



Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

PLENÁRIO
Sessão Extraordinária Reservada

ATA Nº 2, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2019

Data da aprovação: *20 de fevereiro de 2019*

Data da publicação no D.O.U.: *25 de fevereiro de 2019*

Acórdãos apreciados por relação: *216 a 225*

Acórdãos apreciados de forma unitária: *226 a 228*

ATA 2, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2019
(Sessão Extraordinária Reservada do Plenário)

Presidência: Ministro José Mucio Monteiro
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretário das Sessões: AUFC Marcelo Martins Pimentel
Subsecretária do Plenário: AUFC Daniela Duarte do Nascimento

Às 16 horas e 35 minutos, a Presidência declarou aberta a sessão extraordinária reservada do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo, dos Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira, bem como da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausente, em férias, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata 1, referente à sessão extraordinária realizada em 23 de janeiro de 2019 (Regimento Interno, artigo 101).

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou, por relação, os acórdãos de nºs 216 a 225.

PROCESSO EXCLUÍDO DE PAUTA

Foi excluído de pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, o processo TC-039.412/2018-0, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária, o Plenário deliberou sobre os processos listados a seguir e aprovou os seguintes acórdãos:

MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER COSTA

TC-012.122/2018-1 – Acórdão 226

TC-021.264/2018-0 – Acórdão 227

TC-023.421/2018-5 – Acórdão 228

LEVANTAMENTO DE SIGILO DE PROCESSOS

Em razão do levantamento de sigilo dos respectivos processos, tornaram-se públicos os acórdãos de nºs

216, 217, 218, 220, 221, 222, 225, 226 e 228.

ACÓRDÃOS PROFERIDOS

Os acórdãos de nºs 216, 217, 218, 220, 221, 222, 225, apreciados por relação, estão transcritos a seguir. Da mesma forma, seguem transcritos os acórdãos de nº 226 e 228, apreciados de forma unitária, que constam também do Anexo I desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram. O referido anexo, de acordo com a Resolução nº 184/2005, está publicado na página do Tribunal de Contas da União na internet.

RELAÇÃO Nº 2/2019 – Plenário

Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 216/2019 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão extraordinária reservada de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 55, *caput*, da Lei 8.443/92 e nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, retirar a chancela de sigilo oposta aos autos, exceto no que se refere à identificação do denunciante, adotar a medida consignada no item 1.8, dar ciência desta deliberação à representante e arquivar os autos, de acordo com o parecer da Secex/PE.

1. Processo TC-009.260/2017-0 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Entidade: Universidade Federal de Pernambuco

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (SECEX-PE).

1.7. Representação legal: Bruno Puerto Carlin (194949/OAB-SP) e outros, representando Stericycle Gestão Ambiental Ltda.

1.8. Dar ciência ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco (HC-UFPE), em conformidade com arts. 3º e 7º da Resolução TCU 265/2014, que a justificativa de preço apresentada no Processo Administrativo 23076.008711/2015-39 (Inexigibilidade de Licitação 05/2015) foi inadequada em vista dos valores desatualizados dos comprovantes fiscais juntados, o que contraria o disposto no art. 26, Inciso III, da Lei 8.666/1993 e o entendimento do TCU emitido por meio do Acórdão 1565/2015-TCU-Plenário.

RELAÇÃO Nº 3/2019 – Plenário

Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

ACÓRDÃO Nº 217/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XVI, e 53 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno, em não conhecer da presente denúncia, ante a inexistência dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 235 do RI/TCU, retirar-lhe a chancela de sigilo, bem como determinar o seu arquivamento, devendo-se dar ciência desta deliberação e aos interessados.

