos itens 'a.5' e 'b' do Ofício 604/2016-TCU-Secex-RJ;

c) Sr. Alexandre Falcão Corrêa, relativamente ao item 'c' do Ofício 606/2016-TCU-Secex-RJ;

IV) determinar ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), com base no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 8º da Lei 8.443/1992, que instaure as devidas tomadas de contas especiais (uma para cada certame) para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apure os fatos, identifique os responsáveis, quantifique o dano e obtenha o respectivo ressarcimento, dando ciência a esta Corte da instauração das TCEs, bem como da conclusão dos trabalhos e dos resultados apurados relativamente aos seguintes certames/contratos:

a) Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx, observando-se as orientações do item 32 (item 31 dessa instrução);

b) Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ (Contrato 20/2014-HGeRJ), observando-se as orientações do item 181 (item 179 dessa instrução);

c) Pregão Eletrônico 35/2013-HGeRJ (Contrato 15/2014-HGeRJ), atentando-se ao fato de que a contratada, ante os indícios de inexecução contratual, também deve ser incluída (item 211 dessa instrução);

d) Contrato 4/2014-HGeRJ, atentando-se à inclusão da contratada, ante os indícios de inexecução contratual, e do Sr. Arnor Freire de Carvalho, CPF 318.268.657-72, figura estranha aos quadros da organização militar e signatário de documento que embasou a celebração de aditivo contratual (item 240 dessa instrução);

e) Contrato 9/2014-HGeRJ, atentando-se ao fato de que a contratada, ante os indícios de inexecução contratual, também deve ser incluída (item 243 dessa instrução);

f) Contrato 10/2014-HGeRJ, atentando-se ao fato de que a contratada, ante os indícios de inexecução contratual, também deve ser incluída (item 251 dessa instrução);

V) dar ciência ao Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx) acerca da falha verificada no Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx (item 143 dessa instrução):

a) realização de pesquisa de preços prévia junto a poucas empresas e que continha manifesta diferença nos valores, a exemplo dos itens 28 a 31, 59 e 170 da referida planilha de custos, ocasionando distorção no orçamento estimativo da Administração, impedindo-a de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas, e acarretando a desclassificação de diversas licitantes nas fase de disputa ao argumento de inexequibilidade da proposta, como ocorrido nos itens 19 a 22, 43 e 138 do certame, contrariando a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo dos Acórdãos 1.793/2011 e 1.002/2015, ambos do Plenário), bem como o art. 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993 e os arts. 5º, inciso IV, e 7º do Decreto 7.892/2013;

b) desclassificação sumária de propostas por inexequibilidade, sem antes comprovar se de fato o eram, com o agravante de que o valor do orçamento estimativo da Administração estava distorcido, o que acarretou a adjudicação e homologação pelo CCFEx de itens com preços acima dos de mercado, a exemplo dos itens 19 a 22, 43 e 138 do referido pregão, contrariando a previsão contida nos itens 85 e 92 do edital, no sentido de que somente seriam considerados preços manifestamente inexequíveis aqueles que, comprovadamente, fossem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida, e que, diante de indícios de inexequibilidade da proposta de preços, seria possível a realização de diligência, na forma do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, para efeito de comprovação da exequibilidade, bem como em afronta à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 697/2006, 287/2008, 1.616/2008, 79/2010 e 2.068/2011, todos do Plenário, e do Enunciado da Súmula 262 do TCU;

c) rejeição sumária das intenções de recursos nos itens 1, 2, 16, 19, 22, 74, 75, 127 a 131, 176, 179, 181, 183, 198 a 203, 205, 207, 210 e 211 do certame, com fundamento em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve avaliar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), o que contraria jurisprudência pacífica deste Tribunal a exemplo dos Acórdãos 478/2011-TCU-1ª Câmara, 518/2012-TCU-Plenário e 1.615/2013-TCU-Plenário;

d) elaboração de termo de referência com previsão de quantitativos muito superiores às reais necessidades, não obstante o contexto em que ocorreram, bem como pelo fato de não ter sido efetuada estimativa das reais necessidades dos quantitativos de cada item a serem adquiridos pela UG gerenciadora e pelas UG participantes, contrariando o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º e 6º do Decreto 7.892/2013, e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 694/2014-TCU-Plenário;

e) elaboração de orçamento estimativo para contratação de bens e serviços de engenharia considerados comuns em que foram fixados preços unitários superiores àqueles contidos na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), cujas exceções devem ser devidamente justificadas, conforme Acórdãos 5.376/2009-TCU-Primeira Câmara, 1.176/2012-TCU-Plenário, 2.056/2015-TCU-Plenário e 1.925/2010-TCU-Plenário, sendo tal observação válida também para os casos de obras rodoviárias, que devem obedecer aos preços constantes no Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro);

VI) dar ciência ao Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ):

a) acerca das seguintes falhas constatadas no âmbito do Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ e do Contrato 20/2014-HGeRJ (item 182 dessa instrução):

a.1) reunião de 223 itens constantes do anexo IV do edital do Pregão Eletrônico 16/2014-

HGeRJ em apenas um lote, quando, dada a natureza do objeto, os itens deveriam ter sido licitados separadamente ou em lotes menores, a exemplo do que ocorreu no Pregão Eletrônico SRP 18/2014-HGeRJ, em que os mesmos 223 itens foram divididos em onze lotes, por meio do qual foi possível obter preços consideravelmente menores, a exemplo daqueles itens mencionados na tabela do item 177 da instrução anterior (peça 86), onde são apontadas preços até 319% superiores no Pregão 16/2014, infringindo o art. 23, §§ 1º e 2º, c/c o art. 15, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993, e contrariando o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

a.2) realização de licitação que tinha por objeto indicado no edital e anexos a ‘contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva de bens imóveis’, de modo a justificar o agrupamento da contratação em lote único, quando na verdade, os itens do certame demonstram claramente que foram contratados serviços com vistas à realização de reformas e/ou ampliações das instalações da contratante, violando, dessa forma, o art. 40, inciso I, da Lei 8.666/1993 e art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002;

b) acerca das seguintes falhas constatadas no âmbito do Pregão Eletrônico 35/2013-HGeRJ e do Contrato 15/2014-HGeRJ (item 218 dessa instrução):

b.1) desclassificação de diversas licitantes, na fase de disputa de lances, ao argumento de que as propostas eram manifestamente inexequíveis, pois estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, a exemplo do ocorrido nos itens 2 e 3 do Pregão 35/2013-HGeRJ, sem comprovação da efetiva inexequibilidade das propostas, em afronta à previsão contida no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, e contrariando, ainda, os Acórdãos 697/2006, 1.679/2008, 79/2010, 2.068/2011, 2.528/2012, 1.092/2013, 1.678/2013, 1.161/2014 e 3.092/2014, todos do Plenário, 964/2010-TCU-1ª Câmara, e 92/2010-TCU-2ª Câmara;

b.2) rejeição sumária e indevida das intenções de recursos em relação aos itens 1, 2 e 3 do Pregão 35/2013-HGeRJ, com fundamento em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve considerar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), deixando, assim, de observar a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 518/2012, 1.615/2013, 2.883/2013 e 757/2015, todos do Plenário, e 478/2011-TCU-1ª Câmara;

b.3) ausência de boletins de medições que atestassem a execução dos serviços referentes ao Contrato 15/2014-HGeRJ, deixando de observar os termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, concorrendo, assim, para a ocorrência de pagamentos irregulares, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, à Decisão 1.552/2002-TCU-Plenário, e aos Acórdãos 1.998/2008 e 273/2010, ambos do Plenário, e 1.051/2012-TCU-1ª Câmara;

b.4) elaboração de documentos falsos, **a posteriori** à execução contratual, de modo a tentar simular o efetivo acompanhamento do fiscal do Contrato 15/2014-HGeRJ, conforme constatado na resposta à audiência promovida junto ao responsável Sr. Luiz Henrique Alves Castro;

VII) declarar, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, a licitante CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda., CNPJ 06.698.962/0001-42, inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, em razão das condutas praticadas no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx, tipificadas no art. 96, inciso I, da Lei 8.666/1993 (item 109 dessa instrução);

VIII) constituir apartado para apuração das condutas da empresa Artex Serviços e Reformas Ltda. no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx, determinando-se a realização de diligência ao CCFEx e a juntada ao apartado, por cópia, das peças consideradas pertinentes (item 124 dessa instrução);

IX) encaminhar ao Ministério Público Federal:

a) cópia das peças 9 a 12, 86, 95 e 134-144 desses autos, acompanhadas da decisão que vier a ser adotada, para que adote das providências legais cabíveis, uma vez constatada a possibilidade de infringência aos tipos penais apontados no item 209 dessa instrução (item 210 dessa instrução);

b) cópia das peças 2 a 4, 86, 94, 107, 165-166 e 186, acompanhadas da decisão que vier a ser

adotada, para que adote as providências legais cabíveis, uma vez constatada a possibilidade de infringência aos tipos penais apontados no item 253 dessa instrução (item 254 dessa instrução);

X) determinar ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), com base no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, que monitore a instauração e conclusão de processo administrativo para aplicação da penalidade pelo HGeRJ à contratada PSI World Star Comercial e Serviços Ltda., dando notícia a este Tribunal, no prazo de 90 dias, das medidas adotadas, relativamente ao Contrato 15/2014-HGeRJ (item 213 dessa instrução);

XI) recomendar ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), com base no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, que dê ampla divulgação da decisão que vier a ser adotada, em especial os itens IV e V dessa proposta, de modo a evitar a ocorrência das falhas constatadas nesses autos (item 272 dessa instrução);

XII) sobrestar os presentes autos (item 269 dessa instrução).”

2. Tal proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da SEC-RJ (peça 214).

3. Em face de nova documentação juntada aos autos pelos Srs. Maurício Real Ferreira, Luiz Henrique Alves de Castro e Alexandre Falcão Corrêa (peças 216 a 219), o então relator do feito, eminente Ministro André Luís de Carvalho, considerando que o conteúdo da aludida documentação poderia influenciar no desfecho das questões tratadas na presente Representação, submeteu ao escrutínio desta 2ª Câmara proposta para que fosse realizada inspeção no Hospital Geral do Rio de Janeiro com vistas a verificar a pertinência das conclusões alcançadas na instrução técnica autuada como peça 213.

4. Essa proposição foi acolhida nos termos do Acórdão 9.989/2016-TCU-2ª Câmara (peça 220). Após realizada a inspeção, foi elaborada a instrução de peça 245, que segue parcialmente colacionada abaixo com as costumeiras adequações de formatação:

“10. Restituídos os autos à Secex/RJ, procedeu-se à análise dos novos elementos trazidos pelos defendentes, com o fito de delimitar o escopo da citada inspeção. Após avaliar a pertinência das novas alegações frente às apurações já produzidas nos autos, esta Unidade Instrutiva, segundo manifestação de peça 228, considerou que a inspeção poderia abranger os seguintes pontos, sem prejuízos de outros que porventura viessem a ser propostos pela equipe de fiscalização:

a) relativamente aos argumentos do Sr. Maurício Real Ferreira (peça 216), podem ser adotados procedimentos tendentes a verificar a experiência executiva dos anos anteriores no âmbito do HGeRJ e a previsão de recebimento de recursos por parte da entidade no exercício de 2014, quando foi realizado o Pregão 16/2014 (item 16 da instrução de peça 213);

b) relativamente ao informado pelo Sr. Alexandre Falcão Correa (peças 218 e 219):

b.1) contratação do Sr. Arnor, ex-militar, deve ser averiguada junto ao HCE, sob os aspectos da legalidade da contratação, em especial no que concerne à impessoalidade (item 30);

b.2) considerando as fotografias apresentadas, entende-se que a execução física pode ser averiguada, na medida do possível, considerando o escopo da inspeção (item 31).

11. Em cumprimento à determinação do Acórdão 9.989/2016-TCU-2ª Câmara, foi efetuada visita **in loco** ao Hospital Geral do Rio de Janeiro – HGeRJ, no período de 18/10/2016 a 20/10/2016, a qual foi conduzida por equipe de fiscalização da Secex/RJ, designada pela Portaria de Fiscalização n. 1242, de 27/10/2016 (peça 233).

12. A seguir, passa-se às considerações resultantes do trabalho da equipe de inspeção, a qual atuou por meio de vistoria às obras no complexo de prédios do Hospital Geral do Rio de Janeiro – HGeRJ, solicitações de documentos e reuniões com responsáveis e a atual administração do hospital.

a) relativamente aos argumentos do Sr. Maurício Real Ferreira (peça 216), podem ser

adotados procedimentos tendentes a verificar a experiência executiva dos anos anteriores no âmbito do HGeRJ e a previsão de recebimento de recursos por parte da entidade no exercício de 2014, quando foi realizado o Pregão 16/2014.

13. Esse primeiro ponto de investigação que deveria constar do escopo da inspeção resulta da ocorrência apurada nos autos relativa ao superdimensionamento das quantidades de cada um dos itens do PE 16/2014-HGeRJ, constituindo **deficiência de planejamento** e de estimativa das quantidades a serem adquiridas, afrontando, dessa maneira, o art. 3º, inciso I, da Lei 10.520/2002, o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e o art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967.

14. Levantou-se, ainda, que, em seguida ao citado Pregão PE 16/2014, foi realizado o Pregão 18/2014, repetindo-se a mesma gama de itens e quantidades especificados no certame anterior, sendo licitado agora no sistema de registro de preços, pois não havia certeza sobre a contratação. A rigor, sequer foi necessário utilizar a ata do Pregão 18/2014, o que gerou sérias dúvidas para esta Unidade Técnica sobre os critérios adotados pelo HGeRJ para planejar suas contratações (peça 87, item 168 da instrução).

15. Convocado a se manifestar sobre essa questão, inicialmente em audiência, o Sr. Maurício Real Ferreira, na condição de chefe do setor de aquisições, licitações e contratos e signatário do edital do PE 16/2014-HGeRJ, trouxe aos autos informações adicionais, dando conta de que as licitações em grandes quantidades decorreriam do fato de a direção de o hospital ser responsável por três imóveis que totalizam 10.000 metros quadrados de área interna, e que os levantamentos foram feitos com base na experiência executiva de anos anteriores e na previsão de recebimento de recursos orçamentários (peça 213, item 49-53 da instrução).

16. Nesse contexto, a instrução anterior pautou a análise da equipe de inspeção no sentido de que fossem adotados ‘procedimentos tendentes a verificar a experiência executiva dos anos anteriores no âmbito do HGeRJ e a previsão de recebimento de recursos por parte da entidade no exercício de 2014 (quando foi realizado o Pregão 16/2014)’ (peça 228).

17. Em reunião com os Senhores **Maurício Real Ferreira** (então chefe do setor de aquisições, licitações e contratos do HGeRJ), **Marcelo Augusto Borges** (fiscal do Contrato 20/2014) e **Marcos Ramos Vieira** (fiscal dos Contratos 4, 9 e 10/2014), a equipe de inspeção indagou o Sr. Maurício quanto à existência de estudos preliminares ou qualquer outro tipo de levantamento prévio utilizados para estimar os quantitativos de bens e serviços constantes do Pregão 16/2014, bem como do Pregão 18/2014. O responsável, contrariamente ao que acenou nas suas alegações de defesa, afirmou que não dispunha dos referidos estudos, razão por que não apresentou qualquer documento sobre assunto.

18. Ademais, não se fez qualquer menção à utilização do orçamento anual do HGeRJ, para o exercício de 2014, como parâmetro para estimar os quantitativos que poderiam ser adquiridos com o Pregão Eletrônico SRP16/2014 em desacordo com a reais necessidades do contratante. Desse modo, o responsável não apresentou nenhum elemento adicional quanto aos critérios de que o hospital se valeu para estimar quantitativos de itens de serviço muito acima das suas necessidades, afrontando, assim, dispositivos da Lei 10.520/2002, da Lei 8.666/1993, do Decreto-Lei 200/1967, do Decreto 2.271/1997, e precedentes do TCU (Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário) (**vide** instrução de peça 87).

b.2) considerando as fotografias apresentadas, entende-se que a execução física pode ser averiguada, na medida do possível, considerando o escopo da inspeção.

