



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



Processo nº: 20.461/11 - 2 volumes

Apenso nº: 040.000.834/11

Jurisdicionada: Administração Regional do Riacho Fundo I – RA XVII

Assunto: Tomada de Contas Anual

Órgão Técnico: Secretaria de Contas - SECONT

MP: Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA

Advogado: Dr. Águimon Rocha (OAB/DF nº 27.230)

Publicação: Pauta dispensada (Res. 161/2003, art. 1º, inciso VI)

Ementa: Tomada de Contas Anual dos Ordenadores de Despesa, Agentes de Material e demais responsáveis pela Administração Regional do Riacho Fundo I, referente ao exercício financeiro de 2010. O CONTROLE INTERNO atestou a irregularidade das contas. NO TRIBUNAL foi determinada a audiência dos responsáveis (Decisão nº 5.588/12-CRR). Apresentação de razões de justificativa. PARECERES CONVERGENTES: procedência parcial das respostas oferecidas, regularidade das contas de alguns responsáveis e irregularidade das contas dos demais. Sustentação oral realizada em 10.4.2014 pelo representante legal do Sr. José Lopes Lima. VOTO pela regularidade das contas de alguns responsáveis e regularidade, com ressalvas, das contas dos demais. Lavratura de acórdãos. Impedimento/Suspeição: Conselheiro RENATO RAINHA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Anual dos Ordenadores de Despesa, Agentes de Material e demais responsáveis pela Administração Regional do Riacho Fundo I, referente ao exercício financeiro de 2010.

2. Os responsáveis pelas contas em exame estão listados nas tabelas a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



a) Ordenadores de Despesa e demais responsáveis

NOME	CARGO/FUNÇÃO	PERÍODO
José Lopes Lima	Administrador Regional	01.01 a 04.07.2010 15.07 a 31.12.2010
Armínio Alexandre Moreira Filho	Administrador Regional/Substituto	05.07 a 14.07.2010
Manoel Fonseca de Souza	Administrador Regional/Substituto	27.08.2010
Nivardo Barros de Macêdo	Diretor da Diretoria de Administração Geral	01.01 a 05.12.2010 11.12 a 31.12.2010
Mênia Caetano Vasconcelos	Diretor da Diretoria de Administração Geral/Substituto	06.12 a 10.12.2010

Fonte: Demonstrativo de fls. 269 do Processo nº 040.000.834/2011

b) Agentes de Material

NOME	CARGO/FUNÇÃO	PERÍODO
Mênia Caetano Vasconcelos	Chefe do Núcleo de Mat. e Patrimônio e Próprios	01.01 a 18.07/2010 24.07 a 31.12.2007
Maria José Rodrigues de Lima	Chefe do Núcleo de Mat. e Patrimônio e Próprios/Substituta	19.07 a 23.07.2010

Fonte: Demonstrativo de fls. 269 do Processo nº 040.000.834/2011.

3. O valor total do Ativo/Passivo registrado no Balanço Patrimonial do exercício em referência monta em R\$ 5.693.306,97, conforme documentação acostada à fl. 74 do processo apenso.

4. O Controle Interno emitiu o Certificado de Auditoria nº 01/11-DIRAD/CONT para considerar estas contas irregulares (fl. 269 do processo apenso).

5. O Tribunal, na Sessão realizada em 17.10.2012, acolhendo voto do i. Relator Conselheiro RENATO RAINHA, exarou a Decisão nº 5.588/12 (fls. 64/65), **in verbis**:

DECISÃO Nº 5.588/12 (CRR)

“O Tribunal, pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com base no art. 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da tomada de contas anual da Região Administrativa XVII – Riacho



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

Fundo I, referente ao exercício de 2010, objeto do Apenso nº 040.000.834/2011, relevando o atraso apontado; II - nos termos do art. 13, III, da Lei Complementar nº 1/94, autorizar a audiência dos servidores relacionados no § 8.4 da Informação, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa, quanto às irregularidades aludidas nos itens 2.3, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14, 4.16, 4.17 e 4.19 do Relatório de Auditoria nº 01/2011-DIRAS/CONT, ante a possibilidade de julgamento pela irregularidade de suas contas, com fulcro no art. 17, III, 'b', e aplicação das penalidade previstas no art. 57, I, c/c o art 20, parágrafo único, e no art. 60 da Lei Complementar nº 01/1994; III - autorizar o arquivamento do Processo nº 148.000.076/2007, considerando regular a absorção do prejuízo pelo Erário, haja vista a ausência dos pressupostos de constituição e processamento da tomada de contas especial; IV - determinar à Região Administrativa - XVII que ultime medidas no sentido de regularizar o saldo de R\$ 19.335,04, pendente na Conta Contábil 112.192.500 – Permissãoários a Receber, já que não vem ocorrendo mais lançamentos nessa conta em razão da centralização da arrecadação na Agência de Fiscalização – AGEFIS, o que será objeto de verificação nas futuras contas anuais; V. autorizar a devolução dos autos à Secretaria de Contas, para as providências cabíveis.” (grifei)

6. Devidamente cientificado, o Sr. José Lopes Lima (então Administrador Regional da RA XVII) apresentou as razões de justificativa de fls. 95/253. Já o Sr. Nivardo Barros de Macedo (Diretor de Administração-Geral da jurisdição à época dos fatos) limitou-se a pedir anistia de possíveis punições (fls. 77/86).

7. Na Sessão de 6.2.2014, o Dr. Manoel Águimon Pereira Rocha (OAB/DF 27230), representante legal do Senhor José Lopes Lima, sustentou oralmente as razões de justificativa de seu cliente.

8. Os autos retornaram ao gabinete do Relator original que, por meio do Despacho Singular nº 248/14-CRR, invocou as disposições do art. 63, § 1º, do RI-TCDF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 26/09, c/c o inciso I do art. 135 do Código de Processo Civil para devolvê-los à Presidência da Corte (fls. 311/312). Nesse esboço, fui designado o novo relator, conforme Termo de Distribuição de fl. 313.



MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

9. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 155/13-Terceira Divisão de Contas (fls. 245/277), analisa as justificativas apresentadas pelos responsáveis nos seguintes termos:

“I – EXAME DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

I.A – APRESENTADAS POR JOSÉ LOPES LIMA

6. *Em preliminar, o justificante transcreveu o excerto da Informação nº 106/2012 – SECONT 2ª DICONTE: “Da análise dessa manifestação e do exame expresso no PT III (fls. 36/38), entendemos que os seguintes pontos ensejam o julgamento irregular das contas” e argumentou que o referido PT foi descrito como “PONTOS QUE NÃO PRODUZEM REFLEXO NO JULGAMENTO DAS CONTAS”, assim, seria inepta a peça de fls. 54/57, em razão de não estarem descritas minuciosamente as supostas condutas irregulares praticadas pelo então gestor, tornando impossível o exercício amplo de defesa (fl. 98).*

7. *Ademais, ponderou não ter sido descrita na peça vestibular a conduta do agente, restringindo-se a declinar meras irregularidades. Aduziu, ainda, que o art. 41 da Lei Processual Penal determina que a denúncia deve trazer todos os elementos necessários sobre o fato criminoso e a conduta do agente, em respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório (fl. 98).*

8. *Igualmente, exemplificou com jurisprudências no sentido de que o fato de constar do quadro societário de empresa e ser responsável pela condução da sociedade comercial sob a qual foram supostamente praticados os delitos não bastam para conferir aptidão à denúncia (fls. 99-105).*

ANÁLISE

9. *Quanto ao eventual equívoco alegado pelo justificante, isso não se sustenta, pois a aludida Informação relatou: “Da análise dessa manifestação e do exame expresso no PT III (fls. 36/38), entendemos que os seguintes pontos ensejam o julgamento irregular das contas”. A leitura desse e de qualquer texto não pode ser feita separadamente do contexto no qual se insere. Senão vejamos: a referida “manifestação” diz respeito à seguinte conclusão do Relatório de Auditoria nº 01/2011-DIRAG/CONT:*

“ Em face dos exames realizados e considerando as demais informações e anexos constantes deste processo de tomada de contas anual, foram detectados os seguintes pontos de ressalva: 2.2, 3.2, 3.3, 4.12, 4.15, 4.18, 5.2, 5.3, 5.4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

Além disso, os exames evidenciaram a existência de pontos de irregularidade, a saber: 2.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14, 4.16, 4.17, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 6.1” – fl. 268.*

10. Portanto, a conjugação dessa conclusão com o PT III (fl. 36 – o subitem 4.22 é ressalva e não irregularidade) e o PT IV (fls. 37-39 – os subitens 2.2, 3.2, 3.3, 4.5, 4.12, 4.15, 4.18, 4.20, 4.21, 5.3 e 6.1 não repercutem no julgamento), implica que remanescem as irregularidades postas nos subitens 2.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14, 4.16, 4.17 e 4.19, as quais são relacionadas no quadro seguinte ao § 4.4.3 (fl. 45), e fundamentaram o chamamento em audiência.

11. Quanto à alegada falta de liame entre as irregularidades e a conduta do justificante, a mesma não prospera em razão de tratarem os autos da Tomada de Contas Anual dos ordenadores de despesa da Administração Regional do Riacho Fundo I – RA XVII no exercício financeiro de 2010. Em consequência, encontra-se o justificante sujeito às disposições do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, **verbis**:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

12. Ademais, cabe ressaltar jurisprudência do STF constante de trecho da Ementa – 20.335/DF – relator Ministro Moreira Alves:

“Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações que lhes são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público”.

ARRAZOADO (fls. 105-106)

13. Ainda em preliminar, alegou o justificante que faltaria ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do DF interesse de agir, por falta de justa causa, porquanto afronta “o estado de inocência” e da “dignidade da pessoa humana”, máxime porque não restaram demonstradas as eventuais irregularidades praticadas pelo agente público, impondo-lhe o ônus de provar que agiu de forma proba, leal e balizada.

ANÁLISE

14. Inicialmente, ressaltamos o preceito constitucional que impõe ao homem público o dever de prestar contas dos recursos que administra. Ademais, não procedem as alegações em razão de estarem as irregularidades devidamente relacionadas às fls. 45 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



descritas de forma minuciosa no Relatório de Auditoria nº 01/CONTROLADORIA (fls. 234-268 do Processo nº 40.000.834/2011). Descabidas, portanto, as ponderações feitas.

Subitem 2.3 – Serviço executado em desacordo com o projeto (fls. 237-240*)

15. Nesse tópico, o Controle Interno apontou que, em vistoria realizada, em 16/08/2011, na obra objeto de contratação efetuada no Processo nº 148.000.139/2009, para Urbanização e Abertura de rua na QS 12, no valor de R\$ 148.465,13, executada pela empresa Basevi Construções S/A, constatou divergências entre o executado e o licitado.

