



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



Processo nº: 21.814/08 (4 volumes e 5 anexos)

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Obras

Assunto: Representação

Órgão Técnico: Secretaria de Acompanhamento

MP: Procuradora MÁRCIA FARIAS

Advogados: Dr^a. Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF 3037) e Dr. Ricardo Rodrigues Figueiredo (OAB/DF 15050)

Sessão: Pauta nº 70, S.O. nº 4813 de 29.9.2015

Publicação: DODF nº 185, de 24.9.2015, pág. 16

Ementa: Representação nº 11/08-DA, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na celebração do Contrato nº 17/08. Conhecimento da exordial e autorização para realização de inspeção (Decisão nº 4.144/08-CMA). Inspeção realizada. Audiência dos responsáveis (Decisão nº 5.128/13-CMA). Apresentação de razões de justificativas. Improcedência das respostas, aplicação das penalidades de multa e de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Distrital (Decisão nº 5.539/14-CMA e Acórdãos nºs 588/14 e 589/14). Interposição de Pedidos de Reexame. Exame de mérito. PARECERES CONVERGENTES: improvimento dos apelos. Sustentação oral realizada em 29.9.2015 pela advogada do Sr. Eduardo Henrique Freire. VOTO DIVERGENTE: provimento parcial do recurso para afastar a penalidade de inabilitação.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação nº 11/08-DA, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, noticiando irregularidades praticadas pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM na condução do processo seletivo gerador do Contrato nº 17/08¹,

¹ Objeto do ajuste: serviços de elaboração do Programa de Proteção, Planejamento e Gestão para a Estação Ecológica de Águas Emendadas e a Estação Ecológica do Jardim Botânico, no valor total de R\$ 581.450,94. (fls. 92/117, Anexo III).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



firmado entre a Secretaria de Estado de Obras do DF e o Consórcio Geo Lógica Ambiental Ltda./Ecotech Tecnologia Ambiental e Consultoria Ltda., no valor de R\$ 581.450,94. (fls. 1/3).

2. O Tribunal, na Sessão de 15.7.2008, ao conhecer da exordial determinou a realização de inspeção na Secretaria de Estado de Obras e no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF, bem como em outros órgãos/entidades do DF (Decisão nº 4.144/08-CMA, fl. 20).

3. Constatadas irregularidades, a Corte autorizou a audiência dos responsáveis (Decisão nº 5.128/13-CMA, fls. 290/291).

4. Os Srs. Eduardo Henrique Freire, Luizalice Barbaro Guimarães Labarrère, Edilson Domingos Vieira e Aylton Lopes Santos apresentaram as razões de justificativas de fls. 312/323, 324/325, 329/332 e 333/335, que foram apreciadas na Sessão de 6.11.2014.

5. Naquela assentada, a Corte, acolhendo voto do Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, exarou a Decisão nº 5.539/14 (fls. 414/415), **in verbis**:

DECISÃO Nº 5.539/14 (CMA)

“O Tribunal decidiu: 1) por unanimidade, de acordo com o voto do Relator: I - tomar conhecimento: a) das razões de justificativa apresentadas em função da letra “a” do item III da Decisão nº 5.128/2013 (fls. 312/323), considerando-as, no mérito, improcedentes; b) das razões de justificativa apresentadas em função da letra “b” do item III da Decisão nº 5.128/2013 (fls. 312/323), considerando-as, no mérito, improcedentes; II - com base no art. 57, II, da Lei Complementar nº 1/94, aplicar: a) ao senhor identificado no parágrafo 11 da Informação nº 117/2014 multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), por ofensa aos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei das Licitações, bem como por desrespeito às políticas de contratação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, haja vista que: a.1) quando foi deflagrado o processo de seleção que deu origem ao Contrato nº 17/08, celebrado entre a Secretaria de Obras e o Consórcio GEOLÓGICA/ECOTECH, o servidor ocupava o cargo de Superintendente de Gestão de Áreas Protegidas do IBRAM/DF – órgão diretamente interessado na contratação – e, concomitantemente, integrava o quadro societário da empresa ECOTECH; a.2) o conflito de interesses retratado na alínea “a.1” não restou elidido em razão da transferência realizada pelo servidor de suas quotas de participação na empresa ECOTECH, nos termos da Alteração Contratual nº 03 da Sociedade; b) aos senhores identificados no parágrafo 19 da Informação nº 117/2014 multa no



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8

Fls.:

Proc.: 21.814/08

Rubrica

valor de R\$ 1.169,80 (mil cento e sessenta e nove reais e oitenta centavos), por consentirem com a participação de empresa que tinha em seu quadro societário servidor público lotado no órgão interessado na contratação – conflito de interesses que a Alteração Contratual nº 03 da ECOTECH não elidiu; III - com esteio no artigo 60 da Lei Complementar nº 01/94, considerar o senhor identificado no parágrafo 11 da Informação nº 117/2004 inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, por um período de 05 (cinco) anos, em razão da gravidade dos fatos apontados na alínea “a” do item II; IV - aprovar, expedir e mandar publicar os acórdãos apresentados pelo Relator; V - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins; 2) por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, que tem por fundamento o item IV do parecer do Ministério Público junto à Corte, determinar à Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, nos termos do art. 87, § 3º, da Lei 8.666/93, a instauração do devido processo objetivando a aferição da idoneidade das empresas que compõem o Consórcio Geológica Ambiental Ltda./Ecotech Tecnologia Ambiental e Consultoria Ltda. Parcialmente vencido o Relator, que manteve o seu voto.”

