



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 85, DE 2005

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle solicite ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria em contrato de compra e venda de bens e serviços e sua execução, sem licitação, no valor de R\$ 8.316.000,00 firmado entre o INSS e a Universidade de Brasília, denunciadas pela imprensa.

Autora: Dep. Juíza Denise Frossard

Relator: Dep. Wellington Roberto

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise das investigações efetuadas sobre o Contrato nº 49/2004, de 01/10/2004, celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Fundação Universidade de Brasília (FUB), no valor de R\$ 8.316.000,00, por meio de contratação direta, fundamentada no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93.

A fiscalização foi realizada pelo Tribunal de Contas da União, que encaminhou o resultado das apurações, constantes do Acórdão nº 994/2006 – Plenário, por meio do Aviso nº 1.020-SGS-TCU-Plenário, de 21/06/2006.

Conforme consta no relatório que fundamenta a citada deliberação, foram constatadas as seguintes falhas:

- a. Falta de motivação para a realização de contratação de serviços de endomarketing e comunicação social, considerando que algumas ações contratadas se sobrepõem a atribuições de setores do INSS e do MPS, bem como esses órgãos possuem, em seus quadros de pessoal, servidores cujos cargos têm relação com essas atividades;
- b. Não foi apresentada adequada justificativa do preço, tendo sido os valores estipulados sem critérios objetivos e sem pesquisa de mercado;
- c. Ausência de orçamento detalhado em planilhas que indique de forma clara e precisa as ações a serem executadas qualitativa e quantitativamente, contrariando o disposto no artigo 7º da Lei 8.666/93, em seu § 2º, II, c/c os §§ 6º e 9º;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

- d. Previsão no projeto básico (item 3.6) de pagamento à FUB, referente ao Fundo de Apoio Institucional (FAI), no valor de R\$ 1.496.880,00, visando à modernização institucional da FUB, ações de extensão e edição de livros, e retenção de impostos federais e estaduais das empresas contratadas.

Além dessas irregularidades, verificou-se ainda *“a previsão de pagamento de R\$ 863.200,00 à FUB, sem a devida contraprestação de serviços, a título de Fundo de Apoio Institucional, da qual decorreu o pagamento indevido de R\$ 71.933,33, em 5/11/2004.”*

Todas essas falhas motivaram a realização de audiência dos responsáveis. Todavia, a maioria das razões de justificativas apresentadas foram consideradas insuficientes para afastar a irregularidade.

No voto condutor do Acórdão nº 994/2006 – Plenário, o Ministro Ubiratan Aguiar teceu comentários acerca das impropriedades apontadas pela unidade técnica, a saber:

6. Nos quesitos relacionados ao procedimento formal que deve ser observado em qualquer contratação, é de se registrar que, desde o seu início, a contratação em foco fez da sistemática definida na Lei nº 8.666/93 letra morta. Conforme cópia do processo administrativo instaurado no âmbito do INSS, em 02.09.2004, os únicos elementos ali incluídos foram a minuta do contrato que se pretendia assinar e o encaminhamento dessa minuta, pelo Chefe de Gabinete, por determinação do Diretor-Presidente, à Procuradoria Federal Especializada para exame.

7. Ao contrário do que deve ser observado em qualquer contratação, os elementos constantes dos autos não permitem concluir que a presente contratação tenha se iniciado a partir da identificação de uma necessidade do INSS. Com efeito, só faz sentido a iniciativa de dar início a um procedimento de aquisição/contratação se houver previamente, por parte da administração, a identificação de seu motivo. Falar em contratação sem a anterior verificação de que ela se justifica para suprir carência administrativa, é pensar imediatamente em desperdício de recursos públicos. Da mesma forma não cabe admitir a hipótese de que a necessidade possa ser “criada” pelo prestador do serviço, por flagrante afronta à lei.

(...)

10. De igual modo, os dispositivos aplicáveis do art. 38 da Lei nº 8.666/93, principalmente o que vem descrito no caput, assim como os do art. 26, em especial aquele que se refere à justificativa do preço contratado, não constaram do processo administrativo. Todas as informações que foram agregadas em etapa posterior não se prestam a suprir os elementos que deveriam ter constado inicialmente do processo.