16. Essa possível inexecução consiste no fato de a área destinada ao plantio de grama se encontrar em estado precário. Também se verificou a não realização de uma calçada, entre a via nova, para entrar no estacionamento, e as casas, conforme demonstrado.

17. Da mesma forma, se indicou eventual descaso da RA XVII na manutenção e reparo de obras: entulhos jogados no canteiro destinado ao gramado, plantio inadequado de grama, meios-fios quebrados e construções inadequadas.

18. No Processo nº 148.000.148/2010, cujo objeto era a construção de parque da 3ª idade na QN 03 do Riacho Fundo I, no valor de R\$ 144.097,72, o Controle Interno também verificou divergências entre o executado e o projetado.

19. Na planta baixa, de autoria do servidor Guilherme de Almeida Rodrigues, consta o plantio de grama na parte central da obra, onde ficam situados os bancos e palmeiras e ao redor do centro. Na planta, a parte central equivale a 89 m² e ao redor, 387 m². No entanto, o projeto básico e a planilha orçamentária, assinados pelo mesmo servidor, não contêm previsão de grama na área de 387 m².

20. Na planilha existe o quantitativo de 410 m² de execução de passeios e 88 m² de plantio de grama batatais. O Controle Interno destacou, ainda, não ter havido a mensuração, tanto na planta baixa, quanto na especificação do projeto básico, das áreas destinadas aos equipamentos que receberiam concreto.

21. Apesar de prevista a instalação de dois conjuntos de lixeiras, apenas foi localizado um conjunto, o que teria causado um prejuízo de R\$ 558,00.

22. Quanto ao Processo nº 148.000.095/2010, tendo por objeto a construção da guarita do Parque Ecológico do Riacho Fundo I, no valor de R\$ 130.417,43, executada pela empresa IJ Engenharia e Construções Ltda., foram verificadas as irregularidades descritas a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

23. Na planta baixa, no caderno de especificações e na planilha orçamentária, consta o revestimento de forro de PVC, de dimensões de 200x600 mm. Na planilha esse item corresponde ao nº 18.06, com previsão de 19,65 m², ao valor de R\$ 36,55 o m², totalizando R\$ 718,21. No entanto, vistoria realizada na obra demonstrou a instalação do forro somente em parte da área. Destacou-se, ainda, haver pedaços de forro dependurados na parte externa.

24. Outro item previsto no projeto foi a aquisição e instalação de dois reservatórios para águas pluviais de fibra de vidro, com capacidade de 8.000 litros, no valor unitário de R\$ 9.200,00. Contudo, o Controle Interno localizou apenas um reservatório, o que teria causado prejuízo.

25. Além disso, não se poderia comprovar a utilização efetiva desse item em razão da falta de canos de interligação entre a Sede e o reservatório. A rampa de acesso prevista para ser feita na frente da guarita não foi finalizada, apesar de ter ocorrido a emissão dos recebimentos provisórios e definitivos.

ARRAZOADO

Processo nº 148.000.139/2009 – Convite nº 016/2009 (fls. 106-107 e 172)

26. O justificante alegou que plantio de grama não fez parte do orçamento da obra, tampouco constou em planilha orçamentária, nem no caderno de especificações gerais. Registrou que na planta de urbanização há uma referência a um canteiro previamente existente de grama batatais em estado precário.

27. Quanto à calçada, esclareceu que a Administração Regional do Riacho Fundo I acionou a empresa responsável pela obra, com espeque na garantia vigente, para que se corrigissem todos os erros, o que teria sido realizado a contento, segundo fotografias anexadas.

ANÁLISE

28. O argumento de que o plantio de grama não fazia parte do projeto afasta a indicação de irregularidade quanto à inexecução desse item. Ademais, uma vistoria feita já algum tempo depois da conclusão das obras (16/08/2011) dificulta verificar se o estado do gramado foi decorrente da má execução ou da falta de manutenção.

29. Quanto à inexecução da calçada, reconheceu-se que houve descuido, tanto por parte da comissão provisória como da definitiva, uma vez que não foi feita no local previsto (fl. 172). Desta forma, considerando a correção da impropriedade pela contratada, temos por superada a questão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

30. Relativamente à falta de manutenção, torna-se complexa a sua valoração em sede de contas anuais, tendo em vista o caráter de anualidade dessas últimas. Assim, verificado um desleixo na manutenção de área pública, em 16/08/2011, essa falha não pode ser atribuída ao exercício financeiro de 2010. Em consequência, temos por procedentes as alegações quanto ao tópico em exame.

Processo nº 148.000.148/2010 – Convite nº 001/2010 (fls. 107-108)

31. Quanto a esses autos, o justificante alega que as supostas divergências entre o projeto básico e a planta baixa constituem uma anomalia, pois onde se lê gramado novo $A = 387,00 \text{ m}^2$, **leia-se $387,00 \text{ m}^2$ em concreto**, consoante o cálculo expresso na planta: $18,10 \times 26,30 = 476,03 \text{ m}^2 = \text{área total do parque}$. Assim, deduzindo-se os 89 m^2 correspondentes ao gramado na parte central, obter-se-ia o valor de 387 m^2 , que somado aos $23,00 \text{ m}^2$ de piso de calçada construída nas duas entradas do parque, totaliza 410 m^2 , conforme especificado na planilha orçamentária.

32. Relativamente às lixeiras, esclareceu que a contratada adquiriu os equipamentos e os instalou, conforme nota fiscal e fotos anexadas. Informou, ainda, ter ocorrido o plantio de 158 m^2 a mais de grama, sem custo, assim como um complemento de $12,72 \text{ m}^2$ de concreto.

ANÁLISE

33. As divergências entre projeto básico e planta baixa foram suficientemente esclarecidas pelo justificante. Também cremos superada a questão da lixeira não instalada, conforme as fotos anexadas aos autos (fls. 224-226).

Processo nº 148.000.095/2010 – Convite nº 003/2010 (fl. 109)

34. Alegou que a parte externa do forro foi destruída por vândalos e usuários de drogas, fato constatado em visita ao local, quando se verificou, ainda, a existência de indícios de arrombamento de uma janela lateral do imóvel – conforme relatado na sindicância da RA XVII, cuja cópia acostou. Relativamente ao reservatório, ponderou que, por estar faltando no mercado, foi acordada a substituição dos dois reservatórios de 8.000 litros por um de 16.000 litros, o que teria sido vantajoso para a administração pública, em razão do maior valor desse último.

ANÁLISE

35. Os esclarecimentos prestados pelo justificante relativamente ao forro e ao reservatório podem ser considerados procedentes, como demonstram as fotos anexadas aos autos (fls. 219-222).

Subitem 3.3 – descumprimento ao limite de preenchimento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



cargos em comissão – Decisão TCDF nº 2469/2006 e 3236/2009 (fls. 240-241*)

36. Apenas 6,57% dos cargos em comissão dos servidores da RA XVII estavam ocupados por servidores com vínculo efetivo com o Governo do Distrito Federal.

ARRAZOADO

37. O justificante alegou caber exclusivamente ao Governador do Distrito Federal o preenchimento do quadro dos cargos comissionados para as Administrações Regionais, consoante normatiza o art. 100, incisos XVIII e XXVII da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF.

ANÁLISE

38. Tendo em vista a competência exclusiva do Governador para nomeação de servidores, anotada nos incisos XVIII e XXVII do art. 100 da LODF, entendemos não caber aos gestores da RA XVII a responsabilidade quanto à falha constatada. O Tribunal deliberou nesse sentido por meio do item III da Decisão nº 2.609/2010 e acompanha esse assunto no Processo nº 20.690/2006. Portanto, deve ser dado provimento às alegações do justificante, quanto ao subitem 3.3.

39. Ressaltamos a ADIn 2012.00.2.016845-4, ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal, contestando a constitucionalidade da Lei nº 4.858/2012, em especial o disposto no § 3º do art. 2º, o qual, ao estabelecer que a apuração dos 50% dos cargos em comissão será feita em relação ao total de cargos em comissão da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, viola dispositivo constitucional e busca dar legalidade à desmedida ocupação dos cargos em comissão por servidores sem vínculo no Distrito Federal².

Subitem 4.1 – Ausência de pesquisa prévia de preços e falha na referência das planilhas orçamentárias da Unidade (fls. 241-243*)

40. O Controle Interno constatou que as contratações promovidas nos Processos nºs 148.000.139/2009, 148.000.148/2010, 148.000.375/2010, 148.000.095/2010, 148.000.037/2010 e 148.000.011/2010 não foram precedidas de pesquisa prévia de preços, com no mínimo três orçamentos, como determinam as Decisões nºs 9.613/1995, 8.661/1996 e 1.565/2007. Além disso, nas planilhas orçamentárias dos convites não constava referência da fonte de consulta para sua elaboração.

² Foi declarada, em 25/06/2013, a inconstitucionalidade do § 3º do art. 2º da Lei Distrital nº 4.858, de 29/06/2012.



ARRAZOADO (fl. 112)

41. Alegou o justificante ter ocorrido uma ampla pesquisa de preços por contato telefônico, com pedido de encaminhamento por mensagem eletrônica (email), fac-símile ou outro meio similar.

42. Quanto às obras de engenharia, elas tiveram por base a Tabela da Novacap, data base novembro/2008 e abril/2009, de ampla aplicação no Distrito Federal e pesquisa prévia via internet, Sinduscon e Asbraco, com o fim de subsidiar as decisões da comissão de licitação.

43. Tal procedimento também teria sido adotado em gestões anteriores sem que tivesse ocorrido qualquer recomendação dos órgãos de controle no sentido de se proceder de forma diversa. Portanto, alega a inexistência de prejuízos ao erário, em razão de a atuação ter sido pautada na economicidade, legalidade, legitimidade e, sobretudo, na probidade administrativa, ensejando a ausência de irregularidade.

ANÁLISE

44. Concernente à ausência de pesquisa prévia de preços, as alegações não se fizeram acompanhar da devida comprovação, o que impede, quanto a essa falha, o provimento das ponderações ofertadas pelo justificante. Ademais, há que se considerar o descumprimento de deliberações desta Corte relativas à necessidade de, pelo menos, três orçamentos, os quais deverão constar dos respectivos processos.

45. Relativamente à falta de referência nas planilhas, o Controle Interno já havia asseverado que a falha consistia em informações incompletas, uma vez que há uma série de serviços e materiais licitados que não constam das tabelas informadas e sobre os quais não existe qualquer informação.

46. Entretanto, uma vez que não houve a indicação da existência de prejuízos provocados pela falta de referência nas planilhas, bem como tendo em vista que essa impropriedade possui natureza marcadamente operacional, cremos que não deva repercutir no julgamento destas contas. Portanto, apenas influencia o julgamento destas contas a falha relativa à ausência de pesquisa de preços.