6. Em decorrência do decidido, foram expedidos os Acórdãos nºs 588/14 e 589/14 (fls. 416/417).

7. Irresignados, os Srs. Eduardo Henrique Freire, Luizalice Barbaro Guimarães Labarrère e Aylton Lopes Santos interpuseram os Pedidos de Reexame de fls. 425/429 e 476/621, 435/437 e 448/450, respectivamente. Os apelos foram conhecidos por meio da Decisão da Presidência nº 75/14-PAT (fl. 434) e das Decisões nºs 63/15-CMA (fl. 444) e 181/15-CMA (fl. 458).

8. Em que pese também ter interposto Pedido de Reexame (fls. 459/461), o Sr. Edilson Domingos Vieira não teve seu apelo conhecido, por ser intempestivo (Decisão nº 703/15-CMA, fls. 468).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

9. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 117/2015-3ª DIACOMP (fls. 637/647), analisa a matéria nos termos seguintes:

“I - Dos objetivos da presente Informação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



10. Esta peça processual tem como objetivo analisar o mérito dos Pedidos de Reexame de fls. 425/429, 435/437 e 448/450 e complemento de fls. 476/621, interpostos pelos senhores Eduardo Henrique Freire, Luizalice Barbaro Guimarães Labarrère e Aylton Lopes Santos contra os termos da Decisão nº 5.539/2014 e dos Acórdãos nº 588 e 589/2014, em face da Decisão da Presidência nº 75/2014-P/AT, da Decisão nº 63/2015 e da Decisão nº 181/2015.

II - Dos Pedidos de Reexame e respectivas análises

II.1 - Eduardo Henrique Freire (fls. 425/429 e 476/621)

11. Em preliminar, o senhor Eduardo Henrique Freire alega que o pedido de sustentação oral² requerido em 02/12/2013 não foi examinado pelo TCDF na análise do último pleito.

12. Argumenta que não teve conhecimento do conteúdo do Termo de Referência da licitação em tela, afirmação corroborada pelas declarações dos integrantes da CPL, mas considerada inverossímil por este Corpo Técnico³.

13. Defende que, apesar de o Presidente da CPL ter sido anteriormente seu subordinado⁴, a indicação a esse cargo se deveu ao Presidente do IBRAM, não a ele, razão pela qual não havia motivo para suscitar eventual privilégio com troca de informações a respeito da licitação em foco.

14. Informa que foi nomeado para o cargo em 26/07/2007, contudo, tomou posse apenas em 31/07/2007, após ter negociado a sua saída da empresa ECOTECH. Mas, a fim de formalizar essa alteração, o escritório de contabilidade necessitou de quinze dias, finalizando o procedimento em 15/08/2007, cinco dias após a abertura da licitação em questão.

15. Posteriormente, nas informações complementares às fls. 476/621, retifica que, na verdade, a abertura da licitação foi autorizada apenas em 17/10/2007, ou seja, na data da autorização da abertura da licitação, consoante documento à fl. 512, ele havia deixado o quadro societário da ECOTECH havia dois meses.

16. Nesse contexto, aduz que o procedimento licitatório estava apenas iniciando na época da sua posse e, provavelmente, sequer existia ainda termo de referência ou qualquer outro documento que pudessem ser utilizados para direcionar a licitação ou privilegiar

² fls. 312/316.

³ Informação nº 117/2014-3ªDIACOMP, §9º, fls. 363.

⁴ Informação nº 117/2014-3ªDIACOMP, §8º, fls. 363: "(...) Primeiro, ao contrário do afirmado pelo Justificante, o IBRAM/DF participou ativamente do certame que gerou o Contrato nº 17/08. A Comissão de Licitação era composta por servidores do Instituto (fl. 07 do Anexo I). O presidente da referida comissão, Senhor Edilson Domingos Vieira, era, inclusive, subordinado direto do Senhor Eduardo Henrique Freire, pois o primeiro ocupava o cargo de Gerente de Gestão de Unidades de Conservação (fl. 355), enquanto o segundo era titular da Superintendência de Unidades de Conservação (fl. 356).".



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



alguém.

17. Ademais, informa que os autos relacionados à licitação em foco nunca tramitaram na Secretaria de Meio Ambiente ou no IBRAM, onde o requerido era Superintendente, conforme comprova o documento às fls. 430/431. Nesse sentido, esclarece que os autos estiveram na Secretaria de Obras desde a data da abertura da licitação, em 10/08/2007, até 17/03/2008. Ressalta que a licitação ocorreu no âmbito da Secretaria de Obras, não no referido Instituto.

18. Argumenta que não houve desrespeito das normas do BIRD, na medida em que o requerido não tem vínculo com a Secretaria de Obras, tampouco participou da elaboração dos termos de referência ou do processo de seleção ou supervisão do ajuste em comento. Nesse diapasão, afirma que a execução também se deu na esfera da referida Secretaria.

19. Repisa que a contratante e gestora do Contrato nº 17/2008 foi a Secretaria de Obras, não o IBRAM ou a Secretaria de Meio Ambiente.