1. Processo TC-042.289/2018-1 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat).

1.7. Representação legal: Antônio Carneiro Maia Neto (OAB/RJ 138.278), representando Petróleo Brasileiro S/A.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 218/2019 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, nos termos dos artigos 10, §1º, e 11 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 157 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 47 da Resolução TCU 259/2014, em sobrestar o julgamento do processo adiante relacionado até a apreciação conclusiva do processo TC-010.173/2015-3, o qual trata de representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, tendo por finalidade verificar a regularidade dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e demais instituições financeiras federais, mediante emissão direta de títulos públicos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-021.165/2018-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Secretaria do Tesouro Nacional

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 2/2019 – Plenário

Relatora – Ministra ANA ARRAES

ACÓRDÃO Nº 220/2019 - TCU - Plenário

Vista esta denúncia acerca de possível irregularidade caracterizada pela assinatura, em 1º/9/2008, do Convênio 2/2008, firmado entre o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), como concedente, e a Geap – Fundação de Seguridade Social, como conveniente, para prestação de serviços de assistência à saúde suplementar aos servidores do ministério, com vigência prevista até 31/8/2013.

Considerando que, mediante despacho datado de 22/11/2011 (peça 47), foi determinado o sobrestamento deste processo até que o Supremo Tribunal Federal - STF se posicionasse quanto ao mérito dos mandados de segurança nos quais eram questionadas deliberações deste Tribunal a respeito da regularidade da contratação da Geap por instituições federais (MS 25.855, 25.866, 25.891, 25.901, 25.919, 25.922, 25.928, 25.934 e 25.942); considerando que o STF indeferiu os pedidos formulados naqueles Mandados de Segurança (peça 79);

considerando ainda que o convênio objeto dos presentes autos foi rescindido e foi firmado com a Geap Autogestão em Saúde o Convênio de Adesão 01/2013 (peças 66, 67 e 78), o que está de acordo com o novo entendimento firmado por este Tribunal nos Acórdãos 2.855/2015 e 2.491/2018, ambos do Plenário;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 53 da Lei 8.443/92, 234 e 235 do Regimento Interno e 36 da Resolução TCU 259/2014, em levantar o sobrestamento desta denúncia; em conhecê-la e considerá-la prejudicada por perda de objeto; em dar ciência desta deliberação e da instrução à peça 80 ao denunciante e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; em retirar a chancela de sigilo aposta, mantendo-a em relação ao autor; e em apensá-la definitivamente ao TC 031.342/2013-2.

1. Processo TC-004.869/2011-7 (DENÚNCIA)

1.1. Classe de Assunto: VII.

1.2. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

1.3. Unidade: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).

1.7. Representação legal: Marco Aurélio Pinheiro Gonsalves (OAB/DF 17.151) e outros, representando Geap - Fundação de Seguridade Social.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 221/2019 - TCU - Plenário

Vistos estes autos que tratam de denúncia acerca de possíveis irregularidades relacionadas à contratação da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras - Fipecafi pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT (Contrato 56/2018), por inexigibilidade de licitação, no valor de R\$ 1.432.000,00, com vigência de 13/4/2018 a 13/10/2019, para a "prestação de serviço de consultoria e assessoria técnica especializada visando a concepção, desenvolvimento e implementação de modelo conceitual de mensuração de margem de contribuição de produtos e serviços, unidades organizacionais, clientes, regiões geográficas e canais de atendimento e de distribuição dos Correios, com solução tecnológica que operacionalize o modelo conceitual desenvolvido".

Considerando que o denunciante apontou as seguintes supostas irregularidades:

a) a contratação da Fipecafi seria, de fato, a compra de software de prateleira (MyABCM), o que configuraria compra casada;

b) os pareceres que embasaram a contratação não teriam abordado a legalidade da contratação casada (software de prateleira MyABCM e o serviço de consultoria);

c) não teria havido, antes da contratação, teste de usabilidade do software para produtos e serviços dos Correios, com pareceres das áreas responsáveis que atestassem a viabilidade do uso do software;

d) a fundação contratada não teria apresentado comprovação de execução de serviço similar em empresa de logística do porte dos Correios e não haveria descrição sobre qual licença do software MyABCM seria entregue (express, corporate, enterprise ou partners);

e) não teria sido juntada ao processo a ata do conselho de administração que deveria ter aprovado a contratação, conforme previsto no art. 55 do Estatuto dos Correios;

considerando que foram promovidas oitivas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras;

considerando que o exame realizado pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog

nas respostas encaminhadas evidenciou:

- que é improcedente o questionamento do denunciante sobre suposta ausência de avaliação de legalidade na adoção de inexigibilidade para a contratação da Fipecafi, porque os pareceres encaminhados demonstram que foram apresentadas justificativas técnicas e jurídicas adequadas à contratação promovida;

- que o Termo de Solicitação de Contratação 4/2018 traz detalhada justificativa para a contratação de consultoria e assessoria técnica para desenvolver e implementar modelo de análise de negócio que visa aprimorar a gestão dos Correios;

- que a contratação estava alinhada ao Plano Estratégico dos Correios;

- que o parecer do Departamento Jurídico - NJ/GCOR-DEJUR-SEGER/SEI-1065518/2018, suportado nas justificativas técnicas apresentadas pela área responsável, certificou a inviabilidade de competição e a singularidade dos serviços, em consonância com a Lei 13.303/2016;

- que a documentação encaminhada mostra cuidadosa justificativa da administração dos Correios para a contratação;

- que é improcedente a alegação do denunciante de que a contratação da Fipecafi por inexigibilidade para realização de consultoria com entrega de solução tecnológica seria uma forma oblíqua de adquirir o software de prateleira MyABCM, sem o devido procedimento licitatório, porque pelas justificativas e documentos apresentados constata-se que a contratação principal é o serviço intelectual de elaboração de modelo de análise de margens de produtos e serviços dos Correios, sendo a solução tecnológica apenas um meio de viabilizar a implementação das soluções que serão definidas pelos consultores;

- que consta na proposta apresentada pela Fipecafi, como informou o gestor, que a solução tecnológica, MyABCM, será disponibilizada por um parceiro da fundação com registro e licença de caráter perpétuo, na versão *corporate*, sem custo adicional aos Correios;

- que é improcedente a afirmação do denunciante de que deveria haver teste de usabilidade do software previamente à contratação, porque, como já assinalado anteriormente, a ferramenta tecnológica é um meio para implementar as soluções definidas, cuja responsabilidade pela adequada usabilidade será da consultoria contratada;

- que é improcedente a contestação de que a Fipecafi não teria apresentado comprovação de execução de serviço similar em empresa de logística do porte dos Correios, pois, como informou os Correios, busca-se conhecimento na área contábil, de notória especialização da Fipecafi;

considerando que no tocante à suposta ausência de juntada ao procedimento da ata do Conselho de Administração, aprovando a contratação da consultoria, exigência do art. 55 do Estatuto dos Correios, há proposta da Selog para realização de nova oitava dos Correios para que se pronuncie sobre tal fato;

considerando, todavia, que os documentos e justificativas apresentados pela ECT demonstram que, conforme art. 55, inciso I, alínea "a" do Estatuto Social dos Correios, compete ao Conselho de Administração aprovar "os atos, acordos, contratos e convênios a serem firmados pela ECT, conforme critérios estabelecidos no regimento interno do conselho";

considerando, ademais, que o citado regimento interno, em seu subitem 5.1.3., não elenca a contratação debatida nestes autos como de competência do Conselho de Administração, uma vez que a contratação principal é o serviço intelectual de elaboração de modelo de análise de margens de produtos e serviços dos Correios, que, pode ou não, por via reflexa, ensejar a revisão de estruturas organizacionais ou de negócio da Empresa, essa sim, contratação típica a suscitar a avaliação do citado conselho, consoante subitem 5.1.3, inciso II;

considerando, que todas as supostas irregularidades apontadas pelo denunciante são improcedentes;

considerando, finalmente, que o denunciante, em 28/1/2019, apresentou documento à peça 28 ratificando o pedido de cautelar para suspensão do Contrato 56/2018 e apresentando dois acontecimentos – treinamento de integrantes de Gerências dos Correios e aprovação do novo modelo organizacional pelo Conselho de Administração dos Correios – fatos que, não alteram a formação do juízo da relatora sobre a matéria;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com ajustes, e com fundamento nos arts. 1º, XXIV,

e 234, e na forma dos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 235 e 236, §1º, todos do Regimento Interno do TCU, em conhecer da presente denúncia e considerá-la improcedente; em retirar a chancela de sigilo aposta, mantendo-a em relação ao autor; em dar ciência desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica à peça 25, ao denunciante, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e à Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – Fipecafi; e em arquivar os autos.