Subitem 4.2 – ausência de projeto básico (fls. 243-244*)

47. O Controle Interno consignou que a análise procedida nos Processos nºs 148.000.139/2009, 148.000.095/2010 e 148.000.037/2010 evidenciou a ausência de projeto básico nas contratações realizadas. Destacou, ainda, quanto ao último feito, a planta baixa da obra ter sido considerada como projeto básico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



48. Aduziu, ainda, que:

“A falta de projetos básicos resulta em irregularidade nas especificações dos serviços pretendidos, inviabilizando mensurar corretamente se todos os serviços solicitados foram realizados a contento. Fica prejudicado o cotejamento dos serviços realizados de acordo com as reais necessidades da Administração, as quais devem estar especificadas nos referidos projetos, conforme determina a Lei nº 8.666/93” (...).”

ARRAZOADO (fls. 113-114)

49. Argumentou o justificante inexistir um modelo de projeto básico, sendo essencial que o seu conteúdo contemple todas as informações necessárias à execução do objeto da licitação, relativamente à definição dos principais parâmetros envolvidos na contratação, tais como quantidade, prazos, condições de fornecimento, forma de pagamento e de execução da garantia.

50. Assim, prossegue, o escopo seria demonstrar a conveniência de sua execução, evidenciando, entre outros aspectos, a compatibilidade dos custos com as disponibilidades orçamentárias, a seleção da melhor alternativa e que todas as soluções técnicas foram cogitadas.

51. Desta forma, os referidos feitos estariam conformes aos mandamentos da Lei nº 8.666/93, porquanto contém os elementos necessários, a saber: projeto arquitetônico, urbanismo, planta baixa, situação, detalhamento, especificações e, no que couber, caderno de especificações e encargos, planilhas orçamentárias e anexos.

52. Desta forma, no que concerne aos autos de nº 148.000.037/2010, “como se admitir a possibilidade de confecção de projeto básico para a manutenção de máquinas motomecanizadas, ou seja, é um absurdo jurídico e administrativo, logo sem fundamento”.

ANÁLISE

53. As alegações do justificante não se fizeram acompanhar de elementos comprobatórios quanto à existência, nos respectivos processos, dos elementos necessários e suficientes à perfeita caracterização da obra ou serviço, nos termos do inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93.

54. É imperioso destacar que um projeto básico inexistente ou insuficientemente detalhado propicia, o mais das vezes, prejuízo ao erário na forma de obras ou serviços mal feitos e/ou realizados com materiais de má qualidade. Mesmo porque se a Administração não define claramente o que pretende, o contratado pode entregar o serviço ou a obra que lhe convier.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



55. Em consequência, o justificante não afastou a irregularidade concernente à indicação feita pelo Controle Interno no subitem 4.2, a qual enseja o julgamento de suas contas nos termos do art. 17, inciso III, alínea "b", da Lei nº 01/94.

Subitem 4.3 – ausência de planilha detalhada da composição dos benefícios e despesas indiretas - BDI no projeto básico (fls. 244-245*)

56. O Controle Interno consignou que o exame procedido nos Processos nºs 148.000.139/2009, 148.000.148/2010, 148.000.095/2010 e 148.000.375/2010 evidenciou a não anexação ao projeto básico da planilha detalhada da composição dos Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, conforme determinam as Decisões nºs 3.462/2005, 6.604/2006 e 4.364/2005 – Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como os Acórdãos nºs 646/2007 e 2.715/2008 – Plenário – Tribunal de Contas da União.

57. Em resposta à Nota de Auditoria formulada pela Controladoria, a RA XVII informou que a composição e fórmula utilizadas são as descritas a seguir:

DESCRIÇÃO	%	%
Despesas indiretas (A)		13,73
Garantia	0,42	
Risco	2,05	
Despesas financeiras	1,20	
Administração central	10,06	
Tributos (B)		5,65
Cofins	3,00	
PIS	0,65	
ISS	2,00	
Bonificação (C)		9,00
Lucro	9,00	
TOTAL		28,38
Fórmula do cálculo do BDI: $\{(1+A\%) + (C\%) / (1-B\%)\} - 1$		

Fonte: fls. 244-245*

ARRAZOADO (fls. 114-118)

58. Inicialmente, o justificante trouxe à colação manifestação do TCU na qual aquela Corte considera que os percentuais fixados no Acórdão nº 325/2007 deveriam ser observados apenas em obras de linhas de transmissão e subestações. Assim, as peculiaridades de cada empreendimento repercutem no cômputo das despesas componentes do BDI de tal forma que não seria adequado usar o Acórdão nº 325/2007 em obras de natureza diversa.

59. Portanto, ponderou o justificante, apesar de inexistir qualquer



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS – MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

regramento normativo que relacione o que pode e o que não pode ser inserido no BDI, há um critério contábil que classifica quais gastos podem ser considerados despesas indiretas.

60. No que tange à fórmula, esclareceu que o TCU recomenda a utilização da fórmula $(BDI = \{[(1+AC) \times (1+DF) \times (1+lb) / (1-T)] - 1\} \times 100$, sendo AC – administração central; DF – despesa financeira; R – risco, garantias e seguros; LB – lucro bruto e T – tributos. No caso do Distrito Federal, a orientação do Governo é a utilização da fórmula $\{(1+A) + (C) / (1-B)\} - 1$, sendo A – despesas indiretas (administração central, riscos, garantias e despesas financeira), B – tributos; e C – lucro bruto. Portanto, a utilização da fórmula da NOVACAP culminava em um valor menor, ou seja, resultava em maior vantajosidade e economia para os cofres públicos.

ANÁLISE

61. O exame aprofundado de quais gastos podem integrar o BDI e da faixa de aceitabilidade de cada elemento foge aos objetivos destes autos. Apesar de o Controle Interno ter feito algumas considerações acerca da aceitabilidade da composição do BDI utilizado pela jurisdicionada, a questão essencial que identificamos no subitem 4.3 é a ausência de planilha detalhada da composição dos benefícios e despesas indiretas nos processos analisados.

62. A ausência da planilha detalhada da composição do BDI constitui descumprimento do item XXIV, “d”, da Decisão nº 3.462/2005³, não tendo o justificante conseguido elidir essa pecha, a qual repercute negativamente no julgamento de suas contas.

Subitem 4.4 – incongruência nos parâmetros de determinação da planilha orçamentária da RA XVII (fls. 245-247*)

63. Nas planilhas acostadas aos Processos nºs 148.000.139/2009, 148.000.148/2010, 148.000.095/2010 e 148.000.375/2010, os quais cuidam de licitação na modalidade convite, constam os mesmos itens com preços diferentes, apesar de duas das planilhas se referenciarem às tabelas da NOVACAP.

ARRAZOADO (fls. 119-120)

64. As Resoluções nºs 507/2008 e 514/2010 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA estabelecem os valores para registro da Anotação de Responsabilidade – ART, os quais variam em função do valor do contrato/obra.

ANÁLISE

³ Embora dirigidas a órgãos/entidades específicos, são no mesmo sentido as Decisões nºs 6.604/2006 e 4.364/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



65. O justificante tem razão relativamente à variação nos valores do ART. Contudo, permanece a indicação de irregularidade do subitem 4.4, pois não houve manifestação quanto às demais divergências de preços entre itens semelhantes das planilhas, como registra o quadro a seguir:

PROCESSOS			A	B	C	D
DATA			Nov/09	Mai/10	Mai/10	Out/10
1	ITEM	UNID.	R\$	R\$	R\$	R\$
2	EPI	mês		245,00		173,01
3	Alimentação de pessoal			1.465,00		1.848,00
4	Engenheiro da obra	mês	2.325,00	3.685,00	4.800,00	3.685,00
5	Container c/ sanitário e	mês	900,00	--	700,00	650,00
6	Carga de material de	m ³	1,45	1,30		
7	Momento extraordinário de transporte de	m ³ /Km	1,20	1,03		
8	Tela de proteção em nylon larg.:	m	--	7,57	7,57	2,46
9	Betoneira 320 litros	mês	--	322,40	322,40	165,00
10	Sub-base ou base solo estabilizado granulome-	m ³	11,23	9,97		
11	Fornecimento de meios-	m	32,15			23,87
12	Execução de passeio em concreto	m ²	39,39			34,52

Fonte: fls. 246*

Subitem 4.6 – irregularidades do projeto básico na contratação de show artístico (fls. 248-249*)

66. O projeto básico constante do Processo nº 148.000.080/2010, cujo objeto é a contratação de empresa com a finalidade de promover a realização de shows com artistas escolhidos pela Admi-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

nistração Regional do Riacho Fundo I, já nomeava os artistas a serem contratados e o respectivo representante exclusivo, assemelhando-se a um pré-contrato. Além disso, não constava desse documento o número de horas da apresentação.

ARRAZOADO (fls. 123-127)

67. *A par de registrar a inexigibilidade da licitação quando houver singularidade dos bens, serviços ou fornecedor exclusivo ou inviabilidade de competição, o justificante alegou terem sido observadas na contratação em exame a legalidade e a vantajosidade para a Administração Pública, mormente quando se pagou o valor de R\$ 25.000,00, o menor entre as administrações regionais.*

68. *Trouxe à colação disposições da Decisão Normativa nº 03/1994 - TCDF, no sentido de ser inexigível a licitação para serviços não exemplificados nos incisos do art. 25 da Lei de Licitações. Além disso, acrescentou excerto de artigo que considera a consagração uma circunstância dinâmica no tempo e espaço, pois determinado artista pode ser reconhecido apenas em certos locais, por determinado público ou por críticos especializados.*

ANÁLISE

69. *Não houve questionamentos do Controle Interno quanto à pertinência da inexigibilidade ou em relação à consagração do artista, o que prejudica as alegações feitas pelo justificante.*

70. *A inexigibilidade de licitação da contratação em tela encontra fundamento no art. 25, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, o qual permite a contratação direta de artistas desde que consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública.*

71. *O Controle Interno não evidenciou, de forma inequívoca, se houve ou não o atendimento aos ditames do inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei das Licitações, apenas acostou ao seu relatório a recomendação da Procuradoria Geral a seguir:*

“No que concerne à razão da escolha do fornecedor ou executante, deverá explicitar como o interesse público será atendido com a contratação daquele artista profissional específico (inclusive no que concerne a compatibilidade entre a espécie de trabalho artístico a ser contratado e a finalidade cultural específica do evento), bem como deverá ser demonstrado que o mesmo é consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, da forma que exige o TCDF” – fl. 249.*

72. *Portanto, cremos que o fato não pode repercutir no julgamento destas contas, uma vez que não houve uma indicação de que a jurisdição tenha ou não cumprido a precitada recomendação. Por oportuno, há que se transcrever o Acórdão nº 822/2005 – Ple-*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



nário/TCU:

“Quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos, ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993”.