20. O recorrente entende que está sofrendo sanções sem provas. Afinal os depoimentos constantes do processo o inocentam, além do que a comissão disciplinar da SEDUMA⁵ foi arquivada por falta de provas de vínculos entre o servidor e a ECOTECH que tenham resultado no favorecimento da empresa na licitação e o mesmo teria ocorrido no Inquérito Policial aberto na Polícia Civil do DF e na comissão de apuração na Secretaria de Obras. Mas não foram enviadas documentação a respeito dos dois últimos.

21. Nas informações complementares às fls. 476/621, o recorrente sustenta que, no caso concreto, não há conflito de interesses. A definição dessa irregularidade está fixada no item 1.6.1, alínea “c”, fl. 64, Anexo I.

22. A seu favor, informa que a minuta do termo de referência foi elaborada em 2006, analisada pela PGDF em 2006, fls. 525/544, e o IBRAM fez incluir, antes de o demandado ter assumido a função, a Estação Ecológica do Jardim Botânico no termo de referência. Ademais, numa fase anterior à efetiva licitação, a empresa ECOTECH demonstrou seu interesse em participar da licitação em setembro/2006, fl. 603, ou seja, antes mesmo de o recorrente ter sido admitido como sócio da ECOTECH⁶.

23. Esclarece que em outras ocasiões já havia afirmado que “teve conhecimento da existência do termo de referência e não do conteúdo desse documento”. Reforçam essa ideia as afirmações dos membros da Comissão de Licitação de que estava restrito a eles o

⁵ Fls. 159/164.

⁶ Alteração Contratual nº 2 da ECOTECH: Eduardo Henrique Freire torna-se sócio da empresa, 26/01/2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



conhecimento da documentação relativa ao procedimento.

24. Além de o conteúdo do citado Termo ter sido elaborado antes de sua posse e não ter tido contato com o seu conteúdo, pondera que não participou do processo de seleção ou da supervisão do contrato, os quais foram executados pela Secretaria de Obras.

25. Em face disso, entende que falece a suposta alegação de conflito de interesses, previsto no item 1.6.1, alínea "c", do Programa, considerando que a contratante em questão foi a Secretaria de Obras, não o IBRAM ou a SEDUMA, aliado ao fato de o recorrente não ter elaborado o Termo de Referência, nem ter participado do processo de seleção do consultor ou da supervisão do contrato.

II.1.1 - Análise

26. As alegações no Pedido de Reexame não merecem acolhimento, pelas razões a seguir relacionadas.

27. No documento às fls. 53/98, Anexo I, que trata da "Seleção de Consultores", na Seção 2, "Instruções às empresas de consultoria", destaca-se o caput da cláusula 1.6 e 1.6.1, alínea "c", abaixo transcrita:

"1.6 A política do Banco exige que os Consultores prestem assessoramento profissional, objetivo e imparcial e a todo momento façam com que os interesses do Contratante preponderem sobre quaisquer outros e evitem rigorosamente qualquer conflito com outros serviços ou com seus próprios interesses institucionais, agindo sem ter em conta a obtenção de contrato para serviços futuros.

1.6.1 Sem que isso constitua limitação à cláusula anterior, por considerar-se que têm conflito de interesses, não serão contratados Consultores ou qualquer de seus associados em nenhuma das seguintes circunstâncias:

(...)

Relações conflituosas

(c) Não se poderá adjudicar o contrato a uma Empresa Consultora (incluindo seu pessoal e subconsultores) que tenha uma relação comercial ou familiar com um membro do pessoal do Contratante direta ou indiretamente envolvido: (i) na preparação dos Termos de Referência dos serviços, (ii) no processo de seleção para os referidos serviços, ou (iii) na supervisão do Contrato, a menos que o conflito originado por esta relação tenha sido resolvido de forma aceitável pelo Banco no decorrer do processo de seleção e da execução do Contrato."



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



28. *A definição de consultor está prevista na fl. 62, Anexo I, a seguir reproduzida:*

Definições: (...) (c) Consultor ou Empresa Consultora significa qualquer entidade pública ou privada, incluindo Parceria, Consórcio ou Associação (PCA), que possa prestar ou preste serviço ao Contratante nos termos do Contrato.

29. *De início, analisa-se a primeira parte da citada cláusula 1.6.1, alínea “c”.*

30. *Na situação em análise, no Contrato nº 17/2008, a contratante é a Secretaria de Estado de Obras do DF e as empresas consultoras são a ECOTECH e a GEOLÓGICA, de acordo com as fls. 92/117, Anexo III.*

31. *Ocorre que a primeira parte da cláusula 1.6.1, alínea “c”, fixa a vedação de adjudicação de contrato à consultora que tenha relação comercial ou familiar com um membro do pessoal do contratante direta ou indiretamente envolvido.*

32. *Ainda que não seja a contratante direta, o IBRAM/SEDUMA pode ser considerado indiretamente envolvido, visto que o Instituto e a Secretaria eram os responsáveis pelo acompanhamento e coordenação técnica dos trabalhos da empresa de consultoria a ser contratada, conforme dispõem os itens 4 e 10 do documento de fl. 86/98, Anexo I. Fortalece esse posicionamento o fato de que o Termo de Referência foi elaborado pelo IBRAM, consoante informações constantes do Planos de Manejos dos aludidos Programas, Anexo IV e V.*

33. *Ora, é de conhecimento que o senhor Eduardo Henrique Freire ocupou cargos estratégicos no IBRAM desde 31/07/2007. Primeiro, ocupou o cargo de Superintendente de Gestão de Áreas Protegidas, até 12/05/2008, e, depois o cargo de Superintendente de Licenciamento e Fiscalização⁷.*