19. No que se refere à execução física das obras e serviços de engenharia relativa aos contratos especificados no quadro abaixo, a equipe de inspeção, acompanhada por militar indicado pela direção do HGeRJ e por militar representante do Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), visitou as instalações e ambientes do hospital que supostamente foram contemplados com as obras e reformas de que tratam as contratações ora impugnadas.

| Pregão Eletrônico | Objeto | Grupo/Itens | Contrato | Objeto | Contratada | Valor (R\$) |
|-------------------|--------|-------------|----------|--------|------------|-------------|
|-------------------|--------|-------------|----------|--------|------------|-------------|

| | | | | | | |
|-------------------------|---|-----------------------|---------------|--|--------|--------------|
| 9/2013-SRP/31º GAC (Es) | Registro de preços de serviços de manutenção de bens imóveis | 14 grupos e 223 itens | 9/2014-HGe-RJ | Readequação da farmácia hospitalar e do depósito de material hospitalar do HGeRJ | Employ | 554.894,80 |
| | | | 10/2014-HGeRJ | Readequação da farmácia hospitalar e do depósito de material hospitalar do HGeRJ | AXG | 716.983,25 |
| 35/2013-HGeRJ | Prestação do serviço de reparação das instalações e equipamentos prediais da UASU/UBU do HGeRJ, de reparação das fachadas do HGeRJ e de reparação dos telhados do HGeRJ | 3 itens | 4/2014 | Reparação das instalações de equipamentos prediais da UASU/UBU do HGeRJ | Riparo | 1.478.400,00 |
| | | | 15/2014 | Serviço de reparação dos telhados do HGeRJ | PSI | 2.280.380,62 |
| 16/2014-HGeRJ | Serviço de manutenção corretiva e preventiva de bens imóveis do HGeRJ | 1 Grupo com 223 itens | 20/2014 | Serviço de manutenção corretiva e preventiva de bens imóveis do HGeRJ | AXG | 5.393.202,16 |
| 18/2014-SRP/HGeRJ | Serviço de manutenção de bens imóveis | 11 grupos e 223 itens | - | - | - | - |
| 22/2014-SRP/HGeRJ | Aquisição de material de construção | 543 itens | | | | |

20. O relatório fotográfico encartado às peças 238 a 243 dos autos, elaborado pela equipe de inspeção, evidencia que, de um modo geral, as edificações atingidas pelas contratações em tela foram objeto de recentes benfeitorias, notadamente quanto às suas instalações e acabamento. Como se vê, as obras civis seguem um bom padrão de qualidade e os equipamentos apresentam aspecto de novos. No ponto, cumpre citar os serviços de reparação das instalações e equipamentos prediais da UASU/UBU (siglas que significam Unidade de Apoio ao Serviço de Urgência e Unidade Básica de Urgência), de acordo com o Contrato 4/2014 firmado com a Riparo Construções e Instalação Ltda., em relação aos quais as fotos revelam a existência de salas e ambientes hospitalares recém-reformados, como também as boas condições dos forros e dos sistemas elétricos, de gases e de ar condicionado que parece terem sido ali instalados, de fato, durante o período de emissão das notas fiscais relacionadas à execução dos serviços – outubro/2014 a novembro/2015 (peça 165).

21. A documentação fotográfica também mostra intervenções importantes na recuperação do telhado que cobre a maior parte das edificações componentes do complexo predial do Hospital Geral do Rio de Janeiro – HGeRJ, a exemplo dos pavilhões administrativo, hospitalar e do comando, como também seus anexos, corredor de ligação, guarda e casa de força (peça 241). Utilizou-se telha do tipo trapezoidal metálica em toda cobertura, a qual se encontra em bom estado de conservação e aparenta ter sido substituída há pouco tempo, de modo que é razoável supor que a

reparação dos telhados, de fato, ocorreu à época da execução do Contrato 15/2014 - HGeRJ celebrado com a empresa PSI World Star Comercial e Serviços Ltda., em junho de 2014 (peça 63).

22. Não obstante os indícios de execução física dos serviços constantes do referido Contrato 15/2014, não foram apresentados elementos adicionais quanto às graves irregularidades envolvendo a ausência de documentos comprobatórios da execução dos serviços decorrentes do contrato com a PSI World Star, a exemplo da inexistência de boletins de medição, **assinados** pelo fiscal do contrato, que atestassem o cumprimento das obrigações pela contratada **nos exatos termos do que fora pactuado**, deixando-se de observar, portanto, o disposto no art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993. Dessa forma, não foi elidida a impugnação suscitada na representação de possível pagamento em duplicidade por alguns serviços das obras do telhado do hospital, uma vez que há 'diversos itens que dizem respeito a coberturas e telhados, os de número 44-60 e 108-109 [constantes da planilha do termo de referência relativo ao Contrato 20/2014 - de serviços de manutenção corretiva e preventiva de bens imóveis do HGeRJ - firmado com a AXG Construções e Reformas Ltda. (peça 19, p. 32-51)], sendo assim factível o alegado pelo representante de que serviços dessa natureza estariam sendo prestados pela AXG com base nos empenhos emitidos em favor desta empresa' (peça 38, item 127 da instrução).

23. Outrossim, a equipe de inspeção não obteve avanços em relação à ocorrência apurada nas instruções anteriores atinente ao descompasso temporal entre o período de execução dos serviços pela empresa PSI World Star, segundo consta do diário de obra (11/6/2014 a 29/5/2015; peça 135-142), e aquele expresso nas notas fiscais, que indicam fornecimentos de 11/6/2014 a 6/11/2015 (peça 135). Em outras palavras, persistem as dúvidas quanto à veracidade das informações contidas no diário de obras, tal como suscitado por esta Unidade Técnica na instrução de peça 213, haja vista que a equipe de inspeção **não teve acesso a qualquer elemento ou esclarecimento adicional** frente ao conjunto probatório já reunido nos autos, que fosse capaz de desconstituir os indícios de fraude decorrentes do referido desencontro temporal relacionado à execução do Contrato 15/2014 - HGeRJ.

24. Tais circunstâncias, portanto, evidenciam a necessidade de instauração de uma tomada de contas especial - TCE, de acordo com o proposto na instrução de peça 213, com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Decerto que, no bojo daquele processo, será possível ao **órgão instaurador** (Centro de Controle Interno do Exército - CCIEx) aprofundar a análise acerca dos indícios de duplicidade de pagamento e verificar em que medida a recuperação do telhado do HGeRJ pode ser, de fato, atribuída à execução do Contrato 15/2014-HGeRJ.

25. Em relação ao Contrato 20/2014-HGeRJ entablado com a AXG Construções e Reformas Ltda., tal como já havia sido advertido por esta Unidade Técnica na instrução de peça 213, embora o termo contratual indique que o ajuste se destina a serviços de manutenção e prevenção corretiva de bens imóveis, a equipe de inspeção confirmou o entendimento inicial de que os serviços inseridos no anexo IV do edital (peça 19, p. 32-51) referem-se, a rigor, à atividade de engenharia para realização de obras e reformas no âmbito do HGeRJ. Aliás, essa conclusão já poderia ser facilmente depreendida 'da simples leitura dos itens licitados (anexo IV do edital, peça 19, p. 32-51), sendo que, do total de 223, poucos podem ser considerados como reparo, e a ampla maioria implica a construção ou reforma de itens (demolição, construção de calçada, entre outros)' (peça 213).

26. Ratifica-se, portanto, o juízo de reprovação concernente à indicação errônea do objeto do certame e do contrato dele decorrente, por meio da indicação de serviços de manutenção corretiva e preventiva de imóveis, quando, claramente, o que se quer contratar é a realização de obras e reformas. A incorreta caracterização do objeto prejudica a competitividade da licitação, além de permitir que um contrato de obra ou reforma, por exemplo, desfrute indevidamente de faculdades legais reservadas aos serviços de natureza continuada, como sói ocorrer com as prorrogações. Cumpre registrar novamente que esse **Tribunal aplicou multa a responsável** que incorreu em irregularidade semelhante à que ora se coloca, nos seguintes termos (Acórdão 1.605/2012-TCU-Plenário, que tratou de recurso contra o Acórdão 2.676/2011-TCU-Plenário):

8. Das audiências, remanesceu como irregular o Convite 4/2003, por não ter definido, com

propriedade, o seu objeto, visto que o local do evento já estava previamente definido e, na verdade, ele limitava-se à contratação de empresa para prestar serviços de coquetel. Esse erro na definição do objeto da licitação, que incluiu a disponibilização de espaço físico e som ambiente para a cerimônia de premiação, quando o local já estava definido e escolhido, sem ônus para a entidade, acabou por limitar a competitividade, pois fez com que eventuais interessados tivessem uma noção errada do tamanho do objeto licitado, sendo aplicada à recorrente a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

27. Quanto à execução física das obras, a equipe visitou as unidades do HGeRJ supostamente beneficiadas com o Contrato 20/2014. A equipe percorreu os pavilhões administrativo e de comando, bem como a cozinha do serviço de provisionamento que serve o hospital, verificando as condições das salas, escritórios, banheiros, enfermarias, corredores, leitos e as do serviço odontológico. Segundo se observa do relatório fotográfico inserido à peça 242, os referidos ambientes se encontram em bom estado de conservação, a revelar que as reformas neles realizadas parecem compatíveis com a época em que foram emitidas as notas fiscais pela contratada (peça 179). De um modo geral, a impressão de que as obras visitadas foram recentemente concluídas resulta das boas condições de acabamento das intervenções de construção civil e do aspecto de pouco uso dos equipamentos médico-hospitalares que guarnecem os recintos inspecionados, conforme se pode extrair do estado de conservação dos pisos, pintura, revestimentos, forros, esquadrias, bancadas, louças, metais, luminárias, instalações elétricas, instalações e equipamentos (relatório fotográfico inserido à peça 242).

28. Ainda em relação ao Contrato 20/2014-HGeRJ, cumpre anotar que, conquanto não tenha sido determinada, pelo TCU, a adoção de medidas voltadas para a suspensão cautelar do contrato e de seus termos aditivos, a equipe obteve a informação de que as **obras foram suspensas**, alegadamente por ordem do órgão de controle interno do Exército (CCIEEx). Assim, não chegaram a ser executadas todas as fases do contrato de ‘manutenção e prevenção corretiva’ firmado com a AXG Construções e Reformas. Por isso o cenário de **obra inacabada** quanto à parte do imóvel que não foi inteiramente contemplada pelo Contrato 20/2014-HGeRJ, conforme se verifica das fotos contidas à peça 242, p. 20-28.

29. Atualmente, portanto, o espaço físico do hospital convive com dois ‘mundos’, ou seja, o que se beneficiou das reformas e o que ainda conserva as instalações antigas e precárias, não atingido pelas obras de recuperação estrutural. As fotos encartadas à peça 243 captam esse contraste entre os citados ‘mundos’ e evidenciam que, não obstante às gravíssimas irregularidades apuradas nos autos, os espaços que foram objeto das obras de recuperação passaram a acolher com muito mais conforto, segurança e qualidade o público interno e os usuários do hospital. Contudo, há inúmeras indagações que ainda continuam sem resposta, especificamente quanto ao Contrato 20/2014-HGeRJ, os robustos indícios de aquisição de itens a preços unitários superiores aos preços de referência de mercado (**vide** instrução de peça 87). Nesse quadro, haja vista a possibilidade de dano ao erário, não há outra medida que não seja a instauração de TCE pelo Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), visando apurar mais detidamente os fatos ocorridos no HGeRJ, identificando os responsáveis, quantificando o dano e obtendo administrativamente o respectivo ressarcimento, pois é dever do controle interno, adotar providências imediatas, com vistas ao ressarcimento de dano ao erário, independentemente da atuação do Tribunal de Contas da União.

30. Em relação aos Contratos 9/2014 e 10/2014, cujos objetos seriam idênticos, quais sejam, a readequação da farmácia hospitalar e do depósito de material hospitalar do HGeRJ, os participantes da referida reunião apenas confirmaram o que já haviam declarado em suas razões de justificativas. No ponto, antes de tudo, cabe contextualizar a ocorrência em tela, trazendo a lume a análise produzida por esta Unidade Técnica sobre assunto (instrução de peça 87, itens 224-228):

224. Verificou-se serem idênticos os documentos intitulados de ‘Projeto de Readequação da Farmácia Hospitalar e Depósito de Material Hospitalar’, de 9/12/2013, constantes da peça 61, p. 3-7, e da peça 62, p. 3-7, assinados pelos Srs. **Luiz Henrique Alves de Castro**, à época major, fiscal administrativo, e **Alexandre Falcão Corrêa**, coronel, ordenador de despesa, de tal sorte que são idênticas as descrições dos serviços a serem executados conforme transcritas abaixo. Verificou-se que também os contratos 9 e 10/2014, assinados

em 24 e 18/2/2014, a exceção do preço, possuem as mesmas cláusulas, notadamente, as relativas ao objeto ('Serviço de readequação da farmácia hospitalar e do depósito de material hospitalar do Hospital Geral do Rio de Janeiro - HGeRJ') e ao regime de execução, sendo assinados pelo **Sr. Alexandre Falcão Corrêa**, coronel, ordenador de despesas (peça 61, p. 28-33, e peça 62, p. 37-42). (...)

225. Embora intitulado de projeto, o referido documento, em suas singelas cinco páginas, apresenta descrição genérica do serviço a ser executado, não fornecendo descrição específica dos serviços e das quantidades a serem executados pela Employ e pela AXG. A única diferenciação em termos de quantidade e descrição dos serviços executados, é encontrada apenas nos empenhos às peças 61, p. 21-27, e 62, p. 21-27, que refletem, basicamente, a descrição dos itens do pregão 9/2013.

226. Segundo as descrições constantes dos referidos empenhos, teria cabido à Employ, basicamente, serviços relacionados a assentamento de pisos, rejuntamentos de azulejos, revestimentos de paredes, colocação de peitoril, pinturas e demolição de alvenaria.

227. Por sua vez, teria cabido à AGX, essencialmente, a instalação e assentamento de itens relativos a banheiros e esgoto, tais como mictórios, duchinhas, pias, bancadas, lavatórios, caixas de descargas, válvulas de descargas, vasos sanitários, ralos, caixas sifonadas, tubos e tubulações, caixas de visita, poços de visita e chuveiros elétricos.

228. Essa descrição é compatível com o informado pelo HGeRJ à peça 59, p. 7-9. Os registros fotográficos, da forma como apresentados, também refletem essa divisão de serviço. Nesses registros foi possível observar farmácia e depósitos em bom estado de conservação, assim como os alojamentos e vestiários, embora, como registrado anteriormente, não tenham sido detalhadas pelo HGeRJ as metragens desses recintos e de outros que sofreram a referida intervenção, assim como as quantidades de banheiros, entre outras informações, conforme solicitado no item a.8.1, **in fine**, do Ofício 2107/2015-TCU/Secex-RJ, de 11/7/2015 (peça 3, p. 46-61, e peça 62, p. 56-58).

31. A equipe de inspeção também visitou as instalações que abrigam os vestiários, escritórios, alojamentos, farmácia e depósito. Tais ambientes teriam sido objeto de benfeitorias com as obras de 'recuperação da farmácia hospitalar e do depósito de material hospitalar do HGeRJ', no âmbito dos Contratos 9/2014 e 10/2014, assinados, respectivamente, com as empresas Employ e AXG (peças 63 a 64).

32. No tocante à execução física dos serviços, a equipe percorreu cada um dos espaços acima citados, avaliando visualmente as intervenções derivadas das reformas supostamente realizadas pelas empresas Employ e AXG, de forma que se pode corroborar com a opinião emitida por esta Unidade Técnica, com base nas fotos que já contavam dos autos, de que os vestiários, alojamentos, farmácia e depósito se encontram em bom estado de conservação. O conjunto de fotos, que ora se junta aos autos (peças 239), evidencia que os espaços em exame passaram por obras recentes de recuperação predial, a justificar a relação de contemporaneidade entre as reformas e o período de execução dos serviços, tal como indicado nas notas fiscais de peça 166.

33. Certo é que não estava no escopo da inspeção investigar detalhadamente os quantitativos de serviços executados a conta de cada contrato, reconstruindo os boletins de medição, ausentes nos autos, de maneira a se chegar numa avaliação minimamente segura sobre a correspondência entre os valores pagos às empresas contratadas e o que por elas foi efetivamente executado. Aliás, a proposta desta Unidade Instrutiva foi justamente no sentido de desincumbir o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) desse mister, por intermédio da instauração de TCE, instrumento típico de controle vocacionado para verificação de possível dano ao erário.

34. Outra ocorrência relevante apurada nas instruções anteriores da Secex/RJ, e que foi objeto de questionamento pela equipe de inspeção, diz respeito à previsão constante do Contrato 10/2014 de 1.800m de assentamento de tubos de concreto para drenagem de águas pluviais, sendo que o referido pacto se destinava às obras de readequação da farmácia hospitalar e do depósito de material hospitalar (peça 87, item 196 da instrução).

35. Em relação a essa questão, considerou-se na instrução inicial (peça 38) que a previsão dos 1.800m de assentamento de tubos de concreto para drenagem de águas pluviais seria expressiva, ainda mais quando confrontada com a dimensão das instalações do hospital e de seus anexos.