1. Processo TC-037.048/2018-0 (DENÚNCIA)

1.1. Classe de Assunto: VII.

1.2. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

1.3. Interessada: Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras - Fipecafi (CNPJ 46.359.865/0001-40).

1.4. Unidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

1.5. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog.

1.8. Representação legal: não há.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 222/2019 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia acerca de possíveis impropriedades no processo de reestruturação administrativa que estaria em curso na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

Considerando que o autor noticia “que a nova estrutura administrativa seria feita em detrimento de proposta anterior elaborada por consultorias contratadas pela ECT com esse objetivo”, sem, contudo, apresentar documentação suficiente que comprove as alegações;

considerando que não compete a este Tribunal opinar na definição da estrutura organizacional de empresas sob sua jurisdição;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 235 e 236, § 1º, do Regimento Interno, 103, §1º, e 105 da Resolução TCU 259/2014, em não conhecer da documentação apresentada como denúncia por não preencher todos os requisitos de admissibilidade; em encaminhar cópia desta deliberação, bem como da instrução à peça 3, ao denunciante; em retirar a chancela de sigilo aposta, mantendo-a em relação ao autor; e em arquivar o processo.

1. Processo TC-040.218/2018-0 (DENÚNCIA)

1.1. Classe de Assunto: VII.

1.2. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

1.3. Unidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 3/2019 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 225/2019 - TCU - Plenário

Considerando que os presentes autos tratam de denúncia sobre possível irregularidade na pensão militar instituída por Célio Araújo de Barros, em face da utilização de certidão de nascimento fraudada (Peça nº 1);

Considerando que o denunciante alegou, em síntese, que Célio Araújo de Barros teria pertencido ao quadro de taifeiros da Força Aérea Brasileira e, em conluio com a sua companheira (Alexandrina Pereira de Oliveira), teria registrado Fayda Alessandra Araújo de Oliveira, como filha em comum (conforme a certidão de nascimento à Peça nº 1, p. 16), com o objetivo de obter vantagens indevidas na pensão militar da Aeronáutica, salientando que o verdadeiro nome da beneficiária seria Fayda Pereira de Oliveira (conforme a certidão de nascimento à Peça nº 1, p. 17), como filha de Aniceta Aparecida Pereira de Oliveira (irmã de Alexandrina Pereira de Oliveira);

Considerando que a documentação apresentada pelo denunciante assinalou, ainda, a informação de que a aludida fraude já seria investigada pelo Ministério Público Militar no bojo do Procedimento Investigatório Criminal 0000054-55.2016.2102, com vistas a apurar o envolvimento das aludidas beneficiárias na “*falsificação de registro para recebimento de pensão da Aeronáutica*” (Peça nº 2);

Considerando que, no intuito de sanear os autos, a unidade técnica realizou diligência junto ao Comando da Aeronáutica para que encaminhasse a cópia do processo administrativo ensejador da pensão militar instituída por Célio Araújo de Barros, além de se pronunciar sobre a possível sindicância instaurada para apurar as irregularidades na concessão do questionado benefício, tendo em vista o procedimento investigatório criminal em curso no Ministério Público Militar (Peça nº 6);

Considerando que o Centro de Controle Interno da Aeronáutica acostou a sua resposta às Peças 18 e 19, anexando a cópia da Sindicância nº 06/SIJ/GAP-DF/2017, além da cópia da sua solução com a respectiva publicação em Boletim Interno Reservado do Grupamento de Apoio do Distrito Federal (GAP-DF), quando teriam sido demandadas as providências administrativas perante a Diretoria de Administração de Pessoal (DIRAP) e a Subdiretoria de Inativos e Pensionistas;

Considerando que a aludida resposta do Cenciar assinalou, também, a informação de que teria sido determinada a expedição de ofício ao juízo da 2ª Vara de Família e de Órfãos e Sucessões de Sobradinho, solicitando que o Comando da Aeronáutica seja informado sobre o julgamento do mérito da Ação Judicial nº 2015.06.1.001522-7, por envolver o documento público garantidor da habilitação de Fayda Alessandra Araújo à referida pensão;