34. *Também é certo que, mesmo que tenham sido transferidas as suas cotas da ECOTECH para o filho, Daniel Chevallier Freire, permanece o vínculo familiar entre o pai e o filho.*

35. *Logo, resta estabelecido o vínculo da empresa consultora (ECOTECH) com membro do pessoal do contratante indiretamente envolvido (IBRAM/SEDUMA), haja vista que eram de responsabilidade destas o acompanhamento e a coordenação técnica dos trabalhos da empresa de consultoria.*

36. *Superada essa questão do vínculo indireto, cabe examinar o fundamento para a vedação do conflito de interesses. Essa proibição está registrada no caput da referida cláusula 1.6. A*

⁷ Informação nº 23/09, §40, fls.104/118.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



intenção com a vedação é que consultores prestem os serviços em questão buscando preponderar o interesse da contratante, evitando qualquer tipo de conflito. Assim, caso um indivíduo se encontre, direta ou indiretamente, vinculado às duas partes, pode gerar confronto de interesses.

37. É evidente que os interesses entre a ECOTECH e a Administração Pública são diametralmente opostos. Resta trazer à luz esse conflito, como se verá a seguir.

38. Observa-se que o objeto do Contrato nº 17/08 refere-se à prestação de serviços de elaboração do Programa de Proteção, Planejamento e Gestão para a Estação Ecológica de Águas Emendadas (ESEC-AE) e a Estação Ecológica do Jardim Botânico (EEJBB).

39. Conforme informações constantes dos Planos de Manejos dos aludidos Programas, Anexo IV e V, verifica-se que o Termo de Referência foi elaborado pelo IBRAM, o que fragiliza a alegação do recorrente de que os autos relacionados à licitação em questão nunca tramitaram no IBRAM.

40. Verifica-se também que os aludidos Programas contemplaram a elaboração dos Planos de Manejo e que as principais informações desses Planos foram elaboradas pelo consórcio das empresas GEOLÓGICA e ECOTECH, segundo a Apresentação/Nota Explicativa dos citados Programas⁸.

41. Como vimos, o senhor Eduardo Freire ocupou cargo de Superintendente da Gestão de Áreas Protegidas. Como Superintendente de Gestão de Áreas Protegidas e Superintendente de Licenciamento e Fiscalização, o recorrente ocupou cargos de natureza especial, uns dos mais importantes no IBRAM, fls. 628/630.

42. O art. 26, incisos V e VI, do Decreto nº 28112/2007, que cuida do Regimento Interno do IBRAM, fixa como algumas das competências da Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas:

V - participar da elaboração de termos de referência para estudos ambientais, zoneamentos, planos de gestão e planos de manejo para as unidades de conservação e áreas protegidas;

⁸ Anexo IV – Apresentação: “Este Resumo Executivo apresenta as informações principais do Plano de Manejo da Estação Ecológica do Águas Emendadas – ESEC-AE elaborado pelo Consórcio Geológica/Ecotech e finalizado em maio de 2009.”

Anexo V – Nota Explicativa: “Este documento apresenta as principais informações do Plano de Manejo da Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília – EEJBB elaborado pelo Consórcio das Empresas Geológica e Ecotech e concluído em maio de 2009.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



(...)

VII - participar da implantação e implementação dos planos de manejo das unidades de conservação e planos de gestão de parques e outras áreas protegidas;

(grifos nossos)

43. Apoiando essa linha normativa, cumpre registrar que o senhor Eduardo Henrique Freire à Comissão de Avaliação de Dano e Procedimento Disciplinar, no âmbito da SEDUMA, fl. 161, declarou que:

(...)antes da publicação do edital tive conhecimento do Termo de Referência para a elaboração do estudo, pois como superintendente, fui consultado a respeito.

44. Nesse cenário, é forçoso concluir que as atividades de competência do senhor Eduardo Freire estão robustamente ligadas ao objeto do Contrato nº 17/08.

45. O exercício do cargo que o recorrente ocupava no IBRAM proporcionava- lhe acesso a informações que podiam gerar confronto entre o interesse público e o privado, ainda mais que tinha como uma de suas competências a participação na elaboração de termos de referência para planos de manejo, justamente o objeto contratado.

46. Assim, a atuação do recorrente com cargo de natureza estratégica no IBRAM e o seu vínculo familiar com a empresa consultora configura conflito de interesses, estremecendo os alicerces dos princípios da impessoalidade, moralidade e do interesse público.

47. Em razão do exposto, entende-se que deve ser negado provimento ao Pedido de Reexame em comento, restabelecendo os efeitos do item II.b da Decisão nº 5.539/2014 e do Acórdão nº 588/2014.

48. De qualquer modo, haja vista o requerimento de sustentação oral, propõe-se que o Tribunal a autorize, em consonância com o art. 60, do Regimento Interno do TCDF.

II.2 - Luizalice Barbaro Guimarães Labarrère e Aylton Lopes Santos

49. Foram chamados os servidores Luizalice Barbaro Guimarães Labarrère e Aylton Lopes Santos, referidos no item II.b da aludida Decisão, membros da Comissão de Licitação do procedimento que gerou o Contrato 17/2008, em virtude da falta de exame regular da documentação de habilitação pela Comissão. Referida falta acarretou a irregular participação e adjudicação do objeto da licitação à empresa ECOTECH, de cujo quadro societário constava



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



servidor público lotado no órgão interessado na contratação⁹, na forma mencionada no item II.a, da manifestação plenária.