73. Quanto ao projeto básico se assemelhar a um “pré-contrato”, discordamos do Controle Interno, uma vez que, em se tratando de contratação direta, o projeto básico já deveria constar o nome do artista e seu representante. Desta forma, não cabe a indicação de irregularidade. A falta de informação quanto à duração do show constitui, certamente, uma falha de imprecisão do projeto básico, mas não possui relevância e materialidade para sustentar uma indicação de irregularidade destas contas.

Subitem 4.7 – irregularidade na contratação de empresa especializada em shows artísticos (fl. 249*)

74. Exame procedido no Processo nº 148.000.080/2010 evidenciou que o representante e integrante da dupla escolhida, Sr. Ernesto Ferreira Soares, emitiu, em março de 2010, declaração de exclusividade à empresa LIDURGERIO JOSÉ DE OLIVEIRA (nome de fantasia: ENERGIA MÓVEL – CNPJ 04.573.734/0001-10). Contudo, contratos anteriores tinham como representante exclusivo em outubro de 2009 o Sr. Ezio Cristiano Sine e em janeiro de 2010, o Sr. Ernesto Ferreira Soares.

75. A multiplicidade de representantes exclusivos levou o Controle Interno a concluir que as declarações de exclusividade acostadas aos autos são efêmeras e constituem simulação do cumprimento do art. 25, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

ARRAZOADO (fls. 128-129)

76. O justificante alega que os artistas foram contratados por seu empresário exclusivo e não por qualquer intermediário, como procura induzir o auditor da Secretaria de Estado de Transparência e Controle, uma vez que toda a documentação acostada ao feito demonstra, de forma robusta e cabal, que o empresário tinha vínculo com a dupla de artistas, fato inclusive confirmado pelo auditor.

77. Assim, as alterações contratuais realizadas pela sociedade empresária dos artistas não poderiam servir de provas de que ele não seria o empresário, quando há documento nos autos exarado pelos artistas declinando o representante exclusivo.

ANÁLISE



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

78. O inciso III do art. 25 dispõe ser inexigível a licitação para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

79. A situação descrita pelo Controle Interno demonstra que, em algumas ocasiões, a contratação ocorreu diretamente com os artistas e, em outras, com terceiros que detinham a declaração de exclusividade firmada por esses mesmos artistas. Não vislumbramos descumprimento da precitada norma e, portanto, não aquiescemos com a indicação de irregularidade no subitem 4.7, podendo ser dado provimento às alegações ofertadas.

Item 4.8 – contratação conjunta dos serviços artísticos e serviços de apoio (fl. 250*)

80. Foi constatada a contratação de empresa responsável por serviços artísticos e também pelo fornecimento dos materiais necessários ao evento, ou seja, sonorização, palco, iluminação e demais serviços técnicos. Assim, o valor correspondente à estimativa de custo, de R\$ 25.000,00, referente ao cachê dos artistas, não deveria ser destinado a outro serviço que não o cachê.

ARRAZOADO (fls. 129-131)

81. Inicialmente, o justificante insere em suas justificativas as considerações expendidas pelo nobre Conselheiro Ávila e Silva nos autos do Processo nº 306/2000, segundo o qual:

"É certo, também, que referidos cantores vêm acompanhados por suas bandas e equipamentos. Seus shows são montados com projeto de iluminação, cenografia, exigência de palco e camarins. Enfim, o acessório acompanha o principal, dele fazendo parte integrante. O que me parece difícil é exatamente contratar referidos artistas, de ampla consagração pela crítica e pelo público, sem atender as exigências e as garantias dos acessórios. É o que a Fundação Cultural chama de "Show Colocado" (fl. 226), explicando que artistas de qualidade impar e em grande consagração nacional "levam ao palco espetáculos fechados com coreografia própria, complementação de dançarinos, solistas especiais e cenário específico que exigem certo acerto mediante ensaios prévios e, portanto, só admitem fazê-lo com estrutura própria". Mais, o show repete o já apresentado em outros Estados. Os empresários dispõe de toda estrutura técnica operacional de modo a evitar contratemplos, imprevistos e desgastes para os artistas, que não aceitam estremecimentos em suas imagens. A esses fatos, tenho por razoáveis as justificativas apresentadas pela Secretária de Cultura, isentando esse item dos elencados para a aplicação de penalidade de multa" – fl. 129-130.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



82. Aduziu, ainda, não ser crível contratar um artista e, paralelamente, os equipamentos, tendo o procedimento adotado pela Administração Regional do Riacho Fundo I redundado em economia relevante para o erário, pois se fossem contratados à parte, haveria um gasto de, no mínimo, 50% a maior (fl. 131)

ANÁLISE

83. O justificante não juntou comprovação de que a contratação separada dos recursos necessários ao evento artísticos importasse num custo adicional de 50%. Contudo, temos por aceitáveis as alegações apresentadas, mormente dada a reduzida materialidade envolvida, e que a apresentação de uma dupla de artistas como a tratada nos autos não requer recursos excepcionais, de elevado custo.

Subitem 4.9 – ausência de registro na Delegacia do Trabalho dos artistas contratados (fl. 252*)

84. Não consta dos autos de nº 148.000.080/2010 (contratação de artistas para comemoração de aniversário da RA XVII), a comprovação do cumprimento do art. 6º da Lei nº 6.533/78, o qual determina o registro prévio, na Delegacia Regional do Ministério do Trabalho, para o exercício da profissão de artista.

ARRAZOADO (fls. 131-132)

85. O justificante argumentou que a exigência de registro na Delegacia Regional do Trabalho – DRT é para o exercício da profissão, ou seja, para o profissional e não para a sociedade empresária ou o empresário, tendo em vista as disposições do art. 6º, da Lei nº 6.533/78:

“O exercício das profissões de Artista e de Técnico em Espetáculos de Diversões requer prévio registro na Delegacia Regional do Trabalho do Ministério do Trabalho, o qual terá validade em todo o território nacional”

86. Aduziu que sempre foi regra na RA XVII a exigência dos registros dos artistas, inclusive como item do edital do certame. Além disso, ponderou constarem dos autos todos os registros dos artistas, como exigem a Lei nº 6.533/78 e o Parecer nº 393/2008-PROCAR/PGR.

ANÁLISE

87. Não houve a comprovação do alegado. O Termo de Declaração firmado em sindicância instaurada em razão dos pontos de auditoria desta TCA traz a seguinte informação: “o fato de constar o registro na Ordem dos músicos do Brasil, conforme página 50 do referido processo, fica claro que em relação ao registro trabalhista está em conformidade com a lei” – fl. 158. Contudo, esse



registro não substitui o requerido pela Lei 6.533/78.

88. A despeito de o justificante não ter comprovado as suas alegações, a situação descrita pelo Controle Interno constitui falha formal da qual não resultou dano ao erário, e, dada a sua característica marcadamente operacional, não é passível de ser atribuída aos dirigentes máximos da Unidade Administrativa. Portanto, deve ser dado provimento ao justificante, relativamente à não indicação de irregularidade por conta desse subitem.

Subitem 4.10 – falta de parâmetro de comparação com outros artistas de semelhante consagração (fl. 253*)

89. Segundo o Parecer nº 0393/2008-PROCAD/PGDF, a justificativa de preços deve ser realizada por meio de pesquisa de mercado, comparando o cachê cobrado com outras apresentações semelhantes, com quantidade de horas proporcionais, levando em conta eventos particulares e públicos e comparando-se artistas de semelhante consagração.

90. Apesar de haver orçamento de 3 (três) duplas de artistas, não seria possível avaliar a adequação do preço pois o projeto básico apresentava apenas a duração do evento e não a duração da apresentação.

ARRAZOADO (fls. 132-134)

91. Segundo o justificante, na Lei nº 8.666/1993 não há qualquer menção a parâmetro de comparação entre profissionais, ante a natureza jurídica do instituto da inexigibilidade. Acrescentou, ainda, que a Administração Regional de Riacho Fundo I contratou menos artistas para shows que as demais, tendo obtido os menores preços entre as Regionais, porquanto realizou pesquisa, conforme consta dos autos.

ANÁLISE

92. Com razão o justificante. Se fosse possível a comparação, não seria inexigível a licitação. Quanto à impossibilidade de avaliação da adequação do preço contratado com os valores de mercado, em razão de não estar prevista a duração da apresentação no projeto básico, mencionamos que a jurisdicionada forneceu ao Controle Interno essa informação (duas horas). Logo, havia a possibilidade dessa aferição. Em consequência, e considerando, ainda, que havia nos autos três orçamentos, não subsiste a falha apontada, devendo ser dado provimento ao justificante quanto a esse quesito (subitem 4.10).

Subitem 4.11- parecer da assessoria técnica em divergência às irregularidades apontadas na auditoria (fl. 253*)

93. Consta no Processo nº 148.000.080/10 um parecer da Asses-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



soria Técnica – ASTEC, opinando pela regularidade da contratação nos seguintes termos:

“Após analisar os autos do processo, verificamos que o mesmo está regularmente formalizado, atendendo os requisitos legais e necessários para o seu desenvolvimento, ou seja, a) profissionalismo do artista; b) contratação direta ou por meio de empresário exclusivo; c) consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública”.

ARRAZOADO (fls. 134-136)

94. O justificante argumentou que o parecer encontra-se em sintonia com a Lei de Licitações, a doutrina dominante, os entendimentos dos Tribunais de Contas e sua própria convicção. Além disso, aduziu:

“como se trata de parecer que exige conhecimento técnico (Jurídico), como se admitir que eventual interpretação equivocada da norma – que não é o caso que ocorreu no feito, possa ser imputado ao Administrador que acatou in totem a interpretação do nobre Causídico parecerista?

95. Alegou, também:

“Veja-se nobre Relator, que o ora Peticionário apenas acatou o Parecer do ASTEC, porquanto não dispõe de conhecimento técnico, tampouco de fundamentos para afastar o entendimento do insigne Causídico (Procurador aposentado), além do mais inexistente a malfadada ilegalidade, vez que a contratação dos shows ocorreu de forma escoreita e baseada nos ditames legais e o Parecer n. 393/2008-PROCAD/PGR”

96. Além disso, argumenta o justificante, caso se entendesse equivocado o parecer do ASTEC, isso deveria ser atribuído tão somente ao parecerista e não ao então Administrador Regional.

ANÁLISE

97. Com razão o justificante. Não há fundamento em imputar ao dirigente da Unidade Administrativa a responsabilidade pelo conteúdo de parecer jurídico, salvo se esse for acatado e fundar-se em evidente aberração jurídica, perceptível ao vulgo. No mesmo sentido é o Acórdão nº 2.189/2006 – TCU/Plenário, no qual aquela Corte entende possível a aplicação de sanção aos gestores e aos assessores jurídicos por pareceres não fundamentados em razoável interpretação das normas ou que representem grave ofensa à ordem jurídica. Portanto, cabe dar provimento ao Peticionário quanto ao subitem 4.11.