Considerando que, ao serem lavrados por oficiais de registro, os registros civis teriam fé pública e gozariam de presunção de veracidade até que a sua nulidade seja declarada em ação judicial específica, nos termos do Código Civil e da Lei nº 8.935, de 1994;

Considerando, dessa forma, que, embora subsistam os indícios de irregularidade anunciados pelo ora denunciante, a administração da Aeronáutica não poderia adotar a eventual medida tendente à suspensão do pagamento do benefício em favor de Fayda Alessandra Araújo, enquanto o Poder Judiciário não promover a declaração de nulidade da indigitada certidão de registro de nascimento;

Considerando, pelo exposto, que, no presente momento, a apreciação de mérito desta denúncia restaria prejudicada, cabendo o envio de determinação ao Comando da Aeronáutica para que informe o TCU sobre o deslinde das ilegalidades na aludida esfera judicial, sem prejuízo de determinar que o Comando da Aeronáutica promova a efetiva notificação das aludidas beneficiárias sobre a detecção da aludida ilegalidade, suprimindo, assim, a eventual chancela de boa-fé em favor da aludida interessada, de sorte a viabilizar a pronta devolução dos valores indevidamente por ela auferidos a partir da referida notificação.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246, de 2011, em conhecer da presente denúncia, para no mérito, considerá-la prejudicada e prolar as determinações abaixo indicadas:

1. Processo TC-033.862/2016-8 (DENÚNCIA)

1.1. Denunciante: Identidade preservada.

1.2. Órgão: Comando da Aeronáutica – Ministério da Defesa.

1.3. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinar:

1.7.1. ao Controle Interno do Comando da Aeronáutica que:

1.7.1.1. informe o TCU sobre o deslinde das suscitadas ilegalidades na aludida esfera judicial, dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da subsequente decisão judicial, sem prejuízo de, nos termos do art. 8º da Lei n.º 8.443, de 1992, promover a instauração da correspondente tomada de contas especial com vistas a promover a reparação do dano ao erário provocado pela indigitada fraude;

1.7.1.2. promova a efetiva notificação das aludida beneficiária (Fayda Alessandra Araújo) sobre a detecção da aludida ilegalidade nos proventos, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência desta deliberação, suprimindo, assim, a eventual chancela de boa-fé em favor da referida interessada, de sorte a viabilizar a pronta devolução dos valores indevidamente por ela auferidos a partir da referida notificação;

1.7.2. à Sefip que envie a cópia do presente Acórdão, acompanhada de cópia do parecer da unidade técnica, ao denunciante, para ciência, e ao Comando da Aeronáutica, para ciência e efetivo cumprimento da determinação prolatada pelo item 1.7.1 deste Acórdão.

ACÓRDÃO Nº 226/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.122/2018-1.

2. Grupo: I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

4. Unidades Jurisdicionadas: Comando do Exército e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) e Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Solicitação de Fiscalização 47/2011, de autoria do Deputado Federal Rubens Bueno, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por meio do Ofício 29/2018/CFFC-P, datado de 18/04/2018, mediante o qual se requer que este Tribunal realize fiscalização para apurar irregularidades nas obras decorrentes de acordos, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres entre o Comando do Exército, por meio do Departamento de Engenharia do Exército – DEC e do Instituto Militar de Engenharia – IME, e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, nos exercícios de 2002 a 2009.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, de caráter reservado, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, I, **b**, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. este Tribunal realizou auditoria de conformidade no IME (TC 022.244/2010-7 – sigiloso) para apurar denúncia de irregularidades (exercícios de 2003 a 2010), na gestão de recursos e nos instrumentos firmados por aquela entidade, em especial no tocante ao Convênio DNIT/IME-2004NC010252, sendo que houve uma ampliação no escopo desta fiscalização que passou a abranger também o DEC e o DNIT;

9.2.2. a equipe de auditoria que realizou a fiscalização mencionada no subitem 9.2.1 **supra** autuou dois processos de Representação:

9.2.2.1. o TC 031.304/2010-9 (sigiloso), para apuração de irregularidades na remuneração de duas entidades (Fundação Trompowsky e a Fundação Bio-Rio) pela execução de estudos e levantamentos florestais, arqueológicos e de educação patrimonial que teriam sido efetivamente executados pela Universidade Federal do Pará (UFPA), contratada pelo DNIT, que, posteriormente, por meio Acórdão 1.058/2016 – Plenário, foi convertido em tomada de contas especial (TC 013.550/2016-0 – Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, ainda sem decisão de mérito);

9.2.2.2. o TC 000.676/2011-0, acerca de irregularidades na contratação da Fundação Ricardo Franco que subcontratou integralmente a implementação dos serviços ajustados. (Relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, processo arquivado por meio do Acórdão 9.624/2017 – 1ª Câmara);

9.2.3. por meio do Acórdão 640/2015 – Plenário, proferido no âmbito do TC 022.244/2010-7 e modificado em sede de Embargos de Declaração pelo Acórdão 1.182/2015 – Plenário, foi determinada a instauração de várias Tomadas de Contas Especiais específicas para cada convênio (TC 008.442/2015-0, TC 008.450/2015-3, TC 008.457/2015-8, TC 011.164/2015-8, TC 008.453/2015-2, TC 008.449/2015-5 e TC 008.431/2015-9), todos de Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, e excetuando o último processo, os demais já foram julgados por esta Corte de Contas;

9.2.4. ainda com relação a indícios de irregularidade associados a procedimentos adotados no âmbito das três unidades jurisdicionadas (DNIT, IME e DEC), no período de 2002 a 2010, foram autuados nesta Corte de Contas os seguintes processos de interesse que ainda não possuem decisão de mérito:

9.2.4.1. TC 005.782/2015-5 – tomada de contas especial instaurada pelo IME para apurar a conformidade de procedimentos licitatórios e dos estágios de despesas realizadas pelo órgão no período de 2002 a 2006 (Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho);

9.2.4.2. TC 021.193/2016-9 – tomada de contas especial instaurada pelo DNIT para apurar irregularidades relacionadas ao Plano de Trabalho nº 30.001.06.01.51-01-DEC (Relatoria do Ministro Augusto Nardes);

9.2.4.3. TC 012.715/2018-2 – tomada de contas especial instaurada pelo DNIT para apurar irregularidades relacionadas ao Plano de Trabalho nº 30.001.07.01.76.01-DEC (Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa);

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Rubens Bueno, bem como cópia de todas as deliberações referentes aos processos mencionados nos subitens deste Acórdão, inclusive aquelas proferidas em caráter sigiloso, de forma que, nos termos dos arts. 25, § 2º, e 26 da Lei 12.527/2011, o acesso a essas informações “cria a obrigação para aquele que as obteve de resguardar o sigilo”, incumbindo à autoridade pública responsável, em particular, adotar as providências necessárias à observância das medidas e procedimentos de segurança pertinentes;

9.4. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional parcialmente atendida, nos termos do art. 18 da Resolução TCU 215/2008;

9.5. encaminhar os presentes autos à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) e determinar àquela unidade técnica que adote as medidas necessárias para fins de cumprimento do art. 18, parágrafo único, da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 2/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/2/2019 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0226-02/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 228/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.421/2018-5.

1.1 Apenso: TC-023.420/2018-9.

2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Entidade: Comando Logístico do Exército – Colog.

4. Interessada: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog.

8. Representação legal: Erivelton Araújo Graciliano, Christian Montalvão e Silva, Elizabeth de Castro Bezerra, Cesar Carlos Soares de Almeida e Robson Aldeia Loureiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representações formuladas pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, em decorrência do acompanhamento seletivo e concomitante dos editais de licitação e extratos de contratos de órgãos e entidades jurisdicionadas, por meio do Sistema de Análise de Licitações, Contratos e Editais (Alice), conforme o art. 242, I, **b**, do Regimento Interno/TCU, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos Pregões Eletrônicos – PE 4 e 5/2018, do Comando Logístico do Exército – Colog.