50. A senhora Labarrère, na referida peça processual, apresenta, em síntese, os seguintes argumentos:

a) a nomeação da recorrente para a Comissão Especial de Licitação teve como objetivo a avaliação técnica dos concorrentes, haja vista a sua formação superior, especialização e mestrado na área;

b) a falta de treinamento direcionado para licitações e contratos;

c) a avaliação jurídica-administrativa foi realizada pela Unidade Gestora de Projetos – UGP, especialmente contratada pela Secretaria de Obras;

d) o conhecimento prévio do teor do Termo de Referência ficou restrito à CPL, afirmação alicerçada pelas declarações dos integrantes da CPL, apesar de considerada inverossímil pelo Corpo Técnico do TCDF¹⁰;

e) o procedimento de licitação em destaque nunca tramitou na SEMARH ou IBRAM, não houve transgressão de qualquer norma, nem disponibilizou informações a quem quer que seja;

f) o procedimento em questão não está eivado de dolo ou má-fé;

g) o provimento das alegações foi requerido, reexaminando a Decisão nº 5.539/2014.

51. Resumidamente, o senhor Santos apresenta as seguintes alegações no seu recurso:

a) não ocorreu a prática de ato contrário ao direito ou favorecimento, em licitação, de empresa que possuía em seu quadro social servidor público lotado no órgão em que trabalha, aliado ao fato de não existirem provas nos autos que demonstrem essa irregularidade;

b) a detecção do problema em questão demandava pesquisa da situação dos participantes na licitação junto às juntas comerciais dos Estados e do Distrito Federal, o que entende não ser razoável, ainda mais que não recebeu treinamento para compor a comissão nem possuía acesso a banco de dados que tem a posse desse tipo de informação;

⁹ Informação nº 20/2011-3ªICE/GAB, §10/11, fls. 237/239.

¹⁰ Informação nº 117/2014-3ªDIACOMP, §9º, fls. 363.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



c) a reconsideração do Acórdão de fls. 417 foi requerida.

52. Em consonância com o item II, alínea “b”, da Decisão nº 5539/2014, os servidores acima foram multados por “consentirem com a participação de empresa que tinha em seu quadro societário servidor público lotado no órgão interessado na contratação – conflito de interesses que a Alteração Contratual nº 03 da ECOTECH não elidiu”.

II.2.1 - Análise

53. Conforme análise do recurso na fase anterior, Informação nº 117/2014, parágrafos 12/19, fls. 358/370, foi registrada a ausência de análise da documentação relativa à habilitação jurídica, omissão que deu margem à falha em foco. Logo, a falha ocorreu devido à omissão dos membros, não à realização de um ato.

54. Nos termos do art. 6º, inciso XVI, da Lei nº 8.666/93, cabe à comissão de licitação receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos a licitações.

55. Mesmo que se admita que existia um setor responsável pelo exame da documentação, como alegado no Pedido de Reexame, isso não isenta outros membros da Comissão de Licitação de verificar efetivamente a regularidade jurídica do participante, ainda mais que a senhora Luizalice tinha conhecimento de que o senhor Eduardo Freire havia sido sócio da empresa vencedora do certame, conforme resposta às fls. 324/325.

56. Em face do exposto, entende-se que não merecem guarida as alegações trazidas pelos recorrentes.”

10. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

“I - conhecer:

- a) das informações complementares às fls. 476/621;*
- b) da presente Informação;*

II - considerar cumpridos o item III, da Decisão da Presidência nº 75/2014-P/AT, item II, alínea “b”, da Decisão nº 63/2015, e item II, alínea “b”, da Decisão nº 181/2015;

III - no mérito, negar provimento aos Pedidos de Reexame do senhores identificados no parágrafo 10 da presente Informação, restabelecendo os efeitos da Decisão n.º 5.539/2014 e do Acórdãos nºs 588 e 589/2014, na parte que se refere aos recorrentes;

IV - autorizar:

- a) a ciência aos recorrentes do teor da decisão;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



b) a sustentação oral solicitada pelo senhor nomeado no parágrafo 11 da presente Informação;

c) o retorno dos autos a esta Secretaria para as providências cabíveis.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

11. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 725/15 (fls. 650/656), da lavra da Procuradora MÁRCIA FARIAS, aquiesce a sugestão da Unidade Instrutiva. Do mencionado Parecer destaco o seguinte trecho:

“6. O Ministério Público aquiesce com o entendimento e conclusões do órgão técnico e pugna pelo acolhimento das sugestões por ele alvitadas, transcritas neste parecer, ressaltando a necessidade de quórum específico para deliberar acerca de recurso contra decisão por meio da qual o e. Tribunal aplicou a sanção prevista no art. 60 da LC nº 1/94, no caso o item III da Decisão nº 5539/2014.”

12. O Sr. Eduardo Henrique Freire solicitou a possibilidade de sustentar oralmente suas razões recursais (fls. 312/316). O pleito foi deferido por meio do Despacho Singular nº 324/2015-GCPM (fl. 657), tendo sido designada a Sessão Ordinária de 29.9.2015 para a sua realização.