36. Em reunião com os Senhores **Maurício Real Ferreira** (então chefe do setor de aquisições, licitações e contratos do HGeRJ), **Marcelo Augusto Borges** (fiscal do Contrato 20/2014) e **Marcos Ramos Vieira** (fiscal dos Contratos 4, 9 e 10/2014), a equipe de fiscalização obteve a confirmação da justificativa apresentada pelos responsáveis, em resposta à audiência (peça 213), de que, de fato, não foi executado o citado serviço de assentamento de tubos de concreto, tendo em vista a necessidade de realização de permuta por serviços de natureza distinta, a fim de atender a demanda por **aumento de carga** da unidade, optando-se por efetuar, à mingua de qualquer previsão contratual para tal objetivo, reparos nas instalações elétricas do alojamento, rancho e farmácia do HGeRJ.

37. Quanto a esse aspecto, cabe retomar as informações apresentadas pelo Sr. Marcos Ramos Vieira, nos seguintes termos (peça 165, p. 4/5):

As notas 76 e 78 foram baseadas nos boletins de medição, divergindo da descrição do empenho, que por ordem do comandante da unidade, determinou que fosse feito uma permuta de serviços, tendo em vista a precariedade das instalações elétricas, sendo de extrema necessidade o aumento de carga.

Por essa razão, o comando determinou a permuta dos serviços descritos na nota fiscal, pelos realizados nos boletins anexos, tudo de acordo com a tabela SINAPI.

Ressalta-se que todos os serviços indicados nos boletins de medição foram devidamente realizados pelo mesmo valor indicado na nota fiscal, para se adequar a necessidade da unidade, totalizando R\$ 302.778,00, sendo realizados os serviços de reparação nas instalações elétricas do Alojamento, Rancho e Farmácia.

38. A equipe de inspeção também visitou a casa de força do hospital, constatando a instalação de quadros de energia, cabos e disjuntores, com aparência de novos, conforme se verifica do relatório fotográfico acostado à peça 240, a revelar indícios de execução dos serviços objeto da citada permuta.

39. A equipe recebeu documento assinado pelo Sr. Luiz Henrique Alves de Castro, o qual foi encartado à peça 244, contendo cópias das ocorrências informadas pelo Oficial de Dia, Supervisor de Dia e pelo chefe do serviço de urgência do HGeRJ, com relatos sobre a falta de energia recorrente que afetava o hospital.

40. O responsável afirma que o problema de fornecimento de energia atingiu seu ápice no dia '(...) 30/12/2013 onde foram quase 48 h sem energia elétrica'. Anota, ainda, que os registros com os contatos com a concessionária de energia elétrica (Light) constam das cópias das ocorrências aludidas na documentação. Ademais, após o esclarecimento de um funcionário da Light de que o problema de interrupção de energia tinha causa interna, coube à direção do hospital dar uma resposta definitiva, a fim de que tais transtornos não se repetissem.

41. Ainda que fosse preciso resolver com urgência o problema relacionado às interrupções do fornecimento de energia, o que se mostra extremamente sensível para uma unidade hospitalar, não há dúvida de que a solução eleita pelo HGeRJ para equacionar a questão ficou muito distante daquilo que se tem por legalmente aceitável em termos de contratações públicas. Como se sabe, para situações em que a administração deve responder prontamente a uma necessidade emergencial, a legislação prevê a possibilidade de **dispensa da licitação**, desde que atendidas as demais formalidades legais para assim proceder. Se, de fato, eram **recorrentes as falhas** no fornecimento de energia, conforme relatou o Sr. Marcos Ramos Vieira (peça 165), parece razoável acreditar que a unidade militar se programasse para seguir, ao menos, os procedimentos inerentes à dispensa de licitação. Contudo, sem qualquer respaldo legal, o HGeRJ preferiu substituir serviços regularmente licitados por outros cuja contratação não foi antecedida do processo de disputa entre os possíveis interessados, tampouco observadas as cautelas de que trata o artigo 26 da Lei 8.666/1993 para a contratação direta. A ausência total de planejamento da contratação, no caso em

análise, sujeita o poder público a toda sorte de desvios, falta de transparência e fraudes.

42. Tal **substituição** de serviços, sobre a qual não paira controvérsia nos autos, é comumente conhecida como ‘química’, prática ilegal que consiste em realizar pagamentos de serviços novos, sem cobertura contratual, utilizando para faturamento outros serviços, estes sim, constantes da planilha de preços original, sem a respectiva execução destes últimos, para futura compensação (conceito extraído do Acórdão 1.606/2008-TCU-Plenário).

43. Nesse quadro, os indícios de execução física dos serviços de reparos elétricos, segundo se observa do relatório fotográfico mencionado no item 38 desta instrução, não elidem as irregularidades gravíssimas atinentes à aplicação de recursos públicos em finalidade diversa daquela para a qual se fez todo o procedimento licitatório, como também ao atesto de serviços não executados. Por outro lado, no âmbito da TCE proposta na instrução de peça 213, se houver a confirmação de que os serviços objeto da ‘química’ foram, precisamente, custeados com recursos previstos para o pagamento dos 1.800m de assentamento de tubos de concreto para drenagem de águas pluviais, referentes ao Contrato 10/2014, o valor daí resultante não poderia figurar como débito atribuível aos responsáveis, pois, nesse cenário, a administração pagará por serviços efetivamente executados, não obstante a grave ocorrência atinente à alteração da finalidade da despesa pública, bem como à ausência de procedimento licitatório. De todo modo, essa é mais uma questão que deverá ser apurada na tomada de contas especial cuja instauração foi proposta na instrução de peça 213.

44. Além disso, os boletins de medição relacionados aos serviços de reparação das instalações elétricas do alojamento, rancho e farmácia padecem da mesma grave irregularidade já consignada por esta Unidade Técnica, na análise dos Contratos 04/2014 e 10/2014, no sentido de que aqueles foram elaborados pela própria contratada, no caso, a empresa AXG Construções e Reformas Ltda. (peça 166, p. 56/57).

45. Questionados sobre essa forma de proceder, na reunião acima mencionada com a equipe de inspeção, os responsáveis afirmaram que o excesso de trabalho dificultava a elaboração das planilhas de medição pelo fiscal do contrato, razão por que essa tarefa ficava a cargo da contratada, mas tudo era checado e conferido pelo fiscal antes de atestar as notas fiscais.

46. Desse modo, a inspeção apenas confirmou as suspeitas que já haviam sido suscitadas pela Unidade Técnica, no sentido de que as citadas medições não foram elaboradas pelo fiscal do ajuste, o que pode gerar sérias dúvidas quanto ao perfeito cumprimento do objeto do contrato, tanto em termos quantitativos como qualitativos, além de atrair para o fiscal e para aquele que ordenou o pagamento a responsabilidade por eventual dano ao erário. Quando deixam de ser confeccionados pela fiscalização do contratante, os boletins de medição perdem em grande medida o valor probante quanto à exatidão dos cálculos neles expressos, ainda que se efetue o atesto das notas fiscais, previamente ao pagamento das faturas. Os excertos a seguir transcritos da jurisprudência do TCU não deixam dúvida quanto à real importância dos boletins como instrumento indispensável à fiscalização da execução contratual, como também ao exercício da atividade de controle externo.

É irregular o atesto de notas fiscais sem a medição dos serviços efetivamente executados (Acórdão 1.051/2012-TCU-Primeira Câmara)

A Administração contratante deve manter documentação comprobatória da adequada aferição dos quantitativos faturados pela contratada por meio de medição-verificação dos serviços realizados em cada etapa, bem como a respectiva memória de cálculo, de maneira a se resguardar de efetuar pagamentos a partir de boletins de medição imprecisos e permitir a efetiva atuação dos órgãos de controle (Acórdão 273/2010-TCU-Plenário)

A administração não deve efetuar pagamentos a partir de boletins de medição imprecisos, devendo exigir da empresa responsável pela fiscalização a adequada aferição dos quantitativos faturados pela empresa executora por meio de medição-verificação dos

serviços realizados a cada etapa e a apresentação da respectiva memória de cálculo (Acórdão 1.998/2008-TCU-Plenário)

(...)

47. Portanto, as circunstâncias que se colocam só fazem reforçar a necessidade de instauração da pertinente tomada de contas especial - TCE pelo Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação o dano, relativamente ao Contrato 10/2014-HGeRJ, haja vista não terem sido esclarecidas as inconsistências suscitadas na instrução anterior quanto à comprovação documental dos pagamentos efetuados ao longo da execução contratual. Ademais, caberá ao órgão instaurador da TCE apurar se a substituição de serviços em tela ('química') poderia ou não compor eventual débito imputável aos responsáveis, a depender do exame da documentação comprobatória da realização dos serviços não licitados (recuperação das instalações elétricas do alojamento, rancho e farmácia) e do seu custeio com os valores que supostamente foram deslocados do Contrato 10/2014-HGeRJ.

b.1) contratação do Sr. Arnor, ex-militar, deve ser averiguada junto ao HCE, sob os aspectos da legalidade da contratação, em especial no que concerne à impessoalidade (item 30);

48. Tal questionamento decorreu da constatação desta Unidade Instrutiva de que o Sr. Arnor Freire de Carvalho, CPF 318.268.657-72, foi **quem assinou o parecer** que respaldou o termo aditivo ao Contrato 4/2014-HGeRJ (peça 165, p. 57-64 e peça 166, p. 1-8). Causou estranheza o fato de o Sr. Arnor ser militar reformado e prestar serviços para o Hospital Geral do Exército – HCE, tendo sido 'convocado' pelo HGeRJ para emitir pronunciamento sobre o termo aditivo ao Contrato 4/2014.

49. Na reunião mencionada no parágrafo 36 desta instrução, foi esclarecido à fiscalização do Tribunal que a celebração de aditivo ao Contrato 4/2014 demandava o **parecer** de um profissional de engenharia, tendo em vista a natureza dos serviços de recuperação predial. Por isso, o HGeRJ acabou recorrendo ao Sr. Arnor, que manteria um contrato de prestação de serviços de engenharia consultiva junto ao HCE. Os militares presentes à reunião afirmaram, ainda, que desconhecem o tipo de vínculo jurídico firmado entre o referido profissional e o HCE.

50. Com base nas provas até o momento coligidas aos autos, pode-se inferir que a celebração do aditivo ao Contrato 4/2014-HGeRJ foi realizada à revelia do controle de legalidade exercido pela assessoria jurídica competente, conforme dispõe o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993. Dito de outro modo, ao invés de o HGeRJ submeter previamente o termo aditivo que se pretendia firmar ao parecer do órgão de assessoramento jurídico do Exército (Acórdão 131/2015-TCU-Plenário, inserido na ata 4/2015, Rel.: Ministro Benjamin Zymler), buscou-se uma solução, no mínimo, pouco ortodoxa para respaldar a referida aditivação contratual, consistente na emissão de parecer por pessoa estranha aos quadros da organização militar, que supostamente prestava serviços na área de engenharia ao HCE sem que se saiba, contudo, a natureza do vínculo entre ela e o poder público.

51. Sobre o assunto, considera-se que os esclarecimentos serão oportunamente reunidos pelo Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), por ocasião da instrução do processo de tomada de contas especial, relativamente ao Contrato 4/2014-HGeRJ, cuja abertura já consta da proposta desta Unidade Técnica à peça 213. Indiscutível, portanto, a necessidade de se aprofundar a investigação a respeito da legalidade da contratação do Sr. Arnor Freire de Carvalho pelo HCE, como também do 'aproveitamento' dos seus serviços por outros órgãos e entidades, a exemplo do HGeRJ. Decerto que caberá ao CCIEEx efetuar essa avaliação da forma **mais abrangente possível**, examinando, inclusive, possíveis reflexos para outras unidades militares, tendo em vista que a matéria transcende à discussão envolvendo o aditamento do Contrato 4/2014. Desse modo, cumpre reforçar o entendimento de que a TCE a ser instaurada para apurar as irregularidades no Contrato 4/2014-HGeRJ deverá incluir no seu **polo passivo o Sr. Arnor Freire de Carvalho**, 'figura estranha aos quadros da organização militar e signatário de parecer que embasou a celebração de termo aditivo' (peça 213).

CONCLUSÃO

52. A fiscalização **in loco** efetuada pela equipe de inspeção apurou, conforme se verifica dos relatórios fotográficos citados ao longo desta instrução, que o complexo de prédios do Hospital Geral do Rio de Janeiro – HGeRJ sofreu importantes intervenções de construção civil, referentes a obras e serviços de engenharia, em vários setores da unidade militar, que puderam ser fisicamente constatadas pela existência de visíveis benfeitorias construtivas em suas edificações. De um modo geral, as obras de recuperação correspondem com a descrição dos serviços constantes dos contratos especificados na tabela referida no item 19 desta instrução, como também guardam relação de contemporaneidade com o período em que se diz que os serviços foram executados. Como se viu, as obras civis ali realizadas seguem um bom padrão de qualidade e os equipamentos médico-hospitalares apresentam aspecto de pouco uso, a evidenciar indícios de execução física de tais contratos. Contudo, o trabalho de inspeção não teve por escopo avaliar as construções em termos quantitativos e qualitativos, tampouco efetuar medições, com vistas a aferir a perfeita execução dos serviços contratados. O trabalho limitou-se a uma observação visual das instalações supostamente atingidas pela execução dos aludidos contratos. Dessa forma, os indícios de execução física relatados nesta instrução, por si sós, não têm o condão de elidir as gravíssimas ocorrências tratadas nas manifestações precedentes, a exemplo do que se apurou quanto à existência de: superdimensionamento de necessidades; ausência de parcelamento do objeto; contratação por preços não compatíveis com as referências de mercado; pagamentos em duplicidade; celebração de aditivo contratual desacompanhada de parecer jurídico; aplicação de recursos públicos em finalidade diversa daquela para a qual se fez todo o processo licitatório ('química'); ausência de boletins de medição, além de outras irregularidades descritas nas instruções de peças 87 e 213.

53. Nesse contexto, adere-se ao entendimento já manifestado por esta Unidade Técnica, nos termos da proposta de encaminhamento contida na instrução de peça 213, no sentido de que o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) deve instaurar a competente **tomada de contas especial** – TCE relativamente aos Contratos 4/2014-HGeRJ, 9/2014-HGeRJ, 10/2014-HGeRJ, 15/2014-HGeRJ e 20/2014-HGeRJ, haja vista que as ocorrências a eles relacionadas têm o potencial de causar dano ao erário, visando, desse modo, apurar mais detidamente os fatos ocorridos no HGeRJ, identificando os responsáveis, quantificando o dano e obtendo administrativamente o respectivo ressarcimento, pois é dever do controle interno adotar medidas imediatas com vistas ao ressarcimento de dano ao erário, independentemente da atuação do Tribunal de Contas da União.

54. Portanto, conclui-se que a citada proposta de encaminhamento não merece reparos, razão por que a equipe de inspeção se coloca inteiramente de acordo aos seus termos, devendo-se atentar para o que foi relatado nesta instrução quanto aos indícios de execução física dos referidos contratos, ainda que se aplique a essa constatação as reservas e limitações de uma análise apenas visual das obras realizadas.

55. A única sugestão que se entende oportuno fazer refere-se à matéria de ordem processual relativa à instauração do processo de TCE. Considerando que a execução dos contratos em exame se deu em período próximo e no âmbito do mesmo complexo predial HGeRJ, considerando, ainda, que há irregularidades cuja apuração depende da análise simultânea de documentação atinente a mais de um contrato, a exemplo dos indícios de duplicidade de pagamentos, afigura-se mais adequado em termos procedimentais que seja instaurada uma única tomada de contas especial para apurar a ocorrência de dano ao erário apontada nos autos, com vistas a facilitar o compartilhamento das provas já produzidas, sem prejuízo de se promover análise individualizada dos contratos impugnados num único processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Ante todo o exposto, entende-se que a proposta de encaminhamento contida na instrução de peça 213 não merece reparos, razão por que a equipe de inspeção se coloca inteiramente de acordo aos seus termos, propondo apenas que seja instaurado um único processo de tomada de contas especial – TCE para apurar os indícios de dano ao erário decorrente da execução dos Contratos 4/2014-HGeRJ, 9/2014-HGeRJ, 10/2014-HGeRJ, 15/2014-HGeRJ e 20/2014-HGeRJ.”

5. Essa proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da SEC-RJ (peças 246 e 247).

6. Ainda sob a relatoria do nobre Ministro André Luís de Carvalho, o feito foi novamente restituído à unidade instrutiva por determinação deste Colegiado (Acórdão 7.185/2017-TCU-2ª Câmara; peça 249), desta vez, para fins de “sobrestamento dos presentes autos pelo prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência deste Acórdão, para que, a partir da solicitação do Centro de Controle Interno do Exército, a Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar (CRO/1) promova as medições sobre o correspondente empreendimento, com o intuito de melhor apurar os fatos descritos no relatório de inspeção acostado à Peça nº 245, devendo a unidade técnica promover, em seguida, a sua análise sobre o laudo conclusivo eventualmente apresentado pela CRO/1, por intermédio da devida instrução final do feito” (subitem 1.8 do aludido Acórdão 7.185/2017-TCU-2ª Câmara).