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

9.1. conhecer das Representações objeto do processo principal e do apenso, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-las procedentes;

9.2 determinar ao Comando Logístico do Exército – Colog, que adote providências quanto aos itens abaixo, informando ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência da Deliberação, os resultados obtidos:

9.2.1 promova a renegociação dos preços dos veículos Marruá AM11 E AM 21, obtidos no Pregão 5/2018 junto à empresa Agrale Sociedade Anônima, tendo em vista as significativas diferenças observadas entre os praticados no referido certame e nas contratações diretas promovidas pela Marinha do Brasil em 2014 e 2016;

9.2.2 caso não consiga obter preços mais vantajosos na negociação, adquira somente veículos indispensáveis à execução das atividades do Exército, de maneira a não prejudicar sua missão precípua, exclusivamente durante o prazo necessário para a realização de nova contratação com valores de referência mais alinhados ao mercado, inclusive os praticados por outros comandos integrantes das Forças Armadas;

9.3 retirar a chancela de sigilo aposta aos autos, exceto no tocante às peças 77, 78 e 79 do processo principal, ante as informações oriundas do TC-020.474/2017-2, referentes à Auditoria Operacional no Projeto Guarani, classificando as mencionadas peças com o grau de sigilo “reservado”, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), c/c o art. 4º, parágrafo único, art. 8º, § 3º, inciso I, art. 9º, inciso VIII, e § 2º, inciso I, da Resolução/TCU 294/2018, pelo prazo de 5 (cinco) anos,

permitindo o acesso à correspondente informação aos: Ministros e Ministros-Substitutos do TCU; membros do MP/TCU; chefe de gabinete do Ministro Relator; Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União; demais servidores devidamente designados;

9.4 informar ao Comando Logístico do Exército que o conteúdo desta Deliberação poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordãos;

9.5 determinar à Selog que acompanhe o cumprimento das providências indicadas no subitem 9.2 retro, representando este Tribunal, novamente, caso entenda necessário.

10. Ata nº 2/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/2/2019 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0228-02/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

SIGILO DE PROCESSOS

Foi mantido o sigilo dos acórdãos proferidos nos seguintes processos:

Acórdão nº 219, adotado no processo TC-010.690/2016-6, constante da Relação nº 4 do Ministro Aroldo Cedraz;

Acórdão nº 223, adotado no processo TC-030.010/2010-1, constante da Relação nº 3 da Ministra Ana Arraes;

Acórdão nº 224, adotado no processo TC-039.504/2018-2, constante da Relação nº 3 da Ministra Ana Arraes; e

Acórdão nº 227, adotado no processo TC-021.264/2018-0, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

Os acórdãos de nº 219, 223, 224 e 227 constam do Anexo II desta Ata, que será arquivado eletronicamente na Secretaria das Sessões.

ENCERRAMENTO

A Presidência convocou sessão extraordinária de caráter reservado para o dia 20 de fevereiro, a ser realizada após o encerramento da sessão ordinária, e, às 16 horas e 37 minutos, encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado Eletronicamente)

DANIELA DUARTE DO NASCIMENTO
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 20 de fevereiro de 2019.

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

ANEXO I DA ATA 2, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2019
(Sessão Extraordinária Reservada do Plenário)

LEVANTAMENTO DE SIGILO DE PROCESSOS

Relatórios, Votos e Acórdãos de nº 226 e 228, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 012.122/2018-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidades Jurisdicionadas: Comando do Exército e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO DE REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO. EXAME DE ACORDOS, CONTRATOS, CONVÊNIOS E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES PACTUADOS PELO COMANDO DO EXÉRCITO, POR MEIO DO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DO EXÉRCITO – DEC E DO INSTITUTO MILITAR DE ENGENHARIA – IME, E O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT, NOS EXERCÍCIOS DE 2002 A 2009. ATENDIMENTO PARCIAL DA SOLICITAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES E CÓPIA DE DELIBERAÇÕES JÁ PROFERIDAS AO REQUERENTE. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA QUE ENVIE CÓPIA DOS ACÓRDÃOS QUE VIEREM A SER PROFERIDOS NOS PROCESSOS PENDENTES DE APRECIÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução do dirigente da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) à peça 5:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de solicitação de fiscalização encaminhada ao Tribunal pelo Deputado Federal Roberto de Lucena, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 47/2011, de autoria do Deputado Federal Rubens Bueno, aprovada em reunião deliberativa ordinária da Comissão em 18/4/2018. A solicitação foi protocolada no TCU em 20/4/2018 (peça 1).