(...)

14. Prosseguindo em seu trâmite interno, o processo administrativo da contratação da FUB também não contemplou justificativas satisfatórias acerca do enquadramento da dispensa de licitação no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido, deveriam constar dos autos a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

comprovação da pertinência entre as atividades desenvolvidas pela FUB e o objeto que se pretendia contratar, além da demonstração da razoabilidade do preço.

(...)

27. O que se percebe do desenrolar do processo no INSS é que nenhuma das exigências da Lei de Licitações foi observada, exceção feita à verificação da situação de regularidade da FUB e da posterior previsão orçamentária, tendo sido os documentos produzidos à medida em que a Procuradoria Federal Especializada apontava a necessidade da juntada de alguma informação aos autos.

28. As contratações diretas fundamentadas no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 já foram objeto de inúmeras considerações pelo Plenário desta Casa, sendo uniforme o entendimento jurisprudencial de que não é suficiente o preenchimento pela instituição a ser contratada dos requisitos indicados no referido dispositivo - ser instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, deter inquestionável reputação ético-profissional e não ter fins lucrativos. Deve haver, ainda, estreita correlação entre o objeto contratado e atividades de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional.

(...)

30. No presente caso o que se verifica é a contratação de serviços de comunicação social, voltados ao público interno e externo. Não se trata serviços que pudessem requerer qualquer habilidade específica ou especial que demandasse a utilização de técnica avançada ou inovadora e que somente os técnicos da FUB estivessem aptos a atender, em razão de expertise que detivessem. Tanto que o Diretor-Presidente do INSS, nas justificativas que fez juntar ao processo administrativo em atendimento à manifestação da Procuradoria Federal Especializada, tratou tão-somente de salientar as qualidades da FUB, como instituição de ensino e de pesquisa que é, nada detalhando acerca do nexo entre os requisitos definidos no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, a natureza da instituição e o objeto contratual. Dessa forma, não há amparo legal para que a contratação fosse realizada diretamente, valendo-se da previsão estabelecida no referido dispositivo.

31. Ademais, importa salientar que, contrariando um dos pressupostos da contratação direta prevista no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 - a execução pelo próprio contratado em razão de sua estrutura e qualificação satisfatórias para a prestação adequada do serviço - o próprio contrato previa a possibilidade de subcontratação, conforme Cláusula Terceira, item II, letra "a": "II - DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA: a) executar, direta ou indiretamente, nos termos da legislação vigente, os trabalhos necessários à elaboração e concretização dos serviços contratados, de acordo com a Cláusula Primeira deste Instrumento, observando sempre os critérios de qualidade técnica, os custos e prazos previstos;" Essa previsão descaracteriza a individualização da FUB para a prestação do serviço. Mais grave, ainda, foi a verificação pelo Ministério Público Federal, conforme consta da Ação Civil Pública pela Prática de Atos de Improbidade Administrativa c/c Pedido de Liminar ajuizada pelos Procuradores da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

República no Distrito Federal José Alfredo de Paula Silva e Raquel Branquinho P. M. Nascimento, de que o coordenador do projeto, Alexandre Jardim de Souza, não era servidor da FUB e foi contratado pela referida Fundação com o objetivo de elaborar o projeto que posteriormente gerou o contrato entre o INSS e a FUB. Essa informação consta de seu depoimento na referida Ação.

32. Corrobora, ainda, a indicação de subcontratação item constante do documento intitulado Projeto Básico: "3.6 - Fundo de Apoio Institucional - recursos destinados à Fundação Universidade de Brasília para modernização institucional, ações de extensão e edição de livros e **retenção de impostos federais e estaduais das empresas contratadas: IR - INSS - COFINS - PIS - ISS.**".