7. Referido laudo conclusivo foi elaborado e juntado aos autos (peça 265) com documentos correlatos (peças 259 a 264), tendo a SEC-RJ elaborado sua derradeira instrução de mérito (peça 266), a qual segue parcialmente colacionada abaixo com pequenos ajustes de forma:

“Análise das medições

18. A documentação apresentada constitui-se de: edital do pregão eletrônico 16/2014 – HGeRJ, termo de referência, minuta do contrato, termo de vistoria, planilha auxiliar de preços, além de preâmbulo do edital e anexo ao edital (peça 261); notas de empenho, ordens bancárias, notas fiscais e medições (peça 262-264); Relatório de medição das obras referentes aos contratos 10/2014 e 20/2014 do HGeRJ (peça 265).

19. O supracitado relatório, cujas visitas técnicas ocorreram em 13/9/2017, 29/9/2017 e 3/10/2017, seguidas de levantamentos via visitas diárias a partir da última data, teve por objetivo verificar se a medição física das obras referentes aos contratos 10/2014 e 20/2014 do HGeRJ são compatíveis com as medições apresentadas e pagas pela administração da OM.

20. O objeto do Contrato 10/2014 constitui um conjunto de serviços de engenharia no 31º Grupamento de Artilharia de Campanha/ES. Já o Contrato 20/2014 refere-se a obras no HGeRJ.

21. Importa ressaltar, conforme constatado no item 270 da instrução de peça 213, que o Contrato 20/2014-HGeRJ não está mais vigente, não havendo mais a possibilidade de anulação desse contrato.

22. Do relatório, apreende-se que as visitas técnicas avaliaram a execução de serviços das seguintes áreas:

23. Contrato 10/2014: vestiários; banheiros; farmácia hospitalar; depósito de material hospitalar; instalações elétricas do rancho, farmácia e alojamentos; telas e grades das janelas do rancho e almoxarifado.

24. Contrato 20/2014: calçada da área externa; sala do provisionamento; chefia do rancho; reparação do sistema de esgoto do rancho, da farmácia, alojamento de praças, sargentos e oficiais; esgoto do anexo do HGeRJ; Odontologia; piso de área de **containers**; conjuntos de banheiros masculinos do serviço de provisionamento; conjunto de banheiros femininos do Serviço de Provisionamento de Oficiais e Praças; muro; reparação elétrica de banheiros e alojamentos; conjunto de banheiros da Administração; cozinha do Serviço de Provisionamento; 2º andar pavilhão hospitalar ala oeste; pintura **hall** escada acesso Odontologia; Direção; Divisão de medicina - corredor e subdireção; piso do estacionamento de ambulância; Ambulatório; Junta Médica; pintura Anexo; Depósito de lixo; Depósito de gases; reparação de elétrica; pintura; Emergência; laje técnica; escadas de acesso ao prédio da Administração; Enfermaria.

25. Foram verificadas e analisadas: medições; notas fiscais; ordens bancárias, notas de empenho e fotos da obra desses dois contratos, consoante item 6º do citado relatório (peça 265, p. 5-6).

26. Após análise desses documentos, a CRO/1 constatou um elevado padrão de qualidade, apesar de alguns serviços terem sido aparentemente executados em quantidades menores e outros em

quantidades maiores.

27. Afirma não ser possível quantificar precisamente os valores das medições, uma vez que a exatidão desses levantamentos só se dá quando da execução desses serviços, o que se deu há três anos.

28. Ressalta, ainda, que nesse período outras alterações podem ter sido executadas, e que essas eventuais reformas poderiam gerar as diferenças registradas.

29. Por essas razões, entende que se deva relevar as diferenças relatadas posto que, de forma geral, os serviços atenderam o propósito de suas contratações, qual seja, melhorar a qualidade das instalações, deixando-as em condições de atender as exigências e peculiaridades de suas finalidades e da Anvisa.

30. Conclui, ao cabo das medições efetuadas, com base no conjunto de planilhas de levantamento do Anexo IV (não apresentadas), não ser possível atestar a existência de qualquer desequilíbrio nos presentes contratos.

Análise dos pontos relatados na inspeção

31. Do confronto do relatado nas instruções anteriores (peças 38, 47, 86, 213, 228), bem como do relatório de inspeção elaborado por esta unidade técnica (peça 245), com a documentação encaminhada pela entidade ao longo do processo, entende-se possível a análise das irregularidades apontadas.

(...)

33. (...), deve-se considerar os esclarecimentos apresentados pela entidade, via relatório de medição das obras referentes aos contratos 10/2014 e 20/2014 do HGeRJ (peça 265), ratificadora do todo examinado no relatório de inspeção da unidade técnica (peça 245), segundo os quais restou evidenciado o elevado padrão de qualidade das obras inspecionadas, malgrado a aparente execução em, por vezes, maiores ou menores quantidades, a impossibilidade de se precisar as medições estudadas, dado o lapso de tempo.

34. Por essas razões conclui pela aceitabilidade das possíveis diferenças relatadas, posto que, de forma geral, os serviços atenderam o propósito de suas contratações, não sendo possível atestar a existência de qualquer desequilíbrio nos presentes contratos.

35. Por isso, entende-se não necessária a instauração da TCE, proposta no item IV da instrução de peça 245 (...).”

8. A partir dessa conclusão, a SEC-RJ consolidou sua proposição de encaminhamento à peça 266, p. 28-30, nos seguintes termos:

“88. Ante todo o exposto, sugere-se o envio dos autos ao Relator, Ministro André de Carvalho, com as seguintes propostas:

I) considerar a presente representação **parcialmente procedente** (item 273 da instrução de peça 213);

II) **rejeitar** as seguintes razões de justificativa, com aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, às seguintes pessoas físicas e jurídica responsáveis:

a) Sr. Marcelo Menezes Guimarães, relativamente aos itens ‘a’ a ‘d’ do Ofício 615/2016-TCU-Secex-RJ;

b) Sr. Luiz Claudio da Silva Ferreira, relativamente aos itens ‘a.1’ a ‘a.4’ do Ofício 604/2016-TCU-Secex-RJ;

c) CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda., relativamente ao item ‘a’ do Ofício 612/2016-TCU-Secex-RJ;

d) Sr. Maurício Real Ferreira, relativamente aos itens ‘a’ e ‘b’ do Ofício 605/2016-TCU-Secex-RJ;

e) Sr. Marcelo Augusto Borges, relativamente ao item 'a' do Ofício 614/2016-TCU-Secex-RJ;

f) Sr. Luiz Henrique Alves de Castro, relativamente ao item 'a' do Ofício 608/2016-TCU-Secex-RJ;

g) Sr. Marcos Ramos Vieira, relativamente ao item 'a' do Ofício 607/2016-TCU-Secex-RJ;

h) Sr. Alexandre Falcão Corrêa, relativamente ao item 'a', 'b' e 'd' do Ofício 606/2016-TCU-Secex-RJ;

III) **acolher** as seguintes razões de justificativa:

a) Sr. Marcelo Menezes Guimarães, relativamente ao item 'e' do Ofício 615/2016-TCU-Secex-RJ;

b) Sr. Luiz Claudio da Silva Ferreira, relativamente aos itens 'a.5' e 'b' do Ofício 604/2016-TCU-Secex-RJ;

c) Sr. Alexandre Falcão Corrêa, relativamente ao item 'c' do Ofício 606/2016-TCU-Secex-RJ;

IV) **dar ciência** ao Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx) acerca das seguintes falhas verificadas no Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx (itens 33 e 143 da instrução de peça 213):

a) realização de pesquisa de preços prévia junto a poucas empresas e que continha manifesta diferença nos valores, a exemplo dos itens 28 a 31, 59 e 170 da planilha de custos empregada no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx, ocasionando distorção no orçamento estimativo da Administração, impedindo-a de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas e acarretando a desclassificação de diversas licitantes na fase de disputa ao argumento de inexecuibilidade da proposta, como ocorrido nos itens 19 a 22, 43 e 138 do certame, contrariando a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo dos Acórdãos 1.793/2011 e 1.002/2015, ambos do Plenário), bem como o art. 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993 e os arts. 5º, inciso IV, e 7º do Decreto 7.892/2013;

b) desclassificação sumária de propostas por inexecuibilidade, sem antes comprovar se de fato o eram, com o agravante de que o valor do orçamento estimativo da Administração estava distorcido, o que acarretou a adjudicação e homologação pelo CCFEx de itens com risco de preços acima dos de mercado, a exemplo dos itens 19 a 22, 43 e 138 do referido pregão, contrariando a previsão contida nos itens 85 e 92 do edital, ressalvado que não se constatou prejuízo ao erário, no sentido de que somente seriam considerados preços manifestamente inexecuíveis aqueles que, comprovadamente, fossem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida, e que, diante de indícios de inexecuibilidade da proposta de preços, seria possível a realização de diligência, na forma do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, para efeito de comprovação da exequibilidade, bem como em afronta à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 697/2006, 287/2008, 1.616/2008, 79/2010 e 2.068/2011, todos do Plenário, e do Enunciado da Súmula 262 do TCU;

c) rejeição sumária das intenções de recursos nos itens 1, 2, 16, 19, 22, 74, 75, 127 a 131, 176, 179, 181, 183, 198 a 203, 205, 207, 210 e 211 do certame, com fundamento em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve avaliar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), o que contraria jurisprudência pacífica deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 478/2011-TCU-1ª Câmara, 518/2012-TCU-Plenário e 1.615/2013-TCU-Plenário;

d) elaboração de termo de referência com previsão de quantitativos muito superiores às reais necessidades, não obstante o contexto em que ocorreram, bem como pelo fato de não ter sido efetuada estimativa das reais necessidades dos quantitativos de cada item a serem adquiridos pela UG gerenciadora e pelas UG participantes, contrariando o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993,

os arts. 5º e 6º do Decreto 7.892/2013, e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 694/2014-TCU-Plenário;

e) elaboração de orçamento estimativo para contratação de bens e serviços de engenharia considerados comuns em que foram fixados preços unitários superiores àqueles contidos na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), cujas exceções devem ser devidamente justificadas, conforme Acórdãos 5.376/2009-TCU-1ª Câmara, 1.176/2012-TCU-Plenário, 2.056/2015-TCU-Plenário e 1.925/2010-TCU-Plenário, sendo tal observação válida também para os casos de obras rodoviárias, que devem obedecer aos preços constantes no Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro);

V) **dar ciência** ao Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ):

a) acerca das seguintes falhas constatadas no âmbito do Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ e do Contrato 20/2014-HGeRJ (item 182 da instrução de peça 213):

a.1) reunião de 223 itens constantes do anexo IV do edital do Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ em apenas um lote, quando, dada a natureza do objeto, os itens deveriam ter sido licitados separadamente ou em lotes menores, a exemplo do que ocorreu no Pregão Eletrônico SRP 18/2014-HGeRJ, em que os mesmos 223 itens foram divididos em onze lotes, por meio do qual foi possível obter preços consideravelmente menores, a exemplo daqueles itens mencionados na tabela do item 177 da instrução anterior (peça 86), onde são apontadas preços superiores aos de pregões anteriores no Pregão 16/2014, infringindo o art. 23, §§ 1º e 2º, c/c o art. 15, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993, e contrariando o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

a.2) realização de licitação que tinha por objeto indicado no edital e anexos a ‘contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva de bens imóveis’, de modo a justificar o agrupamento da contratação em lote único, quando na verdade, os itens do certame demonstram claramente que foram contratados serviços com vistas à realização de reformas e/ou ampliações das instalações da contratante, violando, dessa forma, o art. 40, inciso I, da Lei 8.666/1993 e o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002;

b) acerca das seguintes falhas constatadas no âmbito do Pregão Eletrônico 35/2013-HGeRJ e do Contrato 15/2014-HGeRJ (item 218 da instrução de peça 213):

b.1) desclassificação de diversas licitantes, na fase de disputa de lances, ao argumento de que as propostas eram manifestamente inexequíveis, pois estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, a exemplo do ocorrido nos itens 2 e 3 do Pregão 35/2013-HGeRJ, sem comprovação da efetiva inexequibilidade das propostas, em afronta à previsão contida no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, e contrariando, ainda, os Acórdãos 697/2006, 1.679/2008, 79/2010, 2.068/2011, 2.528/2012, 1.092/2013, 1.678/2013, 1.161/2014 e 3.092/2014, todos do Plenário, 964/2010-TCU-1ª Câmara, e 92/2010-TCU-2ª Câmara;

b.2) rejeição sumária e indevida das intenções de recursos em relação aos itens 1, 2 e 3 do Pregão 35/2013-HGeRJ, com fundamento em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve considerar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), deixando, assim, de observar a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 518/2012, 1.615/2013, 2.883/2013 e 757/2015, todos do Plenário, e 478/2011-TCU-1ª Câmara;

b.3) ausência de boletins de medições que atestassem a execução dos serviços referentes ao Contrato 15/2014-HGeRJ, deixando de observar os termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, concorrendo, assim, para a ocorrência de pagamentos irregulares, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, à Decisão 1.552/2002-TCU-Plenário e aos Acórdãos 1.998/2008 e 273/2010, ambos do Plenário, e 1.051/2012-TCU-1ª Câmara;

b.4) elaboração de documentos falsos, **a posteriori** à execução contratual, de modo a tentar simular o efetivo acompanhamento do fiscal do Contrato 15/2014-HGeRJ, conforme constatado na resposta à audiência promovida junto ao responsável Sr. Luiz Henrique Alves Castro;

VI) **encaminhar** ao Ministério Público Federal:

a) cópia das peças 9 a 12, 86, 95 e 134-144 desses autos, acompanhadas da decisão que vier a ser adotada, para que adote das providências legais que entender cabíveis, uma vez constatada a possibilidade de infringência aos tipos penais apontados no item 209 da instrução de peça 213 (item 210 da instrução de peça 213);

b) cópia das peças 2 a 4, 86, 94, 107, 165-166 e 186, acompanhadas da decisão que vier a ser adotada, para que adote as providências legais que entender cabíveis, uma vez constatada a possibilidade de infringência aos tipos penais apontados no item 253 da instrução de peça 213 (item 254 da instrução de peça 213);

VII) **recomendar** ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), com base no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, que dê ampla divulgação da decisão que vier a ser adotada, em especial os itens IV e V dessa proposta, de modo a evitar a ocorrência das falhas constatadas nesses autos (item 86 desta instrução).”

9. Essa sugestão de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da unidade instrutiva (peça 267).

10. Em face da juntada de novos elementos ao processo pelo Sr. José Francisco de Almeida (peça 272), que se identifica como Coronel Engenheiro Militar da Reserva Remunerada, foi elaborada no âmbito da SEC-RJ a instrução que segue colacionada abaixo com os usuais ajustes de forma, autuada como peça 273 dos autos:

“1. O documento 60.889.633-3, acostado a peça 272, foi apresentado por José Francisco de Almeida, com supostos novos elementos acerca do processo TC 011.679/2015-8. O processo aguarda pronunciamento do relator, com proposta de mérito, no qual constam relatórios de inspeção de comissão de obras da unidade jurisdicionada. O autor do pedido não é parte nem é reconhecido como interessado no processo, que deriva de denúncia anônima autuada como representação da unidade. Em essência, argumenta suspeição da referida inspeção promovida pelo órgão especializado do Exército, que contou com acompanhamento do respectivo controle interno. Os supostos novos elementos não trazem dados novos aptos a alterar o juízo apresentado anteriormente. Descreve ação popular de sua autoria na qual requereu acesso a dados produzidos por comissão de inspeção, no que foi atendido. Relata processos autuados no TCU acerca do assunto. Tece considerações sobre fraudes que carecem de dados objetivos úteis aos autos.

2. Razão pela qual em entendimento desta Unidade Técnica, deve o presente expediente não ser reconhecido, com proposição de negativa do pedido.

3. Ato contínuo, o presente pedido não observa os requisitos de legitimidade, ante a ausência do peticionário figurar nos autos como parte interessada.

4. De outra parte, a Resolução nº 36/1995, que ‘estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União’, prevê, no seu art. 2º, **in verbis**:

Art. 2º. São partes no processo o responsável e o interessado.

§ 1º. Responsável é aquele que figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária, ou por ter dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

§ 2º. Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo Relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo ou na possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio.

Regimento Interno do TCU

Art. 144. São partes no processo o responsável e o interessado.

§ 1º Responsável é aquele assim qualificado, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e respectiva legislação aplicável.

§ 2º Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo.

5. Em premissa com consonância nos entendimentos pacificados por esta E. Corte de Contas, entende-se como interessado em processos de controle externo aquele que possa ter direito subjetivo próprio prejudicado por decisão do Tribunal ou que demonstre a existência de outra razão legítima para intervir nos autos (art. 146º, § 1º, RI/TCU).