Subitem 4.13 – irregularidades em processos licitatórios para



execução de obra (indícios e conluio e ausência de competição) (fls. 254-255*)

98. O Controle Interno relacionou cinco procedimentos licitatórios cujos certamistas apresentaram planilhas orçamentárias com preços bastante semelhantes, configurando indícios de combinação de preços e ausência de competição.

99. A Comissão de Licitação, apesar das irregularidades constantes das propostas das licitantes, declarou vencedores para os certames, os convites foram homologados e seus objetos, adjudicados às empresas.

ARRAZOADO (fls. 136-140)

100. Afirma o justificante que a Lei de Licitações fixa o teto para a modalidade Convite, não comportando qualquer brecha para a discricionariedade do administrador, que se encontra delimitado pelos contornos fixados no art. 38 da referida Lei. Assim, se foram observadas todas as fases do procedimento licitatório, um julgamento objetivo, número de participantes e cumprimento integral do disposto no art. 44 da mesma norma, seria inadmissível a alegação de proximidade dos valores ao limite legal.

101. Frisou, ainda, o justificante, que não integrou a comissão permanente de licitação, não interferiu no procedimento licitatório e jamais manteve qualquer tratativa com eventuais licitantes, em respeito aos postulados constitucionais e morais que norteavam sua atuação.

102. Alegou, mais, que seriam necessárias provas, e não meras inferências, como fizera o auditor da STC. Assim, como vincular os licitantes com o Administrador Regional, se a competência para o procedimento licitatório é da comissão permanente de licitação?

ANÁLISE

103. A licitação somente produz os efeitos jurídicos necessários se houver a homologação pela autoridade competente. Nessa fase, cabe ao responsável verificar a legalidade dos atos praticados e avaliar a conveniência da contratação do objeto, equivalendo à aprovação da licitação pelo dirigente. Contudo, meros indícios de conluio não bastam à imputação de irregularidade, podendo ser dado provimento às alegações trazidas pelo justificante, quanto ao subitem 4.13.

104. Relativamente ao erro na composição do item, trata-se de falha formal, considerando que a diferença da proposta que deveria ser contratada para a efetivamente contratada foi de menos de R\$ 200,00.

Subitem 4.14 – inclusão nas propostas de itens que não fa-



zem parte da composição do BDI (fls. 256-258*)

105. Nesse subitem o Controle Interno relacionou as seguintes ocorrências:

- a) inclusão, no BDI, de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL, tributos relacionados ao resultado financeiro da pessoa jurídica, de natureza personalíssima e sem relação com as despesas indiretas advindas da execução dos serviços ou obras de engenharia;
- b) a fórmula utilizada apenas soma os vários fatores, ao contrário da preconizada pelo TCU, onde a taxa do BDI é determinada pela aplicação dos índices, mediante uma operação matemática complexa, com multiplicações, divisões, somas e subtrações;
- c) inclusão de percentual de 2% a 3% para o Imposto Sobre Serviços – ISS, quando a alíquota devida seria de 1%, de acordo com o Decreto nº 25.508/2005, que regulamenta o referido tributo;
- d) ausência de decomposição de encargos sociais e despesas financeiras, em desacordo com a Decisão nº 4.033/2007.

ARRAZOADO (fls. 140-147)

106. O justificante, a par de transcrever algumas considerações do TCU referentes aos Acórdãos nºs 325/2007 e 2.369/2011, registrou inexistir qualquer regramento quanto ao que pode e ao que não deve ser inserido como BDI.

107. Contradizendo essa afirmativa, concorda que, “No processo nº 148.000/375/2010, realmente a licitante informa os itens discriminados pela Auditoria que não devem compor o BDI, o que procede, porem (...)”.

108. No que tange à fórmula aplicada, argumentou que, ao utilizar o cálculo preconizado pela NOVACAP, chegou-se, nos processos relacionados, a um BDI menor que o proposto pela Administração, que era de 28,38%.

ANÁLISE

109. Relativamente à adequação da fórmula utilizada para calcular o BDI, não há unanimidade a respeito, e existem outras fórmulas igualmente aceitáveis além da proposta no Acórdão TCU nº 325/2007. Ademais, no caso concreto, o cálculo feito pela jurisdição conduz necessariamente a um BDI menor que se utilizada a forma preconizada por aquela Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

110. Contudo, o justificante não afastou a impropriedade referente à utilização dos percentuais de 2% a 3% como alíquota do ISS, quando a aplicável, no caso de obras, construções e reformas, é de 1%. Também não foi justificada a inclusão indevida de itens no BDI, como IRPJ e CSLL.

Subitem 4.16 – obras executadas sem garantia de caução (fl. 259*)

111. Nos processos examinados, apesar de prevista cláusula de recolhimento de caução, inexistiu a comprovação de que isso tenha ocorrido.

ARRAZOADO (fls. 145-146)

112. O justificante alega que o art. 56 da Lei nº 8.666/1993 dispõe quanto à não exigibilidade de garantia, mormente em serviços como os tratados nos Processos nºs 148.000.139/2009 e 148.000.095/2010.

113. Também, argumentou que não há nos autos qualquer referência à ocorrência de prejuízos em razão da falta de garantia.

ANÁLISE

114. É incontestável a não obrigatoriedade de apresentação de garantia, de acordo com o art. 56, caput, da Lei de Licitações, fato também reconhecido pelo Controle Interno. Contudo, se há essa exigência contratual, a mesma deve ser cumprida.

115. De todo modo, e considerando a ausência de prejuízo ao erário, o fato constitui mera falha formal, a qual enseja a aposição de ressalva. Portanto, deve ser dado provimento ao justificante, quanto à inexistência de irregularidade no subitem 4.16.

Subitem 4.17 - ausência de diário de obras (fls. 259/260*)

116. Análise procedida nos Processos nºs 148.000.139/2009, 148.000.148/2010, 148.000.195/2010 e 148.000.375/2010, evidenciou que o executor dos contratos não juntou aos autos as cópias dos boletins de ocorrências (Diário de Obra), o que constituiria descumprimento ao § 1º, art. 67, da Lei nº 8.666/1993.

ARRAZOADO (fl. 147)

117. O justificante, ao manifestar-se quanto a esse subitem, inicialmente, trouxe as seguintes disposições do art. 67, § 1º, da Lei de Licitações:

“A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribui-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



ção”.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados”.

118. Assim, argumenta, a hermenêutica denota a palavra ocorrência como sinônimo de acontecimento, algo anormal, intercorrência, ou seja, somente com um acontecimento anormal na execução da obra ou serviço seria obrigatório o registro em relatório de acompanhamento pelos gestores do contrato.

ANÁLISE

119. Pode ser dado provimento às alegações do justificante. De fato, a norma, ao concluir que o executor do contrato deve determinar o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, nos faz concluir que é necessária uma premissa, a ocorrência, um acontecimento contrário ao bom andamento da obra ou serviço.

Subitem 4.19 – Ausência de relatório de acompanhamento de obras pelo executor do contrato (fl. 261*)

120. O Controle Interno constatou a ausência do relatório de acompanhamento de obras nos Processos nºs 148.000.139/2009, 148.000.148/2010, 148.000.095/2010 e 148.000.375/2010.

ARRAZOADO (fls. 147-148)

121. O justificante apresentou, quanto a essa impropriedade, as mesmas alegações ofertadas em relação ao subitem 4.17.

ANÁLISE

122. A falha nos parece de natureza meramente formal, da qual não foi apontada a existência de dano ao erário, não comporta a indicação de irregularidade e somente enseja a aposição de ressalva às contas anuais. Em consequência, deve-se dar provimento parcial ao justificante quanto ao subitem 4.19.

ALEGAÇÕES FINAIS (fl. 148-149)

123. O justificante, por todo o alegado, requereu que:

“(…) seja ilidida a peça incoativa por inépcia, com supedâneo no art. 395, inciso I, CPP, cc. o art. 295, inciso I, parágrafo único, incisos I e II, do CPC, e, sobretudo, por ausência de individualização e demarcação de eventuais condutas, consoante dicção do art. 41, do Digesto Processual, o que por si só limita, sobremaneira, o exercício do contraditório, ampla defesa e extirpa com o devido processo legal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



porquanto o Peticionário desconhece os fatos que recai sobre seus ombros”.

124. Igualmente, pugnou:

“para que a presente *Persecutio*” seja refutada por **carência de ação, por faltar ao Ministério Público interesse de agir**, art. 3º, do CPC, cc. o inciso II, 2ª parte, do art. 395, do Códex de Ritos Penal, e/ou por **ausência de justa causa para o exercício da demanda**, com espeque no art. 395, inciso III, deste Estatuto Processual”.

125. Por fim, o justificante solicita o julgamento de suas contas, referentes ao exercício de 2010, da Região Administrativa do Riacho Fundo I – RA XVII, regulares, com fundamento no art. 167, inciso I, do RI/TCDF. Requer, também, quando do julgamento deste feito, prévia intimação ao Advogado MANOEL ÁGUIMON PEREIRA ROCHA – OAB/DF nº 27.230, para o fito de realizar sustentação oral.

ANÁLISE

126. Concernente à alegada inépcia desta audiência, em razão da ausência de individualização e demarcação de eventuais condutas, prejudicando o exercício do contraditório e ampla defesa, porquanto desconheceria os fatos que recaem sobre seus ombros, a própria peça acostada aos autos pelo justificante desmente e desqualifica essas ponderações, uma vez que, em suas razões de justificativa estão relacionados todas as impropriedades indicadas na Decisão nº 5.588/2012, seguidas das alegações correspondentes, e identificando, inclusive, que a Informação 106/2012 – SECONT 2ª DICONTE registra incorreções quanto às falhas correspondentes aos subitens 4.8 a 4.11.

127. Relativamente à carência de ação, vez que faltaria ao Ministério Público e ao próprio Tribunal de Contas interesse de agir, por faltar justa causa, não vemos como o justificante encontra sustentação nessa alegação, pois a mesma jurisprudência que acosta registra:

“(…) É dizer: sob perspectiva de sua efetividade, o processo deve mostrar-se, desde a sua instauração, apto a realizar os diversos escopos da jurisdição, isto é, revelar-se útil. Por isso fala-se em interesse utilidade. (...) Por isso, entendemos perfeitamente possível o requerimento de arquivamento do inquérito ou peças de investigação por ausência de interesse – utilidade – de agir” – fl. 105.