33. A instrução elaborada no âmbito da 4ª Secex registrou várias deliberações deste Tribunal acerca das contratações diretas com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93. De todas extrai-se o entendimento de que o referido dispositivo não se presta a amparar contratações de instituições de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional tão-somente em razão dessa natureza específica. O objeto que se pretende contratar deve manter estreito vínculo com ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. De outra forma, seria a permissão para que essas instituições atuassem no mercado de prestação de serviços, dentro do que deveria ser a mais absoluta lógica das relações econômicas, com o privilégio de não precisarem submeter-se à concorrência com outros prestadores de serviço, igualmente capacitados.

34. O objeto do contrato em questão, conforme se vê de sua descrição, poderia ser executado por qualquer empresa que atuasse na área de comunicação.

35. Cabe salientar, ademais, que não se trata de objeto que envolvesse definições com grau de tecnicidade bastante que inviabilizasse o correto exame pela Procuradoria Federal Especializada do INSS. Esse fato, analisado em confronto com a precária justificativa apresentada pelo Diretor-Presidente do INSS para conferir a devida motivação ao ato, e aliado ao dever que têm os órgãos de assessoramento jurídico de verificar a aderência das matérias à legalidade nos mais diversos aspectos, ressaltando, inclusive, a existência de mais de uma opção, caso haja, bem como de pesquisar a jurisprudência e a doutrina acerca da matéria sobre a qual deve se manifestar, registrando eventuais divergências, inclusive, leva à conclusão de que a atuação dos procuradores colaborou para a contratação irregular da FUB.

(...)

45. Outro aspecto relevante destes autos refere-se à execução dos serviços. Para esclarecer o que havia sido feito e como se deu o acompanhamento dessa execução, entre outros aspectos, foi feita diligência ao INSS. O atesto dado pelo Sr. Charles Ariel de Araújo Lemos na fatura apresentada pela FUB e que serviu para fundamentar o pagamento da parcela de R\$ 693.000,00 apresentou duas graves irregularidades. A primeira refere-se à ausência de designação formal, conforme exigido pelo art. 67 da Lei nº 8.666/93, para que atuasse como representante da administração em tal função. A segunda diz respeito ao fato de atestar a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

execução de serviços que não teve o cuidado de checar se foram efetivamente prestados. Tanto que, posteriormente, em dezembro de 2004, solicitou que o atesto então dado fosse anulado, apontando, ademais, parcela do valor pago que deveria ser restituída aos cofres do INSS por inexecução de serviço (R\$ 22.577,99). Outra parcela também foi objeto de pedido de devolução, após exame do termo de rescisão do contrato pela Procuradoria Federal Especializada, no valor de R\$ 71.933,33, relativa ao questionado Fundo de Apoio Institucional da FUB. Registre-se que ambas foram devolvidas pela FUB aos cofres do INSS, na oportunidade da formalização da rescisão do contrato.

46. O Sr. Charles Ariel de Araújo Lemos foi negligente ao atestar a prestação de serviços sem o cuidado de verificar a correta execução. Conforme ele mesmo alegou, teria sido induzido a erro, em face de pressão do Chefe de Gabinete da Presidência do INSS e do Coordenador Executivo do contrato, falando em nome do Presidente do INSS, para que desse o atesto.

47. Verifica-se do texto da Lei nº 8.666/93 (art. 67) que o dever atribuído ao representante da administração para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato não deixa margem a que possa esse representante sucumbir a pressões. É dele a responsabilidade pelo fiel cumprimento de cláusulas contratuais, cabendo-lhe, inclusive, adotar providências no sentido da correção de falhas observadas. Portanto, não cabe acolher o argumento de indução ao erro. Se assim aconteceu, o Sr. Charles Ariel contribuiu para o resultado verificado.

48. Quanto à sua carência de conhecimento técnico para avaliar as prestações de contas, conforme alegado, cabe ressaltar que seria mais uma razão para que não pudesse desempenhar essa função.

49. Ademais, aspecto relevante não foi abordado por qualquer dos responsáveis. O INSS conta, em seus quadros, com 287 servidores na área de comunicação social. O ministério da Previdência, com 14. Esses servidores não foram chamados a participar de nenhuma etapa da contratação em foco, nem mesmo para auxiliar na fase de execução do contrato, em especial em face do reconhecimento daquele que deveria ser o responsável pela referida etapa de que não detinha conhecimentos técnicos para desempenhar essa função.