6. Como o peticionário não é responsável nestes autos, sequer arrazouou ou demonstrou a possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado por decisão do Tribunal neste processo, apenas formaliza no petitório, alegações de arguição de suspeição da referida inspeção promovida pelo órgão especializado do Exército, que contou com acompanhamento do respectivo controle interno. Os supostos novos elementos não trazem dados novos aptos a alterar o juízo apresentado anteriormente. Descreve ação popular de sua autoria na qual requereu acesso a dados produzidos por comissão de inspeção, no que foi atendido. Relata processos autuados no TCU acerca do assunto. Tece considerações sobre fraudes que carecem de dados objetivos úteis aos autos, bem como desguarnecido de quaisquer outros documentos, portanto, s.m.j., resta prejudicado o conhecimento do expediente apresentado.

7. De todo o exposto, em consonância com os normativos do Tribunal, e nos termos da Portaria-SEC/RJ n. 1/2016, proponho submeter ao Ministro-Relator, com proposta de indeferimento do pedido constante de peça 272.”

11. Em 16/3/2020, o Sr. José Francisco de Almeida veio novamente aos autos (peça 274) solicitando que sejam juntados ao presente TC 011.679/2015-8 “os autos completos obtidos no Sistema EPROC da Justiça Federal, pelas seguintes razões”:

“1) A perícia solicitada pelo CCIEX para apurar se houve ou não dano ao erário nos Contratos 10/2014 e 20/201 do HGeRJ com a empresa AXG, foi uma farsa coordenada pelo então Chefe da CRO/1 MARCOS HELENO GUERSON DE OLIVEIRA JÚNIOR, que nomeou Perita que não possui habilitação em Engenharia Elétrica e que não produziu a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica. Tudo comprovado nos autos da Ação Popular.

2) O Autor Popular, Engenheiro Eletricista contestou a Perícia farsesca produzida pela Comissão Regional de Obras, que não foi ratificada pelo Chefe da CRO/1 nem pelo Chefe da Seção Técnica, contrariando a Legislação da Diretoria de Obras Militares. O Laudo não possui sequer data.

3) Nos autos da Ação Popular também está provado que **a empresa AXG, para se livrar da má fama, alterou seu nome empresarial para Real Forte Manutenção Predial- EERELI e continuou a obter contratos com as Forças Armadas por meio de Adesão a Atas de Registros de Preços.**” (peça 274, p. 1; destaques constam no original)

É o Relatório.

VOTO

Conforme se extrai do Relatório precedente, os presentes autos foram autuados como Representação formulada por unidade técnica desse Tribunal de Contas de União (TCU) a partir de documentação apresentada em sede de denúncia (peça 1) que, nos termos do Acórdão 8.651/2015-TCU-2ª Câmara (peça 56), acabou não sendo conhecida como tal em razão da não identificação do denunciante.

2. Referida documentação reportava a realização de contratações por unidades militares integrantes do Comando do Exército sediadas no Estado do Rio de Janeiro, por intermédio de utilização possivelmente fraudulenta de atas de registro de preços relativas a serviços comuns ou de engenharia gerenciadas por organizações militares de grande porte.

3. A fraude consistiria na adesão, por unidades militares, de itens constantes das referidas atas, não importando a que se refiram, pois os agentes e particulares envolvidos visariam, a rigor, a execução de objetos diversos, de valores desconhecidos e normalmente superfaturados, cujos ganhos ilícitos seriam apropriados pelos agentes dos órgãos contratantes e pela própria empresa contratada.

4. A instrução do processo levou em consideração não apenas o teor da denúncia de autoria desconhecida (peça 1), mas também diversos documentos e esclarecimentos obtidos em sede de diligência, além do resultado de inspeção autorizada por este Colegiado (Acórdão 9.989/2016-TCU-2ª Câmara, relator o Ministro André Luís de Carvalho; peça 220) e do laudo conclusivo de medições elaborado pela Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar (peças 259-265) a pedido do Centro de Controle Interno do Exército, após sobrestamento do presente feito (Acórdão 7.185/2017-TCU-2ª Câmara, relatado também pelo Ministro André Luís de Carvalho; peça 249).

5. A proposta final da unidade técnica instrutiva (peça 266) contempla, em essência, a desconsideração da hipótese de dano ao erário inicialmente suscitada nos autos e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16/7/1992, aos seguintes responsáveis:

5.1. No âmbito do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx):

I) Sr. Marcelo Menezes Guimarães, na condição de chefe do setor de aquisições, licitações e contratos daquela unidade militar e pregoeiro do Pregão Eletrônico relacionado a Sistema de Registro de Preço (PE/SRP) nº 11/2012, pelas irregularidades abaixo descritas:

“a) ter utilizado no edital do referido certame valor de orçamento estimativo distorcido e sem tratamento adequado, uma vez que baseado em pesquisa de preços com número reduzido de empresas, com manifesta diferença nos orçamentos apresentados, a exemplo dos itens 28 a 31, 59 e 170 da referida planilha de custos, impedindo a administração contratante de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas, acarretando, com isso, a desclassificação de diversas licitantes nas fase de disputa, ao argumento de inexequibilidade da proposta, como ocorrido nos itens 138, 43 e 19 a 22 do edital, contrariando o art. 15, inciso V, e § 1º, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º, inciso IV, e 7º do Decreto 7.892/2013, e a Jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.793/2011, 694/2014, 1.002/2015, 1.445/2015, 2.637/2015 e 125/2016, todos do Plenário), conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 25-30, 56- 80 e achados I e IV da matriz de responsabilização);

b) ter desclassificado lances no PE SRP 11/2012-CCFEx sem antes efetivamente comprovar a inexequibilidade das propostas, uma vez que o valor do orçamento estimativo da administração estava distorcido, acima da realidade do mercado e das próprias empresas que forneceram os orçamentos, o que acarretou a adjudicação e a homologação pelo CCFEx de itens com preços acima dos de mercado, a exemplo dos itens 138, 43 e 19 a 22 do pregão em tela, contrariando a previsão contida nos itens 85 e 92 do edital do pregão de que somente seriam considerados preços manifestamente inexequíveis aqueles que, comprovadamente, fossem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida, contrariando, ainda, a previsão contida no art. 43,

§ 3º, da Lei 8.666/1993, no sentido de que, diante de indícios de inexecuibilidade da proposta de preços, seria possível a realização de diligência, para efeito de esclarecer ou complementar a instrução do processo, além de contrariar os Acórdãos 697/2006, 1.679/2008, 79/2010, 1.092/2013, 2.068/2011, 2.528/2012, 1.678/2013, 1.161/2014 e 3.092/2014, ambos do Plenário, 964/2010-TCU-1ª Câmara, e 92/2010-TCU-2ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 31-35 e 81-83 e achados II e V da matriz de responsabilização);

c) ter desclassificado lances relativos ao item 43 do PE SRP 11/2012-CCFEx por manifesta inexecuibilidade, sem a utilização de critério objetivo para desclassificação, contrariando o disposto no art. 48, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 84-89 e achado VI da matriz de responsabilização);

d) ter rejeitado sumária e indevidamente as intenções de recursos em relação aos itens 1, 2, 16, 19, 22, 74, 75, 127 a 131, 176, 179, 181, 183, 198 a 203, 205, 207, 210 e 211 do PE SRP 11/2012-CCFEx, com fundamento em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve considerar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), em desatenção à Jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 518/2012, 1.615/2013, 2.883/2013 e 757/2015, todos do Plenário, e 478/2011-TCU-1ª Câmara), conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 90-98 e achado VII da matriz de responsabilização);” (Ofício 0615/2016-TCU/Secex-RJ; peça 99)

II) Sr. Luiz Claudio da Silva Ferreira, na qualidade de ordenador de despesa do CCFEx, por ter homologado o Pregão Eletrônico SRP 11/2012 com as falhas detalhadas logo acima (Ofício 0604/2016-TCU/Secex-RJ; peça 97);

III) CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda., “por ter fornecido ao CCFEx, para fins de elaboração de estimativa de preço do item 43 do PE SRP nº 11/2012-CCFEx (Uasg 160.315), orçamento de R\$ 1.896,00, visivelmente acima da realidade de mercado, haja vista os referenciais de preço do Sinapi [Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil], códigos 89898, 89899 e 89916, e das empresas Artex Serviços e Reformas Ltda. e RDS 3000 Serviços & Manutenção Ltda., acima da realidade da própria empresa, tendo em vista ter oferecido lance de R\$ 390,00 para o item 43 do referido pregão, correspondente ao orçamento 59 da planilha de custos (peça 72), o que foi determinante para distorcer o orçamento estimativo da administração, concorrendo para que diversas licitantes fossem desclassificadas na disputa de lances, ao argumento de que as suas propostas estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, e ainda para a possibilidade de contratação pela administração de itens com preços acima dos de mercado, com riscos de danos ao erário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 107-110 e achado X da matriz de responsabilização)” (Ofício 0612/2016-TCU/Secex-RJ; peça 96).

5.2. No âmbito do Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ):

I) Sr. Maurício Real Ferreira, na condição de chefe do setor de aquisições, licitações e contratos do HGeRJ e signatário do edital do Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ, pelas irregularidades abaixo descritas:

“a) reunir 223 itens constantes do anexo IV do edital do PE SRP 16/2014-HGeRJ em apenas 1 grupo (peça 19, fls. 32-51), quando, dada a natureza do objeto, os itens deveriam ter sido licitados separadamente, infringindo o art. 23, §§ 1º e 2º, c/c o art. 15, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, e o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU, conforme a instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 150-163 e achado XI da matriz de responsabilização);

b) licitar grandes quantidades em cada um dos itens que compõem o PE SRP 16/2014-HGeRJ, muito acima das necessidades do HGeRJ, constituindo deficiência de planejamento e de estimativa das quantidades a serem adquiridas, contribuindo para a não utilização de itens do PE SRP 18/2014-HGeRJ, que continham preços inferiores, afrontando, assim, o art. 3º, inciso I, da Lei 10.520/2002, o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, o art. 6º, inciso I, do Decreto Lei

200/1967, o art. 2º do Decreto 2.271/1997 e o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 164-170 e achado XII da matriz de responsabilização);” (Ofício 0605/2016-TCU/Secex-RJ; peça 106)

II) Sr. Marcelo Augusto Borges, fiscal do Contrato 20/2014-HGeRJ – resultante do Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ –, “pela ausência de comprovantes de execução dos serviços relativos ao contrato 20/2014, tais como os respectivos projeto e o memorial descritivo, uma vez que deveria exigir a apresentação desses documentos e, caso não apresentados, propor à autoridade competente sanções administrativas previstas em contrato, bem como não autorizar a execução dos serviços, determinado, enfim, o que fosse necessário à regularização das faltas ou dos defeitos observados, em atenção ao art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, evitando, assim, a ocorrência de pagamentos irregulares e em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, à Decisão 1.552/2002-TCU-Plenário, e aos Acórdãos 1.998/2008 e 273/2010, ambos do Plenário, e 1.051/2012-TCU-1ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 204-205 e achado XVI da matriz de responsabilização)” (Ofício 0614/2016-TCU/Secex-RJ; peça 98);

III) Sr. Luiz Henrique Alves de Castro, fiscal do Contrato 15/2014-HGeRJ – resultante do Pregão Eletrônico 35/2013-HGeRJ –, pela “ausência de boletins de medições que atestassem a execução dos serviços referentes ao contrato 15/2014, deixando de observar os termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, concorrendo, assim, para a ocorrência de pagamentos irregulares, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, à Decisão 1.552/2002-TCU-Plenário e aos Acórdãos 1.998/2008 e 273/2010, ambos do Plenário, e 1.051/2012-TCU-1ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 208-209 e achado XVIII da matriz de responsabilização)” (Ofício 0608/2016-TCU/Secex-RJ; peça 95);

IV) Sr. Marcos Ramos Vieira, fiscal dos Contratos 4, 9 e 10/2014-HGeRJ, “pela ausência de boletins de medições que atestassem a execução dos serviços referentes aos contratos 4 (pregão 35/2013-HGeRJ), 9 e 10/2014 (pregão 9/2013-31º GAC [31º Grupo de Artilharia de Campanha]), em especial a medição de assentamento de 1800 m de tubos para águas pluviais (contrato 10/2014), deixando de observar os termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666, de 1993, concorrendo para a ocorrência de pagamentos irregulares, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, e aos Acórdãos 1.552/2002, 1.998/2008, 273/2010, do Plenário, e 1.051/2012, da 1ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 189 a 203 e 206 a 207 e achados XIV, XV e XVII da matriz de responsabilização)” (Ofício 0607/2016-TCU/Secex-RJ; peça 94);

V) Sr. Alexandre Falcão Corrêa, na qualidade de ordenador de despesas do HGeRJ, signatário do edital do Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ, autoridade homologadora dos Pregões Eletrônicos 35/2013-HGeRJ, 16/2014-HGeRJ e 18/2014/SRP-HGeRJ e signatário dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ, pelas irregularidades abaixo descritas:

“a) reunir 223 itens constantes do anexo IV do edital do PE SRP 16/2014-HGeRJ em apenas 1 grupo (Peça nº 19, fls. 32/51), quando, dada a natureza do objeto, os itens deveriam ter sido licitados separadamente, infringindo o art. 23, §§ 1º e 2º, c/c o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/1993, e o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 150-163 e achado XI da matriz de responsabilização);

b) licitar grandes quantidades em cada um dos itens que compõem o PE SRP 16/2014-HGeRJ, muito acima das necessidades do HGeRJ, constituindo deficiência de planejamento e de estimativa das quantidades a serem adquiridas, contribuindo para a não utilização de itens do PE SRP 18/2014-HGeRJ, que continham preços inferiores, afrontando, assim, o art. 3º, inciso I, da Lei 10.520/2002, o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 6º, inciso I, do Decreto Lei 200/1967, o art. 2º do Decreto 2.271/1997 e o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 164 a 170 e achado XII da matriz de responsabilização);

(...)

d) efetuar pagamentos de serviços no âmbito dos Contratos 4 e 15/2014-HGeRJ (pregão 35/2013-HGeRJ), 9 e 10/2014-HGeRJ (pregão 9/2013-31º GAC) e 20/2014-HGeRJ (PE SRP 16/2014-HGeRJ), em princípio, sem amparo em boletins de medições que atestassem a execução dos serviços, implicando pagamentos irregulares, a exemplo do pagamento de assentamento de 1800m de tubos para águas pluviais (contrato 10/2014), em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e aos Acórdãos 1.552/2002, 1.998/2008 e 273/2010, do Plenário, e 1.051/2012, da 1ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 189-209 e achados XIV, XV, XVI, XVII e XVIII da matriz de responsabilização).” (Ofício 0606/2016-TCU/Secex-RJ; peça 107)

6. Além da apenação dos responsáveis acima identificados, sugere-se na instrução de mérito final (peça 266):

a) cientificar o CCFEx e o HGeRJ sobre as falhas verificadas nos Pregões Eletrônicos SRP 11/2012-CCFEx, 16/2014-HGeRJ e 35/2013-HGeRJ, assim como nos contratos resultantes dessas últimas duas licitações;

b) encaminhar ao Ministério Público Federal cópia de algumas peças deste processo, para que sejam adotadas as providências cabíveis diante do possível cometimento de ilícitos penais no âmbito dos Contratos nº 10/2014 e 15/2014, ambos do HGeRJ;

c) recomendar ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEx), com base no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que dê ampla divulgação à decisão que vier a ser adotada, de modo a evitar a ocorrência das falhas constatadas nesses autos.

7. Concluída essa breve síntese da matéria em apreciação, passo a apresentar as razões de decidir deste relator, condição que assumi após o então relator do feito, eminente Ministro André Luís de Carvalho, declarar seu “impedimento subjetivo para atuar no presente processo” (peça 269).

– II –

8. Inicialmente, no que tange à proposta de afastamento do débito, com as devidas vênias por dissentir dos últimos pareceres (peças 266 e 267), considero-a precipitada, eis que respaldada especialmente em relatório elaborado pela Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar (peça 265) com o objetivo exclusivo de “verificar se a medição física das obras referentes aos contratos 10/2014 e 20/2014 do Hospital de Geral do Rio de Janeiro são compatíveis com as medições apresentadas e pagas pela administração da OM” (peça 265, p. 2).

9. Referido relatório de medição não tratou de possíveis práticas de sobrepreço no âmbito daquelas duas contratações, assim como de outras efetuadas com base nos Pregões Eletrônicos para Registro de Preço 11/2012-CCFEx e 9/2013-31º GAC e no Pregão Eletrônico 35/2013-HGeRJ.