128. Ora, o binômio interesse – utilidade destes autos deriva de mandamento constitucional insculpido no parágrafo único do art. 70 da CF, o qual determina a prestação de contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

129. No que tange ao pedido de sustentação oral, pode o Tribunal deferi-lo, por encontrar fundamento nas disposições do art. 60 do RI/TCDF, devendo o seu representante ser intimado, com prazo de dez dias, da inclusão deste feito na pauta de julgamento, nos termos do § 1º do citado artigo.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

I – B - APRESENTADAS POR NIVARDO BARROS DE MACEDO

130. Intimado por meio da Comunicação de Audiência nº 235/12 – SECONT/GAB (fl. 70), o Sr. NIVARDO BARROS DE MACEDO encaminhou a este Tribunal os expedientes de fls. 77-86 e 236-243, analisados a seguir.

131. O referido responsável exerceu o cargo de Diretor Geral da Administração Regional do Riacho Fundo no exercício financeiro ao qual se reporta esta TCA e apresentou, em suma, a alegação de ser portador de câncer de bexiga, ter sofrido três infartos e, ainda, pelo fato de se encontrar afastado do serviço público, informou se encontrar impossibilitado para executar serviços e coletar documentos que legitimem a baixa na conta contábil nº 112.192.500. Por fim, requereu a anistia a possíveis punições impostas a sua pessoa (fl. 77).

ANÁLISE

132. O Tribunal, por intermédio da Decisão nº 5588/2012, item II, deliberou:

“(…) nos termos do art. 13, III, da Lei Complementar nº 1/94, autorizar a audiência dos servidores relacionados no § 8.4 da Informação, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa, quanto às irregularidades aludidas nos itens 2.3, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14, 4.16, 4.17 e 4.19 do Relatório de Auditoria nº 01/2011-DIRAS/CONT, ante a possibilidade de julgamento pela irregularidade de suas contas, com fulcro no art. 17, III, ‘b’, e aplicação das penalidades previstas no art. 57, I, c/c o art 20, parágrafo único, e no art. 60 da Lei Complementar nº 01/1994 (...).”

133. Assim, o justificante não se manifestou em relação a nenhuma das falhas relacionadas na referida Decisão, limitando-se a informar quanto à sua idade avançada (74 anos) e aos múltiplos problemas de saúde que enfrenta. Não encontramos fundamentos para seu requerimento, o qual não deve ser provido.

134. Contudo, considerando que nos Tribunais de Contas se busca a verdade material, as alegações apresentadas pelo outro res-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



ponsável tidas por procedentes pela Corte podem aproveitar ao Sr. NIVARDO BARROS DE MACEDO.

II – CONCLUSÕES

135. Em razão do exame procedido no tópico anterior, podem ser consideradas procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. JOSÉ LOPES LIMA, por meio de seu representante, relativamente às falhas indicadas nos subitens: 2.3, 3.3, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.16 e 4.17 e parcialmente procedentes quanto às impropriedades registradas nos subitens 4.1 e 4.19.

136. Contudo, o citado responsável não logrou elidir as irregularidades aludidas nos subitens 4.1 (parte), 4.2, 4.3, 4.4 e 4.14 do Relatório de Auditoria nº 01/2011-DIRAS/CONT, descritas a seguir, e, em consequência, ressalvado o direito, antes do julgamento, do justificante à sustentação oral requerida, suas contas podem ser julgadas irregulares, com fundamento no art. 17, inciso III, “b”, da Lei Complementar nº 01/1994, c/c o art. 167, inciso III, “b”, do RI/TCDF:

SUBITEM	DESCRIÇÃO	FLS*
4.1	Ausência de pesquisa prévia de preços	241-243
4.2	Ausência de projeto básico	243-244
4.3	Ausência de planilha detalhada da composição do BDI no projeto básico	244-245
4.4	Incongruências nos parâmetros de determinação da planilha orçamentária da RA XVII	245-247
4.14	Inclusão nas propostas de itens que não fazem parte da composição do BDI	256-258

137. Da mesma forma, apesar de não ter apresentado suas razões de justificativa, ao Sr. NIVARDO BARROS DE MACEDO aproveitam aquelas alegações trazidas pelo Sr JOSÉ LOPES LIMA tidas por total ou parcialmente procedentes, podendo suas contas anuais, referentes à gestão da Administração Regional do Riacho Fundo I, no exercício financeiro de 2010, serem julgadas nos mesmos termos.

138. Ademais, com fulcro item III da Decisão nº 5.588/2012, o Tribunal poderá deliberar quanto à aplicação, aos responsáveis referidos no parágrafo precedente, das penalidades previstas no art. 57, I, c/c o art. 20, parágrafo único, e no art. 60 da Lei Complementar nº 01/1994.

139. A Informação nº 106/2012 – SECONT 2ª DICONTE consignou que os ordenadores de despesa substitutos, Srs. Armínio Alexan-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

dre Moreira Filho, Manoel Fonseca de Souza e Mênica Caetano Vasconcelos, não deveriam ser chamados em audiência em razão de os seus períodos de gestão serem incompatíveis com a natureza das falhas apontadas (fl. 50, § 8.5). Relativamente à gestão dos agentes de material, Sr. Mênica Caetano Vasconcelos e Sra. Maria José Rodrigues de Lima, também não se indicou óbices às suas gestões. Portanto, as contas de todos esses responsáveis podem ser julgadas regulares, com fundamento no art. 17, inciso I, da LC nº 01/94, c/c o art. 167, inciso I, do RI/TCDF.”

10. Concluindo, a Unidade Instrutiva sugere ao e. Plenário:

“I. considerar procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo responsável nomeado no § 135 (fl. 275), relativamente às falhas indicadas nos subitens 2.3, 3.3, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.16 e 4.17; parcialmente procedentes as referentes aos subitens 4.1 e 4.19 e improcedentes as alegações trazidas quanto aos subitens 4.2, 4.3, 4.4, e 4.14 do Relatório de Auditoria nº 01/2011 – DIRAG/CONT (Processo 040.000.834/2011);

II. negar o pedido de fls. 77 por falta de previsão legal;

III. julgar, em consequência, as contas dos responsáveis indicados nos §§ 134 e 135 (fl. 275), referentes à gestão da Região Administrativa do Riacho Fundo I – RA XVII, no exercício financeiro de 2010, irregulares, com fundamento no art. 17, inciso III, “b”, c/c o art. 167, inciso III, “b”, do RI/TCDF, em razão das impropriedades apontadas no Relatório de Auditoria nº 01/2011-DIRAG/CONT, a seguir listadas: 4.1 - Ausência de pesquisa prévia de preços; 4.2 - Ausência de projeto básico; 4.3 - Ausência de planilha detalhada da composição do BDI no projeto básico; 4.4 - Incongruências nos parâmetros de determinação da planilha orçamentária da RA XVII; e 4.14 - Inclusão nas propostas de itens que não fazem parte da composição do BDI;

IV. deliberar quanto à aplicação, aos referidos responsáveis, das penalidades previstas no art. 57, I, c/c o art. 20, parágrafo único, e no art. 60 da Lei Complementar nº 01/1994;

V. julgar regulares as contas dos gestores referidos no § 139 (fl. 276), relativas à administração da RA XVII no exercício financeiro de 2010, com fulcro no art. 17, inciso I, da LC nº 01/94, c/c o art. 167, inciso I, do RI/TCDF;

VI. autorizar o retorno dos autos à SECONT para fins de arquivamento e a devolução do Processo nº 040.000.834/2011 à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.”



MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

11. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 1.109/13 (fls. 278/280-v), da lavra da Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, endossa as sugestões alvitadas pelo Corpo Técnico. Do mencionado Parecer destaco o seguinte trecho:

“8. Considerando a proposição de irregularidade das contas, com a consequente aplicação de penalidades aos gestores, Srs. NIVARDO BARROS DE MACEDO e JOSÉ LOPES LIMA, esta Procuradora abordará os fatos, respectivas razões e análise referentes aos subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.14.

9. Em preliminar, o Sr. José Lopes Lima alegou que a peça vestibular não fez a correlação entre as condutas do agente e as respectivas falhas ocorridas, em respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório, e que, ademais, faltaria ao MPC e ao TCDF o interesse de agir, por falta de justa causa.

10. O Corpo Técnico refutou tais alegações, assegurando que o justificante, na condição de gestor, está sujeito à prestação de contas, na forma do art. 70¹ da Constituição Federal, não havendo como disso se afastar, cabendo-lhe provar que não é o responsável pelas infrações que lhe foram imputadas. Acrescentou que as irregularidades foram descritas detalhadamente no Relatório de Auditoria nº 01/CONTROLADORIA e devidamente discutidas na Informação do Corpo Técnico, no Parecer do MPC e no Relatório/Voto condutor da Decisão nº 5.588/2012, de forma a possibilitar aos alcançados a defesa dos fatos apontados. Portanto, improcedentes os argumentos preliminares oferecidos, passando-se, a seguir, a tratar do mérito das justificativas para as falhas ocorridas.

*11. No que se refere aos esclarecimentos para o subitem 4.1 – **Ausência de pesquisa prévia de preços e falha na referência das planilhas orçamentárias da Unidade para aquisição de serviços e materiais de engenharia** -, o justificante alegou que houve ampla pesquisa de preço por contato telefônico, com pedido de encaminhamento por e-mail ou fac-símile, e que, ademais, o orçamento das obras de engenharia pautou-se na Tabela da NOVACAP, que tem ampla aplicação no DF. Acrescentou que a falta de referência nas planilhas não ocasionou prejuízo ao erário, sendo apenas impropriedade formal.*

12. Em relação às alegações para a ausência de pesquisa de preço, como não se fizeram acompanhar da devida comprovação, o

¹ Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

Corpo Técnico considerou-as improcedentes. Por outro lado, considerou parcialmente procedente a justificativa de que a falta de referência nas planilhas não acarretou prejuízo ao erário, embora tenha incluído o subitem 4.1 no julgamento irregular das contas.

13. O MPC diverge do Corpo Técnico quanto à procedência parcial dessa última justificativa para falta de referencial nas planilhas de preço, tendo em vista que, independentemente da ausência ou não de prejuízo, as obras e serviços de engenharia devem se fazer acompanhar de planilhas estimativas contendo a composição de todos os custos unitários envolvidos, BDI, encargos sociais, memorial de cálculo dos itens de serviço e de documentação da coleta de preços que demonstre a adequação dos valores propostos com os praticados no mercado, inclusive, informando a fonte de consulta, conforme deliberado nas Decisões 5.745/2005² e 4.033/2007³ do TCDF. Além disso, com base nesses julgados, os orçamentos das obras devem ser elaborados, inicialmente, com base no sistema SINAPI, podendo utilizar as fontes alternativas somente quando não encontrado o item naquele sistema e, ainda assim, com as devidas justificativas.