13. Na data prevista, a Drª. Teresa Amaro Campello Bezerra (OAB/DF 3.037) realizou a sustentação oral e os autos retornaram ao meu Gabinete para elaboração do voto **strict sensu** (Decisão nº 4.317/15-COM, fl. 668).

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



VOTO

14. Cuidam os autos da Representação nº 11/08 – DA, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, noticiando irregularidades praticadas pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM na condução do processo seletivo gerador do Contrato nº 17/08², firmado entre a Secretaria de Estado de Obras do DF e o Consórcio Geo Lógica Ambiental Ltda/Ecotech Tecnologia Ambiental e Consultoria Ltda., no valor de **R\$ 581.450,94** (fls. 1/3).

15. Ao conhecer da exordial, o Tribunal, na Sessão de 15.7.2008, determinou a realização de Inspeção na Secretaria de Estado de Obras e no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF, bem como em outros órgãos/entidades do DF (Decisão nº 4.144/08-CMA, fl. 20).

16. Constatadas irregularidades, a Corte autorizou a audiência dos responsáveis (Decisão nº 5.128/13-CMA, fls. 290/291).

17. As respostas oferecidas foram analisadas na Sessão de 6.1.2014, ocasião em que o Tribunal as considerou improcedentes e aplicou aos Srs. Aylton Lopes Santos, Luizalice Barboro Guimarães Labarrère e Edilson Domingos Vieira (membros da Comissão de Licitação) a multa individual de R\$ 1.169,80 e ao Sr. Eduardo Henrique Freitas (Superintendente de Gestão de Áreas Protegidas) multa de R\$ 6.000,00 e a pena de inabilitação prevista no artigo 60 da Lei Complementar nº 01/94 (Decisão nº 5.539/14-CMA e Acórdãos nºs 588 e 589/14, fls. 414/417).

18. Nesta fase processual, analisa-se o mérito dos Pedidos de Reexame interpostos pelos responsáveis.

19. O Corpo Técnico, com aquiescência do **Parquet** especializado, entende que as alegações trazidas pelos recorrentes não merecem guarida, devendo ser mantidos os efeitos do **decisum** e dos Acórdãos então expedidos (fls. 414/417).

20. Feito este breve relato, passo à análise da matéria.

² Objeto do ajuste: serviços de elaboração do Programa de Proteção, Planejamento e Gestão para a Estação Ecológica de Águas Emendadas e a Estação Ecológica do Jardim Botânico, no valor total de R\$ 581.450,94. (fls. prestação 92/117, Anexo III).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8

Fls.:

Proc.: 21.814/08

Rubrica

Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Eduardo Henrique Freire (fls. 425/429 e 476/621)

21. Ao responsável foram aplicadas as penalidades suso descritas em virtude de ofensa aos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal³ e no art. 3º da Lei das Licitações⁴, bem como por desrespeito às políticas de contratação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, haja vista que:

a) o servidor ocupava cargo de Superintendente de Gestão de Áreas Protegidas do IBRAM/DF (órgão diretamente interessado na contratação) e, concomitantemente, integrava o quadro societário da empresa Ecotech, quando foi deflagrado o processo de seleção que deu origem ao Contrato nº 17/08, celebrado entre a Secretaria de Estado de Obras e o Consórcio Geológica/Ecotech;

b) não restou elidido o conflito de interesses suso mencionado com a transferência realizada pelo servidor de suas quotas de participação na empresa Ecotech, nos termos da Alteração Contratual nº 03 da Sociedade.

22. Em sua peça recursal (fls. 425/429 e 476/621), o recorrente tenta afastar a existência de conflito de interesse na contratação em apreço, alegando, em suma: ser a Secretaria de Estado de Obras a contratante, não ter elaborado o Termo de Referência, nem participado da seleção e da supervisão do contrato e, ainda, não ter desatendido as normas do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que financiou o ajuste.

23. Tais alegações não merecem guarida.

24. As Instruções às Empresas de Consultoria traziam expressamente as atividades/trabalhos/relações conflituosas que impossibilitariam a contratação, dentre as quais destaco (fl. 64, Anexo I):

³ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [...]” (grifei)

⁴ “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do **princípio constitucional da isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com **os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.**” (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



“(c) Não se poderá adjudicar o contrato a uma Empresa Consultora (incluindo seu pessoal e subconsultores) que tenha uma relação comercial ou familiar com um membro do pessoal do Contratante direta ou indiretamente envolvido: (i) na preparação dos Termos de Referência dos serviços, (ii) no processo de seleção para os referidos serviços, ou (iii) na supervisão do Contrato, a menos que o conflito originado por esta relação tenha sido resolvido de forma aceitável pelo Banco no decorrer do processo de seleção e da execução do Contrato.” (grifei)

25. Apesar de o Contrato nº 17/08 ter sido firmado entre a Secretaria de Estado de Obras do DF e as empresas Ecotech e a Geo Lógica (fls. 92/117, Anexo III), **a coordenação e a fiscalização técnica** dos trabalhos ficaram **a cargo do IBRAM/SEDUMA**, conforme consta do Termo de Referência do ajuste (fl. 167, Anexo I).

26. Referido Termo também esclarecia que **todos os serviços da empresa consultora** deveriam “*contar com a participação e acompanhamento do Grupo de Acompanhamento (GA) formado e designado no âmbito do IBRAM/SEDUMA*” (fl. 158, Anexo I).