10. Eventuais sobrepreços relacionados àqueles certames e ao Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ, do qual se originou o Contrato 20/2014, também não foram objeto de exame quando da visita realizada por equipe técnica do TCU às instalações do Hospital Geral do Rio de Janeiro, conforme se depreende das seguintes conclusões alcançadas à época da aludida inspeção, consignadas à peça 245, p. 11-12, **in verbis**:

“52. A fiscalização **in loco** efetuada pela equipe de inspeção apurou, conforme se verifica dos relatórios fotográficos citados ao longo desta instrução, que o complexo de prédios do Hospital Geral do Rio de Janeiro – HGeRJ sofreu importantes intervenções de construção civil, referentes a obras e serviços de engenharia, em vários setores da unidade militar, que puderam ser fisicamente constatadas pela existência de visíveis benfeitorias construtivas em suas edificações. De um modo geral, as obras de recuperação correspondem com a descrição dos serviços constantes dos contratos especificados na tabela referida no item 19 desta instrução, como também guardam relação de contemporaneidade com o período em que se diz que os serviços foram executados. Como se viu, as obras civis ali realizadas seguem um bom padrão de qualidade e os equipamentos médico-

hospitalares apresentam aspecto de pouco uso, a evidenciar indícios de execução física de tais contratos. Contudo, o trabalho de inspeção não teve por escopo avaliar as construções em termos quantitativos e qualitativos, tampouco efetuar medições, com vistas a aferir a perfeita execução dos serviços contratados. O trabalho limitou-se a uma observação visual das instalações supostamente atingidas pela execução dos aludidos contratos. Dessa forma, os indícios de execução física relatados nesta instrução, por si sós, não têm o condão de elidir as gravíssimas ocorrências tratadas nas manifestações precedentes, a exemplo do que se apurou quanto à existência de: superdimensionamento de necessidades; ausência de parcelamento do objeto; contratação por preços não compatíveis com as referências de mercado; pagamentos em duplicidade; celebração de aditivo contratual desacompanhada de parecer jurídico; aplicação de recursos públicos em finalidade diversa daquela para a qual se fez todo o processo licitatório ('química'); ausência de boletins de medição, além de outras irregularidades descritas nas instruções de peças 87 e 213.

53. Nesse contexto, adere-se ao entendimento já manifestado por esta Unidade Técnica, nos termos da proposta de encaminhamento contida na instrução de peça 213, no sentido de que o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) deve instaurar a competente **tomada de contas especial** - TCE, relativamente aos Contratos 4/2014-HGeRJ, 9/2014-HGeRJ, 10/2014-HGeRJ, 15/2014-HGeRJ e 20/2014-HGeRJ, haja vista que as ocorrências a eles relacionadas têm o potencial de causar dano ao erário, visando, desse modo, apurar mais detidamente os fatos ocorridos no HGeRJ, identificando os responsáveis, quantificando o dano e obtendo administrativamente o respectivo ressarcimento, pois é dever do controle interno, adotar medidas imediatas, com vistas ao ressarcimento de dano ao erário, independentemente da atuação do Tribunal de Contas da União.

54. Portanto, conclui-se que a citada proposta de encaminhamento não merece reparos, razão por que a equipe de inspeção se coloca inteiramente de acordo aos seus termos, devendo-se atentar para o que foi relatado nesta instrução quanto aos indícios de execução física dos referidos contratos, ainda que se aplique a essa constatação as reservas e limitações de uma análise apenas visual das obras realizadas.

55. A única sugestão que se entende oportuno fazer refere-se à matéria de ordem processual relativa à instauração do processo de TCE. Considerando que a execução dos contratos em exame se deu em período próximo e no âmbito do mesmo complexo predial HGeRJ, considerando, ainda, que há irregularidades cuja apuração depende da análise simultânea de documentação atinente a mais de um contrato, a exemplo dos indícios de duplicidade de pagamentos, afigura-se mais adequado em termos procedimentais que seja instaurada uma única tomada de contas especial para apurar a ocorrência de dano ao erário apontada nos autos, com vistas a facilitar o compartilhamento das provas já produzidas, sem prejuízo de se promover análise individualizada dos contratos impugnados num único processo.” (sublinhados não constam no original)

11. Nessas circunstâncias, sem prejuízo à pronta apreciação desta Representação relativamente às condutas irregulares tratadas em sede de audiência, entendo pertinente determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) que, em processo apartado, à luz dos elementos de convicção constantes deste TC 011.679/2015-8, do TC 015.845/2015-0 em apenso e de outras evidências que porventura entenda necessário obter, por exemplo mediante diligência, se pronuncie sobre eventual existência de dano ao erário na execução dos contratos fiscalizados nesta Representação, propondo ao Tribunal, se for o caso, a instauração de processo de Tomada de Contas Especial. Nessa análise, inclusive, a SeinfraUrbana poderá sopesar os novos elementos juntados a este processo pelo Sr. José Francisco de Almeida (peças 272 e 274).

12. Em relação às irregularidades que ensejaram a audiência dos diversos responsáveis arrolados nos autos, todas relacionadas a pregões eletrônicos e contratos conduzidos no âmbito do CCFEx e do HGeRJ, considero-as suficientemente enfrentadas pelos defendentes e pela unidade técnica instrutiva, de modo que a presente Representação pode ser apreciada quanto ao mérito. Ainda em respaldo a essa assertiva, cabe destacar que a configuração das aludidas irregularidades independe das conclusões a que, no processo apartado cuja constituição ora se cogita, chegará esta Corte de Contas acerca da existência ou não de prejuízo ao erário na execução dos contratos acima suscitados.

13. Além disso, cabe frisar que a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 e a declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da referida Lei Orgânica), independentemente de virem a ser ora aplicadas neste TC 011.679/2015-8, não impedem que no bojo do processo de TCE que eventualmente venha a ser instaurado seja imposta a qualquer dos responsáveis em epígrafe uma nova multa pecuniária, desta feita, com fundamento no art. 57 daquele mesmo diploma legal. Tal entendimento encontra respaldo em precedentes desta Corte, por exemplo nos Acórdãos 3.460/2012 e 1.791/2012 de Plenário, 1.592/2017 e 1.158/2015 de 1ª Câmara, e 8.351/2018 de 2ª Câmara, relatados pelo Ministro José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas, Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

14. Passo, portanto, a tratar das ilicitudes pelas quais os responsáveis arrolados nos autos foram chamados para se defender, a começar pelos gestores e licitantes que atuaram no Pregão Eletrônico para Registro de Preço nº 11/2012-CCFEx.

– III –

15. O Sr. Marcelo Menezes Guimarães, na condição de chefe do setor de aquisições, licitações e contratos do CCFEx e pregoeiro do Pregão Eletrônico SRP nº 11/2012, foi ouvido em audiência, conforme sintetizado no início deste voto, por falhas relacionadas à orçamentação, desclassificação de lances e rejeição de intenções de recurso no bojo daquele certame, falhas estas que considero graves o suficiente para respaldar a proposta de apenação desse gestor, cujas razões de justificativa foram devidamente analisadas e, em sua maioria, refutadas pela unidade instrutiva.

16. Poderia este Tribunal de Contas até considerar aceitável que as falhas relativas à orçamentação houvessem passado despercebidas num primeiro momento, haja vista (i) a quantidade de itens constantes do PE/SRP nº 11/2012-CCFEx – estavam previstos 222 itens, segundo o Termo de Referência da licitação (peça 5, p. 30-55) – e (ii) o percentual relativamente baixo de itens cujas cotações tiveram suas discrepâncias destacadas nesta Representação – o ofício de audiência encaminhado ao responsável (peça 99) menciona como exemplo apenas os “itens 28 a 31, 59 e 170” da planilha de custos (peça 72, p. 9-10 e 15), os quais correspondem, respectivamente, aos itens 19 a 22, 43 e 138 do Termo de Referência do certame (peça 5, p. 31-33 e 43).

17. Digo “poderia” considerando se tratar de licitação diferenciada em termos de valores envolvidos – estimativa de R\$ 347.270.351,61 (peça 5, p. 3, **in fine**) –, o que demanda cuidado especial por parte dos agentes encarregados da boa e regular condução do certame.

18. Outrossim, as falhas de orçamentação poderiam ter sido facilmente notadas em etapas subsequentes do Pregão, mais precisamente (i) na fase de avaliação dos preços ofertados nas propostas e nos lances, ocasião em que diversos valores acabaram se mostrando supostamente inexequíveis – inclusive em relação a itens com as sobreditas falhas de orçamentação (peça 7, p. 210-240 e 383-392; e peça 8, p. 164-171) –, e (ii) na fase de recursos, quando algumas empresas se insurgiram contra a decisão do pregoeiro de desclassifica-las por considerar inexequíveis alguns dos preços por elas cotados – aqui também inclusive quanto a itens com as mencionadas falhas de orçamentação (peça 7, p. 210-218 e 233-240).

19. Outro exemplo que merece ser destacado como prova de descuido na realização de pesquisa de preços para o PE/SRP nº 11/2012-CCFEx diz respeito aos itens 3 e 4 do certame, referentes a “Transporte de carga de qualquer natureza; exclusive as despesas de carga e descarga tanto da espera do caminhão como de servente ou equipamento auxiliar, em alta velocidade (Vm=50 km/h), em Caminhão Basculante a óleo diesel, **com capacidade útil de 12 t.**” e “Transporte de carga de qualquer natureza; exclusive as despesas de carga e descarga tanto da espera do caminhão como de servente ou equipamento auxiliar, em alta velocidade (Vm=50 km/h), em Caminhão Basculante a óleo diesel, **com capacidade útil de 8 t.**” (peça 5, p. 30-31; negritos não constam no original).

20. Inobstante a distinção entre esses dois itens estar relacionada exclusivamente à capacidade útil dos veículos – 12 toneladas e 8 toneladas –, mostrou-se abissal a diferença entre os valores adotados como referência na licitação, quais sejam, R\$ 294,83 e R\$ 4,93, respectivamente, sendo que para o primeiro foram obtidas cotações de preço de R\$ 877,50, R\$ 0,48 e R\$ 6,50, enquanto que para o segundo as cotações foram de R\$ 6,75, R\$ 0,54 e 7,50 (peça 72, p. 9, item 6 e 7).

21. Nesse contexto, mesmo que sopesado o argumento centrado no papel estratégico do CCFEx para apoio aos grandes eventos da época – Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas do Rio em 2016 –, o conjunto de irregularidades atribuídas ao Sr. Marcelo Menezes Guimarães indica que esse agente atuou, no mínimo, com diligência bem abaixo do normal na condução do PE/SRP nº 11/2012-CCFEx, o que justifica a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em consonância com julgados deste Tribunal de Contas proferidos à luz do art. 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com a redação dada pela Lei 13.655, de 25/4/2018, a exemplo dos Acórdãos 2.872/2019, 2.659/2019, 957/2019, 2.924/2018, 2.860/2018 e 2.391/2018 de Plenário, 14.130/2019 e 2.699/2019 de 1ª Câmara e 11.762/2018 de 2ª Câmara, relatados, respectivamente, por mim e pelos eminentes Ministros André Luís de Carvalho, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Augusto Sherman Cavalcanti, Benjamin Zymler, Walton Alencar Rodrigues, Vital do Rêgo e Marcos Bemquerer Costa.

22. Segundo esses precedentes, o erro grosseiro a que se refere o Decreto-Lei 4.657/1942 em seu art. 28 seria aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do caso concreto. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave, situação que julgo se amoldar perfeitamente à conduta atribuída neste TC 011.679/2015-8 ao Sr. Marcelo Menezes.

23. Esse mesmo contexto – licitação de relevante materialidade (estimativa de R\$ 347.270.351,61); oferta de preços aparentemente inexequíveis por diversas licitantes; e interposição de recursos contra a desclassificação de propostas tidas pelo pregoeiro como inexequíveis – legítima a proposta de apenação também do Sr. Luiz Claudio da Silva Ferreira, ordenador de despesa do CCFEx e responsável pela homologação do PE/SRP nº 11/2012 sem a necessária atenção ao dever de verificar a regularidade do aludido certame.

24. Essa verificação, aliás, mereceria ter sido feita com rigor especial, pois, além das circunstâncias mencionadas acima, havia o fato de terem sido sumariamente rejeitadas as intenções de recursos anunciadas por algumas empresas contra a decisão do pregoeiro de desclassificá-las por suposta inexequibilidade de suas propostas.

25. Entendo, no entanto, que as irregularidades praticadas pelo pregoeiro Marcelo Menezes na condução do PE/SRP nº 11/2012-CCFEx se revestem de maior gravidade do que a subsequente atuação falha que ora se atribui ao homologador do certame, Sr. Luiz Claudio, devendo essa diferenciação, por conseguinte, ser sopesada na dosimetria das penas a serem imputadas a esses agentes.

26. Ainda no que tange à dosimetria das penas a serem impostas aos dois responsáveis acima referenciados, deixo de sopesar em desfavor de qualquer deles – eis que a questão não foi inserida entre as razões para o chamamento desses gestores aos autos (ofícios de audiência às peças 97 e 99) – o curioso fato consignado na instrução de peça 213 (p. 19, item 132) no sentido de que, no bojo do Pregão Eletrônico SRP nº 11/2012-CCFEx, houve licitante que, diferentemente de outras tantas concorrentes, teve sua proposta classificada mesmo tendo ofertado lances bem abaixo do preço adotado como referência no certame.

27. É o caso da empresa AXG Construções e Reformas Ltda., adjudicatária do item 43 do edital do PE/SRP nº 11/2012-CCFEx – “Serviço de corte de terreno em material de 1ª categoria,

incluindo bota fora a uma distância de 10 km, com uso de equipamento mecânico, inclusive fornecimento de todo o material.” –, que ofertou preço de R\$ 218,00 em relação ao aludido item, o que foi aceito pelo pregoeiro da licitação após desclassificação de outras três propostas tidas como inexequíveis (peça 7, p. 383-392), inobstante ser de R\$ 712,50 o preço de referência adotado no certame (peça 72, p. 10, item 59).

28. O mesmo parece ter ocorrido com a licitante Artex Construções Serviços e Reformas Ltda., a quem foi adjudicado o item 22 do edital do PE/SRP nº 11/2012-CCFEx – “Apicoamento manual de concreto, em superfícies verticais, inclusive correção de falhas.”. A empresa ofertou preço de R\$ 14,30 em relação ao mencionado item, o que foi aceito pelo pregoeiro da licitação após desclassificação de outras seis propostas tidas como inexequíveis (peça 7, p. 233-240), inobstante ser de R\$ 32,81 o preço de referência adotado no certame (peça 72, p. 9, item 31).

29. Como derradeiro ponto a abordar relativamente à licitação em comento, peço vênias novamente à unidade instrutiva, dessa vez para dissentir da proposta de se aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 também à empresa CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda., “por ter fornecido ao CCFEx, para fins de elaboração de estimativa de preço do item 43 do PE SRP nº 11/2012-CCFEx (Uasg 160.315), orçamento de R\$ 1.896,00, visivelmente acima da realidade de mercado, haja vista os referenciais de preço do Sinapi, códigos 89898, 89899 e 89916, e das empresas Artex Serviços e Reformas Ltda. e RDS 3000 Serviços & Manutenção Ltda., acima da realidade da própria empresa, tendo em vista ter oferecido lance de R\$ 390,00 para o item 43 do referido pregão, correspondente ao orçamento 59 da planilha de custos (peça 72), o que foi determinante para distorcer o orçamento estimativo da administração, concorrendo para que diversas licitantes fossem desclassificadas na disputa de lances, ao argumento de que as suas propostas estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, e ainda para a possibilidade de contratação pela administração de itens com preços acima dos de mercado, com riscos de danos ao erário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 107-110 e achado X da matriz de responsabilização)” (Ofício 0612/2016-TCU/Secex-RJ; peça 96).

30. Em respaldo a essa divergência, ressalto que, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal de Contas, as multas previstas nos diversos incisos do art. 58 da Lei 8.443/1992 se aplicam exclusivamente a agentes públicos – ou, por equiparação, a quem exerce, ainda que eventualmente, as atribuições de gestores de bens ou recursos públicos –, não se estendendo, portanto, a terceiros contratados pelo Poder Público. Nem mesmo a pessoas jurídicas que tenham firmado convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres com a Administração pode ser aplicada qualquer das multas do aludido art. 58 da Lei Orgânica do TCU, devendo a apenação, nessa hipótese, ser direcionada exclusivamente à pessoa física representante da entidade.

31. Por corroborarem essas assertivas, cito como precedentes de minha relatoria os Acórdãos 2.073/2018 e 1.134/2007 de Plenário e 1.644/2014 de 2ª Câmara, podendo ser mencionados ainda os Acórdãos 3.065/2019 de Plenário, 2.510/2014 de 1ª Câmara, 1.088/2020 e 11.224/2015 de 2ª Câmara, estes relatados pelo ilustres Ministros Bruno Dantas, Marcos Bemquerer Costa, Ana Arraes e Augusto Nardes, respectivamente.