50. A propósito, da relação de cargos ocupados na área de comunicação social do INSS e do Ministério da Previdência, verifica-se compatibilidade de alguns com os serviços objeto do contrato em análise. Trata-se de cargos de arquivista, artífice de artes gráficas, auxiliar de biblioteca, fotógrafo, redator, técnico de documentação, técnico em comunicação social, técnico em assuntos culturais, entre outros. Não há, nos autos, qualquer esclarecimento ou menção à razão para que esses servidores não tenham participado do projeto ou sido aproveitados de alguma forma, no mínimo para acompanhar a execução do contrato.

51. Constata-se, ademais, do desenrolar dos fatos aqui examinados, que a contratação da FUB foi conduzida pessoalmente pelo então Diretor-Presidente do INSS, Sr. Carlos Gomes Bezerra. Diante disso e da verificação que suas razões de justificativa não se apresentaram consistentes, cabe a sua responsabilização.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Diante disso, e levando em conta que a maioria das razões de justificativas não afastaram as responsabilidades pelas irregularidades, o Tribunal de Contas da União decidiu:

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher como satisfatórias as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Samir de Castro Hatem e Lauro Morhy;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Carlos Gomes Bezerra (CPF nº 008.349.391-34), ex-Diretor-Presidente do INSS, Raimundo Trindade de Souza Cantanhede (CPF nº 004.089.051-15), Procurador do INSS, Glauco Alves Cardoso Moreira (CPF nº 025.219.097-18), Procurador do INSS, Jefferson Carlos Carús Guedes (CPF nº 333.196.770-04), Procurador do INSS e Charles Ariel de Araújo Lemos (CPF nº 084.884.364-91), ex-Coordenador-Geral de Apoio à Diretoria Colegiada do INSS;

9.4. aplicar ao Sr. Carlos Gomes Bezerra a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.5. aplicar aos Srs. Raimundo Trindade de Souza Cantanhede, Glauco Alves Cardoso Moreira, Jefferson Carlos Carús Guedes e Charles Ariel de Araújo Lemos, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

9.7. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social que:

9.7.1 restrinja as contratações por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 aos específicos casos em que esteja comprovado o nexo entre a natureza da instituição e o objeto a ser contratado;

9.7.2 justifique a necessidade dos serviços a serem contratados pelo Instituto, tanto na qualidade quanto na quantidade requerida, em obediência ao princípio da motivação do ato administrativo;

9.7.3 faça constar dos processos de licitação de serviços o projeto básico aprovado pela autoridade competente, assim caracterizado como sendo o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

precisão adequado para caracterizar o objeto da licitação, como previsto na Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, c/c art. 7º, § 2º, inciso I;

9.7.4 faça constar dos processos de licitação de serviços o orçamento detalhado em planilhas, nos termos do disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.7.5 faça constar, nos processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, a justificativa de preço exigida pelo parágrafo único, inciso II, do art. 26 da Lei nº 8.666/93;

(...)

9.11. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em razão da Proposta de Fiscalização e Controle nº 85/2005, objeto do TC 019.475/2005-9, à Procuradoria da República no Distrito Federal, em razão da Ação Civil Pública nº 2005.34.00.010661-6, e ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, em razão da Representação autuada sob o nº TC 018.890/2004-4;

É o relatório.

II – VOTO

Diante do exposto, e considerando que as medidas indicadas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 994/2006 – Plenário são suficientes no âmbito administrativo, e outras, na esfera civil, poderão derivar da Ação Civil Pública pela Prática de Atos de Improbidade Administrativa c/c Pedido Liminar ajuizada pelo Ministério Público Federal, VOTO no sentido de que esta Comissão autorize o arquivamento da presente PFC, por ter alcançado seus objetivos.

Sala da Comissão, de de 2007.

Dep. Wellington Roberto
Relator