27. Corroborando o envolvimento da autarquia na contratação, constam das páginas iniciais dos Planos de Manejo (Anexos IV e V) as seguintes disposições:

“O Plano de Manejo, que integrou o serviço de consultoria intitulado PROGRAMA DE PROTEÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO PARA A ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE ÁGUAS EMENDADAS (ESEC-AE) E A ESTAÇÃO DO JARDIM BOTÂNICO (ESEC-JB) foi executado pelo Consórcio de Empresas Geo Lógica/Ecotech e acompanhado por técnicos do IBRAM – Instituto Brasília Ambiental.

O IBRAM, na qualidade de interessado, elaborou o Termo de Referência e compôs os trabalhos do Grupo de Acompanhamento e Avaliação formado pelos técnicos:

LUIZALICE LABARRÈRE

PAULO CÉSAR MAGALHÃES FONSECA

AYTON LOPES SANTOS

HENRIQUE BRED ARAKAWA” (grifei)

28. Ademais, verifica-se nos autos documentação do próprio Consórcio Geo Lógica/Ecotech solicitando prorrogação de prazo para entrega



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



dos produtos, alegando que a complexidade técnica dos trabalhos demandaram “*maior quantidade de tempo para a consolidação e entrega dos produtos iniciais, bem como para a análise por parte do IBRAM*” (fl. 158, Anexo III).

29. A participação do Instituto no certame também ocorreu por meio da Comissão Especial de Licitação – CEL, composta por servidores daquela autarquia (fl. 7 do Anexo I), tendo inclusive como Presidente servidor subordinado diretamente ao Sr. Eduardo Henrique Freire.⁵

30. Ratifica-se, portanto, o interesse e o efetivo envolvimento do IBRAM no ajuste em apreço e, conseqüentemente, o conflito de interesses, **independentemente de vínculo entre o servidor e a Secretaria de Estado de Obras.**

31. A alegação do recorrente de que o processo que deu origem ao Contrato nº 17/08 apenas tramitou no IBRAM a partir de março de 2008, é insuficiente para afastar o envolvimento no certame. O registro de tramitação processual apresenta-se como demonstrativo meramente formal, incapaz de afastar o efetivo envolvimento da autarquia.

32. Mesmo que o recorrente tenha transferido⁶ as cotas da Ecotech para o filho, dois meses antes da manifestação de interesse do Consórcio em participar do certame, **permanece o vínculo familiar**, e, portanto, o comprometimento aos princípios da moralidade e impessoalidade (fl. 14, Anexo I).

33. Nesse contexto, pertinente lembrar que esta Corte, na Sessão Ordinária de 16.4.2015, considerou que o art. 8º⁷ do Decreto nº 32.751/11⁸ guarda conformidade com o art. 9º⁹ da Lei nº 8.666/93 (Decisão nº 1.487/15-

⁵ O Senhor Edilson Domingos Vieira, presidente da Comissão de Licitação, ocupava o cargo de Gerente de Gestão de Unidades de Conservação (fl. 355), enquanto o Senhor Eduardo Henrique Freire era titular da Superintendência de Unidades de Conservação (fl. 356).

⁶ A transferência das cotas por meio da alteração contratual, em 15.8.2007 (fls. 346/349), foi posterior ao início dos procedimentos editalícios deflagrados em 9.8.2007 (fl. 1, Anexo I).

⁷ Art. 8º Os editais de licitações deverão estabelecer **vedação** de que pessoa jurídica, cujo administrador, proprietário ou sócio com poder de direção seja **familiar** de agente público, preste serviços ou desenvolva projeto no órgão ou entidade da administração pública do Distrito Federal em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança por meio de: I - contrato de serviço terceirizado; II - contratos pertinentes a obras, serviços e à aquisição de bens; III - convênios e os instrumentos equivalentes.

⁸ Dispõe sobre a **vedação do nepotismo** no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Distrito Federal.

⁹ Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5%



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



CMA, processo TCDF nº 34.969/11¹⁰), firmando entendimento quanto à impossibilidade de participação em licitações de pessoas jurídicas que tenham, em seus quadros gerenciais, **familiares** que exerçam cargo em comissão ou função de confiança no órgão contratante.

34. Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 423.560/MG:

*“A **proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos**, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos **ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança**, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, **até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções**, é norma que evidentemente **homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa**, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes.”* (grifei)

35. No mesmo sentido o Acórdão nº 1941/2013-Plenário do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, assenta que:

*“9. A despeito de não haver, na Lei nº 8.666/1993, vedação expressa de **contratação, pela Administração, de empresas pertencentes a parentes de gestores públicos envolvidos no processo**, a jurisprudência desta Corte tem se firmado no sentido de considerar que **há um evidente e indesejado conflito de interesses** e que há **violação dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade**.”*

36. Assim resta confirmada a ofensa aos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal e na Lei das Licitações, bem como o desrespeito às políticas de contratação do Banco Interamericano de

(cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado; III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. § 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada. § 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração. § 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários. § 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação.

¹⁰ Autuado a partir da letra “b” do item II da Decisão nº 5687/2011, do Proc. 32389/11, para **exame da compatibilidade da vedação estabelecida pelo art. 8º do Decreto nº 32.751/11 com a Lei nº 8.666/93**. Arquivo Central.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



Desenvolvimento, devendo ser ratificada a multa aplicada ao recorrente.