32. Diante disso, renovando minhas vênias por discordar da unidade instrutiva, rejeito a proposta de apenação da sobredita licitante.

33. Outrossim, pelos mesmos fundamentos e em prestígio ao princípio da racionalidade administrativa, deixo de acolher a sugestão da unidade instrutiva para que, diante da inexistência nos presentes autos de qualquer cotação de preço de autoria empresa Artex Serviços e Reformas Ltda. relativo ao item 31 da planilha de custos do Pregão Eletrônico SRP 11/2012, “seja constituído um apartado para tratar exclusivamente desse ponto, com juntada, por cópia, das peças pertinentes” (proposta inserta na peça 213, p. 18, item 124), lembrando que a aludida empresa foi chamada a este TC 011.679/2015-8 para apresentar razões de justificativa acerca da seguinte ocorrência:

“(…) por ter fornecido ao CCFEx, para fins de elaboração de estimativa de preço do item 31 da planilha de custos do PE SRP nº 11/2012-CCFEx (Uasg 160.315), orçamento para custo unitário do item no valor de R\$ 82,50, visivelmente acima da realidade de mercado, haja vista os referenciais de preço do Sinapi, código 84084, e das empresas RDS 3000 Serviços & Manutenção Ltda. e CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda. - ME, e acima da realidade da própria empresa, ante o fato de ter arrematado o item 22 do referido pregão, correspondente ao orçamento 31 da planilha de custos (peça nº 72 do processo), pelo valor de R\$ 14,80, o que foi determinante para distorcer o orçamento estimativo da administração, concorrendo para que diversas licitantes fossem desclassificadas na disputa de lances, ao argumento de que as suas propostas estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, e ainda para a possibilidade de contratação pela administração de itens com preços acima dos de mercado, com riscos de danos ao erário (peça nº 86, parágrafos 111 a 116 e achados da matriz de responsabilização).” (Ofício 1193/2016-TCU/Secex-RJ; peça 196)

34. De volta ao caso da CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda., além da inaplicabilidade das multas previstas no art. 58 da Lei Orgânica do TCU à terceiros que não praticam atos de gestão de recursos públicos federais, há que se mencionar a inexistência de elementos de convicção nos autos que permitam concluir pela ocorrência de dolo ou culpa grave por parte dessa empresa quando da cotação, ainda na fase de orçamentação do PE/SRP nº 11/2012-CCFEx, de um único item com preço discrepante do valor de mercado, lembrando que referida cotação contemplava outros 221 itens (peça 5, p. 30-55).

35. Nessas circunstâncias, considero inviável querer atribuir à referida empresa a conduta tipificada no art. 46 da Lei 8.443/1992, qual seja “fraude comprovada à licitação”, não havendo que se cogitar, destarte, em aplicação da pena de declaração e inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal.

36. Sugiro, destarte, que as empresas CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda. e Artex Serviços e Reformas Ltda. sejam excluídas da presente relação processual.

– IV –

37. Passo a me dedicar às ocorrências que motivaram a audiência de agentes do Hospital Geral do Rio de Janeiro, a começar pelo Sr. Maurício Real Ferreira, que, na condição de chefe do setor de aquisições, licitações e contratos do HGeRJ e signatário do edital do Pregão Eletrônico nº 16/2014-HGeRJ, foi ouvido em audiência pelas seguintes irregularidades:

“a) reunir 223 itens constantes do anexo IV do edital do PE SRP 16/2014-HGeRJ em apenas 1 grupo (peça 19, fls. 32-51), quando, dada a natureza do objeto, os itens deveriam ter sido licitados separadamente, infringindo o art. 23, §§ 1º e 2º, c/c o art. 15, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, e o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU, conforme a instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 150-163 e achado XI da matriz de responsabilização);

b) licitar grandes quantidades em cada um dos itens que compõem o PE SRP 16/2014-HGeRJ, muito acima das necessidades do HGeRJ, constituindo deficiência de planejamento e de estimativa das quantidades a serem adquiridas, contribuindo para a não utilização de itens do PE SRP 18/2014-HGeRJ, que continham preços inferiores, afrontando, assim, o art. 3º, inciso I, da Lei 10.520/2002, o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, o art. 6º, inciso I, do Decreto Lei 200/1967, o art. 2º do Decreto 2.271/1997 e o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 164-170 e achado XII da matriz de responsabilização);” (Ofício 0605/2016-TCU/Secex-RJ; peça 106)

38. Com as devidas escusas por novamente discordar da unidade instrutiva, não vislumbro gravidade suficiente nas condutas atribuídas ao Sr. Maurício Ferreira que justifique a apenação desse gestor, especialmente sob a ótica imposta pelo art. 28 da LINDB, lembrando que esse dispositivo legal não foi sopesado nas instruções de mérito elaboradas nestes autos (peças 213, 245 e 266), visto que só

foi inserido no ordenamento jurídico pátrio em 26/4/2018, quando da publicação da Lei 13.655/2018, ou seja, posteriormente à última das aludidas instruções, datada de 28/3/2018 (peça 266, p. 30).

39. E para fundamentar essa minha terceira divergência em relação à proposta de encaminhamento da SEC-RJ, ressalto inicialmente que nenhuma das seguintes críticas feitas pela unidade técnica à peça 213 tem correlação direta com as razões expressamente consignadas no ofício de audiência encaminhado àquele responsável (peça 106) como causa de seu chamamento a este processo:

Acerca da reunião de 223 itens constantes do anexo IV do edital do PE nº 16/2014-HGeRJ em apenas 1 grupo:

“164. Um contrato de manutenção corretiva e preventiva tem por objetivo, como o próprio nome aponta, a manutenção dos edifícios e instalações, conferindo-lhe condições de habitabilidade e uso no decorrer do tempo, por meio de reparos/consertos que se fazem necessários. No caso em tela, apesar do nome dado ao instrumento, não houve um contrato de manutenção, mas um contrato de realização de obras e reformas, sob demanda. Trata-se de objetos totalmente distintos.

(...)

166. Quanto à indicação incorreta do objeto da licitação, este Tribunal aplicou multa a responsável na seguinte situação (Acórdão 1.605/2012-TCU-Plenário, que tratou de recurso contra o Acórdão 2.676/2011-TCU-Plenário):

(...)

167. No caso concreto, a falha foi mais grave que naquele relatado, inclusive, por apontar objeto totalmente distinto do serviço a ser prestado, o que seria motivo para aplicação de multa aos responsáveis, caso tivesse sido promovida audiência quanto a esse item.

(...)

170. Ademais, o desmembramento não acarretaria a desconfiguração do contrato de manutenção, pelo simples fato de não haver um contrato de manutenção. Não haveria perda de integralidade, como alegado pelo responsável.”

Sobre a quantificação de cada um dos itens que compõem o PE nº 16/2014-HGeRJ, tida como muito acima das necessidades da unidade militar:

“189. De fato, a falta de estimativa decorre do problema apontado anteriormente, quer seja a indicação incorreta do objeto do certame: ambos os certames tinham o mesmo objeto; quer seja a prestação de serviços de engenharia: não houve certame para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva.

190. Os serviços contratados relacionam-se a reformas e ampliações de instalações, para os quais poderia haver estudo indicando as reais necessidades, e poderiam ser contratados por pregão, desde que houvesse elementos mínimos indicando quais seriam os trabalhos e quantitativos a serem executados.

191. Mesmo quando não possível definir previamente o quantitativo a ser demandado e for ser utilizado o registro de preços, conforme art. 3º, inciso IV, do Decreto 7.892/2013, o que não foi o caso do Pregão 16/2014, mas foi o caso do Pregão 18/2014, deve ser feita uma estimativa aproximada de qual será a demanda. O gestor não pode fazer registro de preços em razão de mera possibilidade que venha a ser utilizada a ata, pois promover tal certame gera custos para a Administração. Não se pode mover toda a máquina estatal, o que, nesse caso, envolve setor demandante, setor de licitações, consultoria jurídica, apenas fundado na possibilidade de venha a ser necessário fazer a contratação. Ademais, se a probabilidade de utilização da ata é baixa, deve-se lembrar que o gestor pode socorrer-se de atas de registro de preço de outras unidades gestoras, evitando-se a realização de certames licitatórios inúteis.”

40. Paralelamente ao argumento de que inexistente correlação direta entre as críticas acima transcritas, feitas pela SEC-RJ à peça 213, e as razões expressamente consignadas no ofício de

audiência encaminhado ao Sr. Maurício Ferreira (peça 106), permito-me lançar mão de tese por mim defendida ao relatar os Acórdãos 75/2020 e 1.747/2018, ambos de Plenário, no sentido de que, havendo desalinhamento entre os motivos da proposta de apenação e as condutas indicadas no ofício de audiência, fere-se o princípio da congruência, mesmo que exista alguma conexão entre os referidos motivos e condutas, pois não é possível apenar um responsável com base nestas se ele foi ouvido em razão daqueles. Trata-se de dois atos que, a despeito de irregulares, são distintos, lembrando que não se referem a danos com várias concausas e condenação por nexo de causalidade, mas sim a multa, que requer essa perfeita aderência entre o ato impugnado e o ato que fundamenta a sanção.

41. Quanto ao último dos parágrafos colacionados logo acima (item 191 da instrução de peça 213), antecipando-me a conclusões que dele poderiam ser extraídas, não creio que a realização do Pregão Eletrônico nº 16/2014-HGeRJ possa ter representado movimentação desnecessária da máquina estatal, o que pode ter ocorrido, segundo cogitado no próprio parágrafo em comento, em relação ao Pregão Eletrônico para Registro de Preço nº 18/2014 (Edital à peça 207). Este certame, entretanto, não foi alvo de qualquer crítica no ofício audiência enviado ao Sr. Maurício Ferreira (peça 106).

42. Dando continuidade aos fundamentos para minha divergência em relação à proposta de aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 ao Sr. Maurício, observo que, desconsiderando-se a indicação incorreta do objeto da licitação – o que realmente parece ter ocorrido, mas não foi objeto de audiência do responsável –, existem precedentes favoráveis ao gestor, a exemplo do Acórdão 1.946/2006-TCU-Plenário, em que, sob a relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, decidiu-se acolher argumentos segundo os quais, em vista de razões técnicas, a execução de serviços de manutenção predial, de forma integrada, se mostraria mais adequada do que se fosse realizada por vários particulares.

43. Inobstante a pertinente ressalva feita pelo relator daquele feito no sentido de que as considerações contidas no voto então proferido por Sua Excelência, “acerca da ponderação do aspecto técnico, devem sempre ser identificadas à luz de cada caso concreto, com base no conhecimento do serviço em questão”, o fato é que o referido precedente admite a possibilidade de contratação por menor preço global para prestação de serviços de manutenção predial, objeto semelhante ao que foi indicado no PE nº 16/2014-HGeRJ: “contratação de **serviços de manutenção corretiva e preventiva de bens imóveis**” (peça 19, p. 1, subitem 1.1; negrito consta no original).

44. A própria SEC-RJ, aliás, parece admitir a possibilidade de contratação por menor preço global para prestação de serviços de manutenção predial, ao apontar que a “licitação que tinha por objeto indicado no edital e anexos a ‘contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva de bens imóveis’ [foi assim realizada] de modo a justificar o agrupamento da contratação em lote único” (peça 213, p. 26, item 182, alínea “b”).

45. Destarte, à luz daquele Acórdão 1.946/2006-TCU-Plenário, assim como de outros precedentes que seguem a mesma linha de entendimento daquele (v.g. o Acórdão 929/2017-TCU-Plenário, relator o Ministro José Múcio Monteiro), restaria, no mínimo, atenuada a primeira das condutas que ensejaram a audiência do Sr. Maurício Real Ferreira, qual seja, a reunião de 223 itens constantes do anexo IV do edital do PE nº 16/2014-HGeRJ em apenas 1 grupo, hipótese em que se tornaria de excessivo rigor qualquer encaminhamento voltado à apenação do gestor, mostrando-se adequada, por outro lado, a proposta para que o Hospital Geral do Rio de Janeiro seja cientificado sobre as falhas que, mesmo não tendo constado entre as razões para a audiência do Sr. Maurício, foram detectadas nesta Representação.

46. Quanto aos argumentos e respectivas análises técnicas relacionados à ocorrência ou não de prejuízo ao erário no âmbito do Contrato 20/2014, resultante do Pregão Eletrônico nº 16/2014-HGeRJ, entendo precipitada, conforme ressaltei alhures, qualquer conclusão sobre esse assunto, em especial a de que “o critério adotado no Pregão 16/2014 ocasionou a contratação de serviços por preços superiores aos praticados de mercado” (peça 231, p. 25, item 172), eis que essa conclusão está pautada

(i) na comparação entre amostra pouco representativa do certame e valores referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e (ii) em preços ofertados em licitação subsequente (Pregão Eletrônico para Registro de Preço nº 18/2014-HGeRJ), a qual, aliás, foi apontada pela unidade instrutiva como “fonte primária de comparação de preços” (peça 213, p. 25, item 174).

47. Nesse caso, julgo pertinente aguardar a apuração que, nessa assentada, proponho ser realizada em processo apartado acerca de eventual dano ao erário na execução dos contratos fiscalizados nesta Representação, entre eles o referido Contrato 20/2014.

48. No que tange à segunda irregularidade atribuída ao Sr. Maurício Ferreira – quantificação supostamente exagerada de cada um dos itens que compuseram aquele certame –, entendo que, ao serem desconsiderados os parágrafos 189, 190 e 191 da instrução de peça 213 – apontados acima como estranhos ao cerne das razões expressamente consignadas no ofício de audiência encaminhado àquele responsável (peça 106) –, resta como fundamento da unidade instrutiva para a rejeição das razões de justificativa trazidas aos autos apenas o fato de que “Não foram apresentadas quaisquer justificativas que indiquem ter havido algum estudo previamente à definição dos quantitativos a serem licitados.” (peça 213, p. 27, item 188).

49. Tal conclusão, entretanto, não justifica, por si só, a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 ao referido signatário do edital do PE nº 16/2014-HGeRJ, especialmente nas circunstâncias do caso em estudo, em que não foi possível confirmar o superdimensionamento cogitado nos autos pela unidade instrutiva, tendo em vista as informações trazidas ao processo dando conta de que, (i) “somente nos 2 (dois) primeiros meses de validade do Pregão 16/2014, foram empenhados 47% (quarenta e sete por cento) do total homologado” (peça 59, p. 3) e que (ii) diante das dúvidas que surgiram a partir desta Representação relativamente ao Contrato 20/2014, resultante do PE nº 16/2014-HGeRJ, referida avença não atingiu um ano de execução (peça 161, p. 12).

50. Descarto, portanto, com base nesses argumentos, a possibilidade de apenação do Sr. Maurício Real Ferreira.

51. Tais argumentos, aliás, aproveitam o Sr. Alexandre Falcão Corrêa em relação a duas das três ocorrências pelas quais a SEC-RJ está propondo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a esse agente, qualificado nos autos como ordenador de despesas do HGeRJ, signatário do edital do Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ, autoridade homologadora dessa licitação e signatário dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ.

52. Refiro-me às alíneas “a” e “b” do Ofício 0606/2016-TCU/Secex-RJ (peça 107), colacionadas abaixo juntamente com a terceira irregularidade considerada não elidida pela unidade instrutiva (alínea “d”):

“a) reunir 223 itens constantes do anexo IV do edital do PE SRP 16/2014-HGeRJ em apenas 1 grupo (Peça nº 19, fls. 32/51), quando, dada a natureza do objeto, os itens deveriam ter sido licitados separadamente, infringindo o art. 23, §§ 1º e 2º, c/c o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/1993, e o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 150-163 e achado XI da matriz de responsabilização);

b) licitar grandes quantidades em cada um dos itens que compõem o PE SRP 16/2014-HGeRJ, muito acima das necessidades do HGeRJ, constituindo deficiência de planejamento e de estimativa das quantidades a serem adquiridas, contribuindo para a não utilização de itens do PE SRP 18/2014-HGeRJ, que continham preços inferiores, afrontando, assim, o art. 3º, inciso I, da Lei 10.520/2002, o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 6º, inciso I, do Decreto Lei 200/1967, o art. 2º do Decreto 2.271/1997 e o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 164 a 170 e achado XII da matriz de responsabilização);

(...)

d) efetuar pagamentos de serviços no âmbito dos Contratos 4 e 15/2014-HGeRJ (pregão 35/2013-HGeRJ), 9 e 10/2014-HGeRJ (pregão 9/2013-31º GAC) e 20/2014-HGeRJ (PE SRP 16/2014-HGeRJ), em princípio, sem amparo em boletins de medições que atestassem a execução dos serviços, implicando pagamentos irregulares, a exemplo do pagamento de assentamento de 1800m de tubos para águas pluviais (contrato 10/2014), em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e aos Acórdãos 1.552/2002, 1.998/2008 e 273/2010, do Plenário, e 1.051/2012, da 1ª Câmara, conforme instrução da unidade técnica (peça 86, parágrafos 189-209 e achados XIV, XV, XVI, XVII e XVIII da matriz de responsabilização).” (Ofício 0606/2016-TCU/Secex-RJ; peça 107)

53. Quanto a essa terceira possível irregularidade (alínea “d”), considerando estar ela direta e originariamente relacionada à atuação dos fiscais dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ, Srs. Marcelo Augusto Borges (Contrato 20/2014), Luiz Henrique Alves de Castro (Contrato 15/2014) e Marcos Ramos Vieira (Contratos 4, 9 e 10/2014), deixarei para analisa-la, sob o ângulo da atuação do Sr. Alexandre Corrêa, após o exame da responsabilidade dos aludidos fiscais, o que faço – permito-me antecipar – essencialmente com base nas conclusões alcançadas pela SEC-RJ na instrução de peça 213.