14. Portanto, na espécie, a alegação do justificante esbarra nas orientações emanadas pelo TCDF quanto ao uso de fontes alternativas de referência na elaboração das planilhas orçamentárias para obras e serviços de engenharia, razão pela qual o MPC considera improcedentes as justificativas para todo o subitem 4.1, devendo, portanto, repercutir negativamente no julgamento das contas.

15. Quanto à falha do subitem 4.2 – Ausência de Projeto Básico -, em linhas gerais, o justificante, fl.113, alegou que inexistia um modelo padrão de projeto básico, sendo essencial que o seu con-

² II - informar à NOVACAP que: a) em relação a obras de edificações, o Tribunal adotará, sempre que possível, para análise da conformidade dos preços, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, e considerará que os custos unitários de materiais e serviços de obras não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do referido sistema, exceto em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo;

³ IV .determinar à Secretaria de Educação do DF que ... d) instrua os processos licitatórios de obras e serviços de engenharia com cópias da composição de custos unitários, do BDI, e dos Encargos Sociais; da memória de cálculo que subsidiou a definição dos quantitativos dos itens de serviço; das coletas de preços, e tudo mais que for necessário para demonstrar a adequação dos preços propostos com os praticados no mercado (5º Achado); e) somente em situações excepcionais e justificadas, em que não for possível a quantificação dos materiais/serviços a serem orçados, conforme vedação disposta no § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, utilize unidades de medida genéricas, e desde que oriundas de coleta de preços em pelo menos três empresas distintas (5º e 8º Achados); f) inclua nos editais de licitação de obras e serviços de engenharia (6º Achado): f. 1)critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, na forma de que dispõe o art. 40, inciso X, da Lei de Licitações, a partir dos quais somente serão aceitos aqueles devidamente justificados; f.2)exigência de apresentação, por parte dos proponentes, da composição detalhada dos custos unitários; do BDI; e dos Encargos Sociais, de modo a que sejam avaliados conforme critérios previamente estabelecidos, que determinem, inclusive, as penalidades a que estarão passíveis aqueles que infringirem referidos critérios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

teúdo contemple todas as informações necessárias à execução do objeto da licitação, estabelecendo os principais parâmetros envolvidos na contratação, como quantidades, prazos, condições de fornecimento, forma de pagamento e forma de execução da garantia.

16. *Sob o ponto de vista do Corpo Técnico, tais alegações não merecem prosperar, uma vez que não se fizeram acompanhar, quanto à existência nos respectivos processos, dos componentes imprescindíveis e satisfatórios à perfeita caracterização da obra ou serviço, nos termos do inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93. Além disso, asseverou que um projeto básico ou insuficientemente detalhado pode proporcionar prejuízo ao erário.*

17. *Dessa forma, como a justificativa não afastou a irregularidade em questão, o fato deve macular a apreciação das contas, nos termos do art. 17, III, alínea "b" da LC 01/94, entendimento esse que o MPC acompanha, tendo em vista grave infração à Lei de Licitações.*

18. *Para o subitem **4.3 – ausência de planilha detalhada da composição dos benefícios e despesas indiretas - BDI no projeto básico**, o justificante trouxe que inexistia qualquer regramento normativo que nomine o que pode e o que não pode ser inserido no BDI. Defendeu que há apenas critério contábil que possibilita classificar quais gastos podem ser considerados como despesas indiretas.*

19. *O Corpo Técnico considerou improcedente ditas explicações, tendo em vista que, nesse tópico, não se está questionando a aceitabilidade da composição do BDI, mas a falta de planilha detalhada da composição dos benefícios e despesas indiretas nos processos apontados no Relatório de Auditoria nº 01/CONTROLADORIA (fls. 234-268 do Processo nº 40.000.834/2011).*

20. *Sobre o tema, acerca da ausência do detalhamento do BDI nos processos de licitação, o Corpo Técnico comentou que o TCDF expediu as deliberações nºs 3.462/05, 4.364/2005 e 6.604/2006, determinando a órgãos específicos do GDF que fizessem constar tal detalhamento nos processos licitatórios, razão pela qual a resposta apresentada não elidiu a falha apontada, representando, por conseguinte, irregularidade na gestão, declaração que o MPC aquiesce pelos próprios fundamentos embasados na análise.*

21. *Quanto ao subitem **4.4 – incongruência nos parâmetros de determinação da planilha orçamentária da RA XVII**, o justificante trouxe que os valores para registro da Anotação de Responsabilidade variam em função do valor do contrato/obra e são estabelecidos pelas Resoluções nºs 507/2008 e 514/2010 do Conselho*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS – MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA.

22. *Todavia, refutou o Corpo Técnico que as divergências de preços entre itens semelhantes das planilhas não se limitaram a parâmetros de ART, mas a diversos itens da planilha, para os quais não foram apresentados esclarecimentos. Nessas circunstâncias, com razão o Corpo Técnico quanto à manifestação adotada, tendo em vista que a planilha apontada no Relatório de Auditoria nº 01 – Controladoria, fls. 246/247, indicou diversos itens repetitivos no mesmo certame, entretanto, com preços diferentes para ART da obra, placa de obra, serviços preliminares e administrativos, transporte, alimentação, meio-fio, dentre outros. Portanto, se não houve esclarecimento suficiente, não há como afastar a irregularidade apontada.*

23. *No tocante à falha indicada no subitem 4.14 - **inclusão nas propostas de itens que não fazem parte da composição do BDI**, o justificante, além de citar trechos dos Acórdãos nºs 325/2007 e 2.369/2011, comentou não haver qualquer regramento quanto ao que pode ou não ser inserido na composição do BDI. Mais uma vez, o Corpo Técnico entendeu que a justificativa foi insuficiente e genérica, sobretudo, por não afastar a irregularidade decorrente da utilização dos percentuais de 2% a 3% como alíquota do ISS, uma vez que, quando aplicável, no caso de obras, construções e reformas, é de 1%. Além disso, também não foi justificada a inclusão indevida de itens no BDI, como IRPJ e CSLL, portanto, a irregularidade influencia negativamente na apreciação das contas, opinião a qual o MPC, no caso, acolhe sem maiores delongas.*

24. *A Instrução informa a existência de pedido de sustentação oral, por parte do representante legal do Sr. José Lopes Lima, o qual o TCDF deverá deliberar a respeito.*

25. *Quanto ao mérito das contas dos ordenadores de despesas, esta Representante do Parquet especial, em razão da improcedência das justificativas examinadas, entende que as irregularidades registradas nos subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.14 guardam relevância suficiente para que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Nivardo Barros de Macedo e José Lopes Lima referentes à gestão da Região Administrativa do Riacho Fundo I – RA XVII, no exercício financeiro de 2010, com fundamento no art. 17, inciso III, “b”, c/c o art. 167, inciso III, “b”, do RI/TCDF, conforme proposto no item III das sugestões do Corpo Técnico.”*

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



VOTO

12. Cuidam os autos da Tomada de Contas Anual dos Ordenadores de Despesa, Agentes de Material e demais responsáveis pela Administração Regional do Riacho Fundo I, referente ao exercício financeiro de 2010.

13. Nesta fase, analisam-se as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, em face das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 01/11-DIRAD/CONT, conforme determinado pela Decisão nº 5.588/12-CRR (fls. 64/65).

14. O Corpo Técnico e o **Parquet** especial manifestam-se de forma convergente, no sentido de que o Tribunal refute as preliminares levantadas, considere parcialmente procedentes as justificativas apresentadas pelo Senhor José Lopes Lima, aproveitando-as para o Senhor Nivardo Barros de Macedo, e julgue suas contas como **irregulares**, tendo em vista a ocorrência das seguintes falhas:

SUBITEM	DESCRIÇÃO	FLS*
4.1	Ausência de pesquisa prévia de preços	241-243
4.2	Ausência de projeto básico	243-244
4.3	Ausência de planilha detalhada da composição do BDI no projeto básico	244-245
4.4	Incongruências nos parâmetros de determinação da planilha orçamentária da RA XVII	245-247
4.14	Inclusão nas propostas de itens que não fazem parte da composição do BDI	256-258

(*) folhas do Processo nº 040.000.834/11

15. Quanto às preliminares alegadas pelo representante legal do Senhor José Lopes Lima, não há reparos às análises empreendidas nos Pareceres. Da leitura do Relatório de Auditoria nº 01/11-DIRAD/CONT, bem como da Informação nº 106/12-SECONT/2ªDICONTE (fls. 40/52) e do Relatório/Voto condutor da Decisão nº 5.588/12-CRR (fls. 58/63), não restam dúvidas acerca das condutas irregulares sobre as quais os responsáveis deveriam se manifestar, não havendo margem para a alegação de desrespeito às garantias constitucionais de ampla defesa e do contraditório.

16. Também não merece prosperar a alegação de falta de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 20.461/11

Rubrica

interesse em agir deste Tribunal de Contas e do Ministério Público junto a esta Corte. Conforme a inteligência do art. 71 c/c o art. 75, ambos da Constituição Federal, resta inequívoco e transparente que a matéria é do interesse deste Tribunal de Contas, a quem a Carta Magna designa atribuição de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

17. No concernente às falhas apontadas pela Área Técnica e pelo **Parquet** especial que motivariam o julgamento irregular das contas tenho entendimento diverso. Explico.

18. Não há dúvidas que a **ausência de pesquisa prévia de preços** nos procedimentos de compra de bens e serviços encontra-se em desacordo com as decisões desta Corte e também com os ditames legais regentes do processo de contratações públicas. Tal medida tem como objetivo garantir que a Administração promova contratações vantajosas, de acordo com os preços praticados pelo mercado, evitando assim prejuízos ao erário. A pesquisa de preços é meio e não fim nas contratações estatais, que objetiva obter o preço mais vantajoso (não necessariamente o menor preço).

19. Considerando que não foi verificada a existência de sobrepreços nos contratos analisados, o fim almejado (contratação por preço adequado) foi alcançado. Assim, diante da ausência de dano ao erário, a falha em análise pode constar como ressalvas nas contas dos responsáveis.

20. A **ausência de projeto básico** que preceda às contratações públicas inviabiliza a correta determinação do objeto, tornando impossível a análise sobre vantajosidade da contratação e, posteriormente, da adequação do objeto realizado pela contratada em relação àquele desejado pela Administração. Nesse sentido, pertinente trazer à baila lição de Bruno Santos Cunha¹, segundo a qual, o projeto básico é:

*“a necessária correlação entre planejamento da contratação, projeto básico e futura aferição da legalidade e eficiência da atuação estatal específica. É que o projeto básico - **como instrumento de gestão e planejamento administrativo** – é item obrigatório em processo de licitação de obras e serviços, com conteúdo dependente da natureza do objeto, devendo restar fundado em estudos técnicos atualizados e conter descrição pormenorizada do mesmo, dos custos, do pagamento e da fiscalização do contrato, possibilitando, desta feita, o imprescindível controle – interno ou externo –*

¹ Súmulas do TCU - Comentadas, anotadas e organizadas por assunto, 2012, p.19



a que se sujeita toda e qualquer atuação estatal.”