37. Por outro lado, não foi possível identificar provas contundentes da existência de dolo e da real obtenção de benefício em proveito próprio ou alheio a partir das possíveis informações que o servidor possa ter tomado conhecimento¹¹.

38. Logo, a sanção prevista no artigo 60 da Lei Complementar nº 01/94, cujos reflexos podem macular séria e profundamente a honra e a dignidade do atingido, deve ser afastada neste caso.

Pedidos de Reexame interpostos pelo Sr. Aylton Lopes Santos (fls. 448/450) e pela Sra. Luizalice Barbaro Guimarães Labarrère (fls. 435/437).

39. À Sr^a. Luizalice Barbaro Guimarães Labarrère e ao Sr. Aylton Lopes Santos, membros da Comissão Especial de Licitação - CEL, responsáveis pela condução da concorrência que gerou a contratação do consórcio Geo Lógica/Ecotech, foi aplicada a pena de R\$ 1.169,80 por *“consentirem com a participação de empresa que tinha em seu quadro societário servidor público lotado no órgão interessado na contratação – conflito de interesses que a Alteração Contratual nº 03 da ECOTECH não elidiu”*.

40. Os recorrentes trazem as mesmas alegações apresentadas quando do encaminhamento de suas razões de justificativas, que foram devidamente afastadas pela Informação nº 117/14 – 3ª DIACOMP (fls. 358/370).

41. Observa-se do exame dos autos que a documentação relativa à habilitação jurídica não foi devidamente avaliada pela Comissão e que em decorrência disso o objeto da licitação foi adjudicado pela empresa Ecotech, de cujo quadro societário constava familiar do servidor público lotado no órgão interessado na contratação, o IBRAM.

42. De acordo com o art. 6º da Lei nº 8.666/93, compete à Comissão de Licitação ***“receber, examinar e julgar todos os documentos e***

¹¹ O Sr. Eduardo Henrique Freire foi Superintendente de Gestão de Áreas Protegidas e, posteriormente, Superintendente de Licenciamento e Fiscalização, cargos importantes do IBRAM (fls.100/101). Em função das competências atinentes ao seu cargo, reconheceu, perante a Comissão de Avaliação de Dano e Procedimento Disciplinar – CADPD, que *“Antes da publicação do edital tive conhecimento do Termo de Referência para a elaboração do estudo, pois como Superintendente, fui consultado a respeito”* (fl. 161).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.” (grifei).

43. Assim, ainda que a Unidade Gestora de Projetos auxiliasse em algum tipo de análise documental, como alegado pelos recorrentes, os membros da Comissão não estariam isentos de averiguarem a regularidade jurídica do participante.

44. Tal constatação é simples, sendo desnecessária “*pesquisas nas juntas comerciais dos Estados e do Distrito Federal*”, como alegam os recorrentes (fl. 450). Da mera leitura do contrato social da empresa (fls. 58/65), em especial da 3ª alteração contratual, era possível reconhecer o nome do Sr. Eduardo Henrique Freitas, uma vez que ele e os membros da Comissão pertenciam ao mesmo corpo funcional (fl. 7 do Anexo I). Inclusive, a Srª. Luizalice Barbaro Guimarães Labarrere admitiu expressamente conhecer a condição do Sr. Eduardo Henrique Freire, bem como o fato de ter transferido suas cotas da empresa Ecotech ao filho (fls. 324/325).

45. No que tange a justificativa de falta de capacitação, trazida pelos recorrentes, verifico que tais servidores não apenas integraram a Comissão de Licitação, como ainda foram designados para compor o Grupo de Acompanhamento e Avaliação, conforme demonstrado no § 27.

46. Corroborando o entendimento esposado, a Comissão de Sindicância da Secretaria de Estado de Obras, instaurada para verificar a adequabilidade da atuação dos membros da CPL no processo seletivo em análise, concluiu (fl. 353):

“[...] as inciativas tomada pelos servidores em tela acha-se eivada de irregularidades quanto as medidas tomadas para análise dos documentos relativos a licitação, que segundo os integrantes da comissão de Licitação, apenas os documentos técnicos foram analisados, as demais documentações não foram consideradas como relevantes para escolha do vencedor do certame”. (grifei)

47. Pelo exposto, embora não se possa afirmar que os membros da Comissão agiram dolosamente, permitindo a celebração do ajuste com o Consórcio Geo Lógica/Ecotech, suas condutas são **incontestavelmente culposas**, haja vista que deixaram de atentar para análise dos documentos pertinentes à habilitação jurídica, razão pela qual correta a multa a eles imposta.

Com estes esclarecimentos, divergindo dos Pareceres, VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A.8



no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento das informações complementares às fls. 476/621;

II. dê provimento parcial ao Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Eduardo Henrique Freire, tornando insubsistente o Acórdão nº 588/14 apenas quanto à penalidade prevista no art. 60 da Lei Complementar nº 01/94;

III. negue provimento aos Pedidos de Reexame interpostos pelo Sr. Aylton Lopes Santos e pela Sr^a. Luizalice Barbaro Guimarães Labarrère, mantendo íntegros os demais termos da Decisão nº 5.539/14;

IV. dê ciência da decisão que vier a ser proferida aos recorrentes;

V. autorize o retorno dos autos a Secretaria de Acompanhamento para adoção das providências cabíveis.

Sala das Sessões, 27 de outubro de 2015.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II), 26.10.2015.