54. Com efeito, conforme consignado no mencionado parecer técnico, mostrou-se frágil a linha argumentativa adotada pelos Srs. Marcelo Augusto Borges, Luiz Henrique Alves de Castro e Marcos Ramos Vieira no sentido de que teriam desempenhado a contento a obrigação que sobre eles recaía de aferir, de maneira adequada e precisa, previamente à efetivação de quaisquer pagamentos, os serviços executados no âmbito dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ.

55. Referida fragilidade argumental se evidencia a partir do simples fato de que os elementos de prova trazidos ao processo por esses três responsáveis juntamente com suas razões de justificativa não comprovam a efetiva execução de serviços relativos àquelas avenças, eis que consistem em documentos produzidos, não pelo fiscal de cada contrato, mas pelas próprias empresas executoras, alguns deles, inclusive, em papel timbrado da própria contratada.

56. Nessas circunstâncias, concordo com a conclusão da unidade instrutiva de que as razões de justificativa e os documentos de prova juntados ao processo pelos fiscais dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ não lograram afastar as irregularidades que lhes são atribuídas, as quais deram causa à realização de pagamentos sem a adequada e precisa aferição dos quantitativos faturados pelas empresas executoras, afrontando os arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964, segundo consolidada jurisprudência deste Tribunal de Contas (Acórdãos 2.762/2019, 273/2010, 265/2010, 1.998/2008 e 1.552/2002 de Plenário, relatados pelos Ministros Vital do Rêgo, José Jorge, Raimundo Carreiro, André Luís de Carvalho e Ubiratan Aguiar).

57. Ademais, tenho como inescusável e grave a falha de atuação dos Srs. Marcelo Augusto Borges, Luiz Henrique Alves de Castro e Marcos Ramos Vieira, posto que, na condição de fiscais de contrato, o mínimo que deveriam ter feito era justamente verificar por meios próprios – valendo-se, até mesmo, de memórias de cálculo – se estariam corretos os quantitativos faturados em cada etapa pelas respectivas contratadas, de maneira a resguardar da Administração contratante de eventuais pagamentos indevidos a maior, além de permitir a efetiva atuação dos órgãos de controle.

58. Acolho, portanto, a proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos mencionados fiscais de contrato, o que faço, aliás, à luz do art. 28 da LINDB e dos precedentes desta Corte de Contas relacionados no item 21 deste voto.

59. O mesmo desfecho processual deve ser adotado relativamente ao Sr. Alexandre Falcão Corrêa, que, na qualidade de ordenador de despesas do HGeRJ, efetuou pagamentos no âmbito dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ sem amparo em boletins de medições que atestassem a execução dos serviços então faturados pelas contratadas, parecendo-me minimamente razoável exigir de um ordenador de despesas que confira ao menos a existência de documentos de medição efetivamente elaborados pelos fiscais das avenças que viriam a ser pagas.

60. Apenas ressalto que a irregularidade atribuída ao Sr. Alexandre, apesar de justificar a apenação desse agente, resultou de falhas originalmente cometidas pelos Srs. Marcelo Augusto Borges, Luiz Henrique Alves de Castro e Marcos Ramos Vieira, devendo estes, portanto, ser apenados com mais rigor. Ademais, reputo pertinente que, na dosimetria das penas, também seja considerado, ainda que de forma secundária, o número de contratos que ensejou a audiência de cada um desses quatro responsáveis.

– V –

61. Quanto aos demais encaminhamentos sugeridos pela SEC-RJ, acolho-os em essência, promovendo apenas alguns ajustes que considero pertinentes, na forma da minuta de acórdão que se segue a este voto.

62. Deixo de acolher, entretanto, a proposta para que, entre as irregularidades a serem comunicadas ao Hospital Geral do Rio de Janeiro, conste a possível elaboração de documentos falsos no âmbito do Contrato 15/2014-HGeRJ posteriormente à execução contratual e com o aparente intuito de simular o efetivo acompanhamento dos serviços por parte do respectivo fiscal (instrução de peça 266, p. 30, item 88, inciso V, alínea “b.4”). Como se trata apenas de uma hipótese, prefiro simplesmente aguardar que o Ministério Público Federal adote as providências que entender cabíveis em face das informações e documentos que lhe serão encaminhados por cópia seguindo proposição da própria unidade instrutiva.

63. Com essas considerações, tomo por encerradas as questões afetas a este TC 011.679/2015-8, sem prejuízo, obviamente, à apuração, em processo apartado, seguindo proposição deste relator, de eventual dano ao erário na execução dos contratos fiscalizados nestes autos.

64. Nada mais havendo a ponderar, concluo meu pronunciamento, mas não sem antes deixar consignado que, em relação às demais questões ventiladas nesta Representação, adoto como razões de decidir, no que não divergem deste voto, os exames técnicos empreendidos pela SEC-RJ às peças 213, 245 e 266.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2020.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 4447/2020 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo TC 011.679/2015-8.
- 1.1. Apenso: TC 015.845/2015-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto VI – Representação.
3. Interessados(as)/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Tribunal de Contas de União (TCU).
 - 3.2. Responsáveis: Alexandre Falcão Corrêa (CPF 759.562.927-68), Luiz Claudio da Silva Ferreira (CPF 007.615.457-27), Luiz Henrique Alves de Castro (CPF 120.681.968-59), Marcelo Augusto Borges (CPF 017.891.537-86), Marcelo Menezes Guimarães (CPF 012.416.287-85), Marcos Ramos Vieira (CPF 012.378.347-08), Maurício Real Ferreira (CPF 120.688.658-74), CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Eireli (CNPJ 06.698.962/0001-42) e GHS Artex Construções Serviços e Reformas Eireli (CNPJ 07.825.261/0001-90).
4. Órgãos/Entidades: Academia Militar das Agulhas Negras, Centro de Capacitação Física do Exército, Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e Hospital Geral do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Augusto Cezar Bernardes Gomes (OAB/RJ 110.765), Charles de Andrade Pires (OAB/RJ 161.164), Douglas Resende Moreira (OAB/RJ 86.724), Fábio Haddad dos Santos (OAB/RJ 166.531) e Philippe Freitas Corrêa dos Anjos (OAB/RJ 175.561), representando a empresa AXG Construções e Reformas Ltda. (procuração à peça 50);
 - 8.2. Kelly Monteiro Paes Mateus (OAB/RJ 150.402), representando a empresa Artex Construções Serviços e Reformas Ltda. (procuração à peça 200) e a empresa CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Eireli (procurações às peças 151, 152 e 175); e
 - 8.3. Rita de Cássia Brandão Bispo de Araújo (CPF 106.386.197-77), representando a empresa GHS Artex Construções Serviços e Reformas Eireli (procuração à peça 268).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por unidade técnica deste Tribunal de Contas de União, reportando a possível utilização fraudulenta de atas de registro de preços relativas a serviços comuns ou de engenharia gerenciadas por organizações militares de grande porte;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, em:

9.1. considerar parcialmente procedente a presente Representação, cujo admissibilidade já foi reconhecida por esta Corte de Contas mediante o Acórdão 8.651/2015-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro André Luís de Carvalho;

9.2. excluir da presente relação processual as empresas Artex Serviços e Reformas Ltda. e CSL Comércio e Serviços em Geral Lobão Ltda.;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Henrique Alves de Castro, Marcelo Augusto Borges e Marcos Ramos Vieira, assim como parte daquelas trazidas aos autos pelos Srs. Alexandre Falcão Corrêa, Luiz Claudio da Silva Ferreira e Marcelo Menezes Guimarães, aplicando-lhes as seguintes multas com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16/7/1992:

| Responsável | Valor da multa |
|--------------------------------|----------------|
| Alexandre Falcão Corrêa | R\$ 8.000,00 |
| Luiz Claudio da Silva Ferreira | R\$ 15.000,00 |
| Luiz Henrique Alves de Castro | R\$ 7.000,00 |
| Marcelo Augusto Borges | R\$ 7.000,00 |
| Marcelo Menezes Guimarães | R\$ 20.000,00 |
| Marcos Ramos Vieira | R\$ 10.000,00 |

9.4. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Maurício Real Ferreira;

9.5. cientificar o Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx) acerca das seguintes falhas verificadas no âmbito do Pregão Eletrônico SRP 11/2012-CCFEx:

9.5.1. realização de pesquisa de preços prévia junto a poucas empresas e com manifesta diferença nos valores em alguns de seus itens (por exemplo, os itens 19 a 22, 43 e 138 do Termo de Referência do certame, que correspondem, respectivamente, aos itens 28 a 31, 59 e 170 da planilha de custos elaborada na fase interna da licitação), ocasionando distorção no orçamento estimativo da Administração, impedindo-a de aferir a vantajosidade real da contratação, atrapalhando os potenciais concorrentes na formulação de suas propostas e acarretando a desclassificação de diversas licitantes nas fases de disputa ao argumento de inexecuibilidade da proposta, o que não se coaduna com o art. 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666, de 21/6/1993, e com os arts. 5º, inciso IV, e 7º do Decreto 7.892, de 23/1/2013 e contraria a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.002/2015 e 1.793/2011, ambos de Plenário, relatores os Ministros Benjamin Zymler e Valmir Campelo);

9.5.2. desclassificação sumária de propostas por inexecuibilidade, sem antes comprovar se de fato o eram, com o agravante de que o valor do orçamento estimativo da Administração estava distorcido, o que acarretou a adjudicação e homologação pelo CCFEx de itens com risco de preços acima dos de mercado, a exemplo dos itens 19 a 22, 43 e 138 do referido pregão, o que se desalinhou da previsão contida nos itens 85 e 92 do edital, assim como do entendimento consolidado por esta Corte de Contas no Enunciado 262 de sua Súmula de Jurisprudência;

9.5.3. rejeição sumária das intenções de recursos nos itens 1, 2, 16, 19, 22, 74, 75, 127 a 131, 176, 179, 181, 183, 198 a 203, 205, 207, 210 e 211 do certame, contrariando os arts. 2º, § 1º, e 4º, incisos XVIII e XX, da Lei 10.520, de 17/7/2002, combinado com o art. 26, § 1º, do Decreto 5.450, de 31/5/2005, e a jurisprudência pacífica deste Tribunal (Acórdãos 757/2015, 518/2012 e 339/2010, todos de Plenário, relatados pelos Ministros Bruno Dantas, Ana Arraes e Raimundo Carreiro), eis que fundamentada em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve avaliar tão somente a presença dos pressupostos recursais de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação;

9.5.4. elaboração de termo de referência com previsão de quantitativos muito superiores às reais necessidades, não obstante o contexto em que ocorreram, bem como pelo fato de não ter sido efetuada estimativa das reais necessidades dos quantitativos de cada item a serem adquiridos pela unidade gestora (UG) gerenciadora e pelas UGs participantes, contrariando o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º, inciso II, e 6º do Decreto 7.892/2013, e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 694/2014-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo);

9.5.5. elaboração de orçamento estimativo para contratação de bens e serviços de engenharia considerados comuns no qual foram fixados preços unitários superiores àqueles contidos na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), cujas exceções devem ser devidamente justificadas, conforme entendimento assentado nos Acórdãos 2.056/2015 e 1.925/2010, todos de Plenário, relatados pelos Ministros Augusto Nardes e André Luís de Carvalho, sendo tal observação válida também para os casos de obras rodoviárias, que devem obedecer aos preços constantes no Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro);

9.6. cientificar o Hospital Geral do Rio de Janeiro (HGeRJ) acerca das seguintes falhas

constatadas no âmbito de licitações e contratos de sua responsabilidade:

9.6.1. reunião de 223 itens constantes do anexo IV do edital do Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ em apenas um lote, infringindo os arts. 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e contrariando o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU, pois, dada a natureza do objeto, os itens deveriam ter sido licitados separadamente ou em lotes menores, a exemplo do que ocorreu no Pregão Eletrônico SRP 18/2014-HGeRJ, em que os mesmos 223 itens foram divididos em onze lotes e por meio do qual foi possível obter preços consideravelmente menores;

9.6.2. realização de licitação que tinha por objeto indicado no edital e anexos a contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva de bens imóveis (Pregão Eletrônico 16/2014-HGeRJ), de modo a justificar o agrupamento da contratação em lote único, quando na verdade, os itens do certame demonstram claramente que foram contratados serviços com vistas à realização de reformas e/ou ampliações das instalações da contratante, violando, dessa forma, os arts. 15, inciso IV, 23, §§ 1º e 2º, e 40, inciso I, da Lei 8.666/1993, assim como o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002 e o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

9.6.3. desclassificação de diversas licitantes na fase de disputa de lances do Pregão Eletrônico 35/2013-HGeRJ, ao argumento de que as propostas eram manifestamente inexequíveis, pois estariam muito abaixo do valor orçado pela administração ou dos preços praticados pelo mercado, a exemplo do ocorrido nos itens 2 e 3 do aludido certame, sem comprovação da efetiva inexequibilidade das propostas, em afronta ao disposto no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, e contrariando os Acórdãos 3.092/2014, 1.092/2013, 2.528/2012 e 2.068/2011, todos do Plenário, relatores os Ministros Bruno Dantas, Raimundo Carreiro, André Luís de Carvalho e Augusto Nardes;

9.6.4. rejeição sumária e indevida das intenções de recursos em relação aos itens 1, 2 e 3 do Pregão 35/2013-HGeRJ, contrariando os arts. 2º, § 1º, e 4º, incisos XVIII e XX, da Lei 10.520/2002, combinado com o art. 26, § 1º, do Decreto 5.450/2005, e a jurisprudência pacífica deste Tribunal (Acórdãos 757/2015, 518/2012 e 339/2010, todos de Plenário, relatados pelos Ministros Bruno Dantas, Ana Arraes e Raimundo Carreiro), eis que fundamentada em exame prévio do mérito do pedido, não observando o fato de que, no pregão eletrônico, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve considerar tão somente a presença dos pressupostos recursais de sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação;

9.6.5. ausência de boletins de medições que atestassem a execução dos serviços referentes ao Contrato 15/2014-HGeRJ, deixando de observar os termos do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, concorrendo, assim, para a ocorrência de pagamentos irregulares, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964, e em descompasso com o entendimento do TCU sobre a matéria (Acórdãos 273/2010 e 1.998/2008 e Decisão 1.552/2002, todos de Plenário, relatados pelos Ministros José Jorge, André Luís de Carvalho e Ubiratan Aguiar);

9.7. encaminhar ao Ministério Público Federal cópia da presente deliberação, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentam e das peças 2 a 4, 9 a 12, 86, 94, 95, 107, 134 a 144, 165 a 166 e 186 desses autos, para que adote das providências legais que entender cabíveis, uma vez constatada a possibilidade de ocorrência de ilícitos penais, conforme suscitado nos itens 205 a 209, 246 a 250 e 253 da instrução de peça 213, integralmente transcrita no Relatório que acompanha este Acórdão;

9.8. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), com base no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, que dê ampla divulgação a presente decisão, em especial a seus subitens 9.5 e 9.6, de modo a evitar a reincidência das falhas detectadas nesses autos;

9.9. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) que, em processo apartado, à luz dos elementos de convicção constantes deste TC 011.679/2015-8, do TC 015.845/2015-0 em apenso e de outras evidências que porventura entenda necessário obter, por exemplo mediante diligência, pronuncie-se sobre eventual existência de dano ao erário na execução

dos contratos fiscalizados nesta Representação, propondo ao Tribunal, se for o caso, a instauração de processo de Tomada de Contas Especial;

9.10. determinar à Selog que, após ser dada ciência dessa deliberação aos responsáveis e interessados, providencie, por intermédio de seu dirigente, em conformidade com o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, o encerramento dos presentes autos no sistema informatizado de controle de processos desta Corte de Contas.

10. Ata nº 12/2020 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 30/4/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-4447-12/20-2.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.

13.2. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Subprocurador-Geral