21. Todavia, verifico que no caso em análise as contratações levadas a termo sem projeto básico são de baixa materialidade e complexidade, tais quais manutenção de máquinas (R\$ 4.279,20) e instalações de meio fios (R\$ 146.165,08). Dessa forma, entendo que a impropriedade possa ser relevada, ensejando apenas aposição de ressalvas nas contas dos responsáveis.

22. Já a **inclusão nas propostas de itens que não fazem parte da composição do BDI** (IRPJ, CSLL, e majoração da alíquota de ISS), constitui falha que pode ser relevada. Despesas com IRPJ e CSLL são de natureza personalíssima da empresa contratada, não cabendo sua inclusão no rol de despesas indiretas da empresa para fins de composição de BDI. Nesse sentido já se pronunciou a Corte de Contas Federal, conforme Acórdão nº 950/07:

*“REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. COTAÇÃO DE PREÇO EM DE-
SACORDO COM O EDITAL. RESSARCIMENTO DE GASTOS
COM IRPJ E CSLL EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DE-
SISTÊNCIA DO PROCESSO PELA EMPRESA REPRESENTAN-
TE. CONHECIMENTO. RECOMENDAÇÃO. APENSAMENTO.*

1. O licitante que, por qualquer motivo, descumpra regra expressa fixada no edital do certame, fica sujeito às cominações nele previstas, inclusive a desclassificação, a serem aplicadas pela Administração, que também está estritamente vinculada àquele instrumento.

2. Os processos de fiscalização que tramitam neste Tribunal não têm o condão de tutelar interesses individuais, mas sim de proteger interesses públicos primários e secundários, independentemente do tipo ou origem do processo, de modo que a desistência do particular autor de representação ou denúncia autuada nesta Corte não acarreta, necessariamente, a extinção do feito, ainda que solicitada.

3. Descabe, por injurídica e por constituir acréscimo disfarçado da margem de lucro prevista, a inclusão de percentuais ou itens nas planilhas orçamentárias de contratos administrativos objetivando o ressarcimento de supostos gastos com os impostos diretos IRPJ e CSLL, devendo os administradores absterem-se de elaborar os orçamentos de referência das licitações com tais parcelas, coibindo a prática por meio de disposições editalícias apropriadas.” (grifei)

23. Em que pese o citado acórdão da Corte de Contas Federal



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



datar de 2007, esse entendimento só foi consolidado neste Tribunal posteriormente, a partir de 2010². Dessa forma, tendo em vista que à época da ocorrência dos fatos a matéria ainda não se encontrava pacificada nesta Corte Distrital, considerando a baixa materialidade envolvida e a adequação dos percentuais globais de BDI constantes das avenças fiscalizadas, essa falha enseja ressalvas nas contas dos gestores.

24. Neste contexto, a impropriedade constatada no item 4.3 - **Ausência de planilha detalhada da composição do BDI no projeto básico** também é incapaz de macular como irregulares as contas em exame. A necessidade de planilha detalhada da composição do BDI está prevista na legislação vigente e busca evitar a incidência de prejuízos por parte da Administração Pública. Conforme verificado pela Área Técnica, o BDI praticado estava em percentual adequado aos limites aceitáveis pelos órgãos de controle, evidenciando a ausência de prejuízos decorrentes da falha verificada.

Neste sentido, considerando que as falhas identificadas são de caráter formal, que delas não decorreu prejuízo aos cofres distritais, com esteio no princípio do formalismo moderado, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Lopes Lima, aproveitando-as ao Sr. Nirvado Barros de Macedo;

II. considere, no mérito, as razões de justificativas parcialmente procedentes;

III. desconsidere o pedido do Sr. Nirvado Barros de Macedo de anistia a possíveis punições por falta de absoluta previsão legal;

IV. julgue:

a) com fulcro no art. 17, inciso I, da Lei Complementar nº 1/94, c/c o art. 167, inciso I, do RI/TCDF, regulares as contas dos Srs. Armínio Alexandre Moreira Filho

² DECISÃO Nº 5.169/10-CRCC: “[...] II – determinar à Secretaria de Educação que, no prazo de 10 (dez) dias: 1) proceda, no edital, às seguintes alterações: [...] d) exclua os campos para IRPJ e CSLL da planilha de formação de custos, anexo III do projeto básico, por apresentarem caráter pessoal e estarem embutidos no campo LUCRO (Item V, “d”, 6, da Decisão 544/2010-TCDF); [...]”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



(Administrador Regional/Substituto, no período de 5.7 a 14.7.2010), Manoel Fonseca de Souza (Administrador Regional/Substituto em 27.8.2010), Mênia Caetano Vasconcelos (Diretor da Diretoria de Administração Geral/Substituto, no período de 6.12 a 10.12.2010 e Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio e Próprios, no período de 1.1 a 18.7.2010 e 24.7 a 31.12.2007) e Maria José Rodrigues de Lima (Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio e Próprios/Substituta, no período de 19.7 a 23.7.2010);

b) com fundamento no art. 17, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94 c/c o art. 167, inciso II, do RI/TCDF, regulares com ressalvas as contas dos Srs. José Lopes Lima (Administrador Regional, no período de 1.1 a 4.7.2010 e 15.7 a 31.12.2010) e Nivardo Barros de Macedo (Diretor da Diretoria de Administração Geral, no período de 1.1 a 5.12.2010 e 11.12 a 31.12.2010), em face das seguintes irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 01/11-DIRAD/CONT:

- 1) subitem 4.3 - Ausência de planilha detalhada da composição do BDI no projeto básico;
- 2) subitem 4.4 - Incongruências nos parâmetros de determinação da planilha orçamentária da RA XVII;
- 3) subitem 4.14 - Inclusão nas propostas de itens que não fazem parte da composição do BDI;

V. aprove, expeça e mande publicar os acórdãos que submeto à apreciação do colendo Plenário;

VI. autorize o arquivamento dos autos e a devolução do apenso à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

Sala das Sessões, 14 de outubro de 2014.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



Conselheiro - Relator

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).

ACÓRDÃO Nº ____/2014

Ementa: Tomada de Contas Anual dos administradores e demais responsáveis pela RA XVII. Exercício de 2010. Contas julgadas regulares. Quitação plena aos responsáveis.

Processo TCDF nº: 20.461/11 (02 volumes)

Apenso nº: 040.000.834/11 – GDF

Nome/Função/Período:

NOME	CARGO/FUNÇÃO	PERÍODO
Armínio Alexandre Moreira Filho	Administrador Regional/Substituto	05.07 a 14.07.2010
Manoel Fonseca de Souza	Administrador Regional/Substituto	27.08.2010
Mênia Caetano Vasconcelos	Diretor da Diretoria de Administração Geral/Substituto	06.12 a 10.12.2010
Mênia Caetano Vasconcelos	Chefe do Núcleo de Mat. e Patrimônio e Próprios	01.01 a 18.07/2010 24.07 a 31.12.2007
Maria José Rodrigues de Lima	Chefe do Núcleo de Mat. e Patrimônio e Próprios/Substituta	19.07 a 23.07.2010

Órgão: Administração Regional do Riacho Fundo I – RA XVII

Relator: Conselheiro JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

Unidade Técnica: Secretaria de Contas - SECONT

Representante do MP: Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA

Vistos, relatados e discutidos estes autos, considerando a manifestação emitida pelo Controle Interno no seu Certificado de Auditoria e o que mais consta do processo, bem assim tendo em vista as conclusões da Unidade Técnica e do Ministério Público junto a esta Corte, **acordam** os Conselheiros, nos termos do VOTO proferido pelo Relator, JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS, com fundamento nos arts. 17, inciso I, e 24, inciso I, da Lei Complementar do DF nº 1, de 9 de maio de 1994, julgar regulares as contas em apreço e dar quitação plena aos responsáveis indicados.

ATA da Sessão Ordinária nº ____ de 2014

Presentes os Conselheiros: _____

Decisão tomada: por unanimidade/maioria, vencido(s) _____

Representante do MP presente: Procurador(a) _____

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
PRESIDENTE

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
CONSELHEIRO – RELATOR



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



Fui presente:

Representante do MP

ACÓRDÃO Nº ____/2014

Ementa: Tomada de Contas Anual dos administradores e demais responsáveis pela RA XVII. Exercício de 2010. Contas julgadas regulares com ressalvas. Quitação aos responsáveis. Determinações de providências corretivas.

Processo TCDF nº: 20.461/11 (2 volumes)

Apenso nº: 040.000.834/11

Nome/Função/Período:

NOME	CARGO/FUNÇÃO	PERÍODO
José Lopes Lima	Administrador Regional	01.01 a 04.07.2010 15.07 a 31.12.2010
Nivardo Barros de Macêdo	Diretor da Diretoria de Administração Geral	01.01 a 05.12.2010 11.12 a 31.12.2010

Órgão: Administração Regional do Riacho Fundo I – RA XVII

Relator: Conselheiro JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

Unidade Técnica: Secretaria de Contas - SECONT

Representante do MP: Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA

Síntese de impropriedades/falhas apuradas no Relatório de Auditoria nº 01/11-DIRAD/CONT:

SUBITEM	DESCRIÇÃO	FLS*
4.3	Ausência de planilha detalhada da composição do BDI no projeto básico	244-245
4.4	Incongruências nos parâmetros de determinação da planilha orçamentária da RA XVII	245-247
4.14	Inclusão nas propostas de itens que não fazem parte da composição do BDI	256-258

Determinações (LC/DF nº 1/94, art. 19): Adotem as medidas necessárias à correção das impropriedades retro descritas, ainda pendentes de regularização, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes no futuro.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, considerando a manifestação emitida pelo Controle Interno no seu Certificado de Auditoria e o que mais consta do processo, bem assim tendo em vista as conclusões da unidade técnica e do Ministério Público junto a esta Corte, acordam os Conselheiros, nos termos do VOTO proferido pelo Relator, JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS com fundamento nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



arts. 17, inciso II, 19 e 24, inciso II, da Lei Complementar do DF nº 1, de 9 de maio de 1994, julgar regulares com ressalva as contas em apreço e dar quitação ao(s) responsável(is) indicado(s), com as recomendações de providências apontadas, para correção daquela(s) impropriedade(s)/falha(s) identificada(s).

ATA da Sessão Ordinária nº ____ de 2014

Presentes os Conselheiros: _____

Decisão tomada: por unanimidade/maioria, vencido(s) _____

Representante do MP presente: Procurador(a) _____

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
PRESIDENTE

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
CONSELHEIRO – RELATOR

Fui presente:

Representante do MP

DIGITALIZADO