2. A solicitação de fiscalização pede que seja realizada ‘auditoria nas respectivas obras decorrentes de acordos, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres entre o Comando do Exército, por meio do Departamento de Engenharia do Exército – DEC e do Instituto Militar de Engenharia – IME, e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, nos exercícios de 2002 a 2009’. (peça 1, p. 1).

3. Como justificativa da solicitação, a PFC 47/2011 alude a denúncia do jornal Folha de São Paulo noticiando que o TCU, após fiscalização em obras geridas pelo Exército Brasileiro (EB), afirma que o General Enzo Martins Peri, comandante do EB à época (agosto de 2011), beneficiou empresas ligadas a militares com dispensas de licitação entre 2003 e 2007, quando chefiou o DEC.

4. Prosseguindo, ainda conforme a denúncia, ‘De acordo com relatório concluído em junho, há

casos de projetos contratados que não foram entregues e outros de duplicidade de pagamentos - quando duas entidades recebem dinheiro por um mesmo contrato.’

5. Segundo o parlamentar solicitante, o Comando do Exército informou que determinou a instauração de tomada de contas especial referente ao período de 2002 a 2006, no IME e no DEC, para apurar eventual dano aos cofres públicos.

6. Cita ainda que nova reportagem da Folha de São Paulo, veiculada em 31/8/2011, mostrou que a procuradora Cláudia Luz, do Ministério Público Militar, havia aberto em maio de 2011 procedimento para analisar a situação do General Enzo e de outros sete oficiais envolvidos com obras rodoviárias feitas pelo EB. Esses oficiais comandaram o DEC e o IME entre 2004 e 2009, período em que o EB firmou vários convênios com o DNIT para realizar obras em rodovias.

7. Por seu turno, o Deputado Wilson Filho, relator da matéria, solicita também que o TCU remeta à CFFC/CD cópias dos respectivos resultados alcançados, para que a secretaria da comissão as disponibilize aos interessados.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. A presente SCN decorre da Proposta de Fiscalização e Controle 47/2011, aprovada em reunião deliberativa ordinária da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, realizada em 18/4/2018, e encaminhada ao Tribunal pelo seu presidente, por meio do Ofício 29/2018/CFFC-P. Preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução-TCU 215/2008.

9. Assim, considerando a legitimidade da autoridade solicitante, entende-se que cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

10. Inicialmente, cabe observar que em 4/8/2010 foi prolatado o Acórdão 1938/2010-TCU-Plenário (sessão extraordinária de caráter reservado), de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, no âmbito do TC 018.095/2010-0 (administrativo). Na ocasião autorizou-se a então 3ª Secretaria de Controle Externo a realizar auditoria de conformidade no IME para apurar denúncia de irregularidades na gestão de recursos e nos instrumentos firmados pela entidade, em especial no tocante ao Convênio DNIT/IME-2004NC010252.

11. Autuou-se o TC 022.244/2010-7 (sigiloso), cuidando de auditoria originalmente realizada no IME, mas que avançou sobre o DEC e DNIT em razão da ‘amplitude das irregularidades’, conforme o relatório de auditoria finalizado em 1º/8/2011. Essa ação de fiscalização abrangeu atos realizados no período de 2003 a 2010.

12. Paralelamente, oriundos de representações da equipe encarregada da auditoria mencionada, foram autuados outros dois processos de controle externo.

13. O primeiro, TC 031.304/2010-9 (sigiloso), conforme despacho do Sr. Secretário da 3ª Secex à época, para apurar o fato de a Fundação Trompowsky e a Fundação Bio-Rio terem sido remuneradas para a execução de estudos e levantamentos florestais, arqueológicos e de educação patrimonial, inexistindo provas materiais ou documentais dessa execução, levada a efeito, na verdade, pela Universidade Federal do Pará (UFPA), contratada pelo DNIT para idênticos serviços. As mesmas fundações teriam sido também contratadas pelo DEC para a atualização de projetos, sendo que os serviços foram realizados por empresa particular, tendo as fundações executado apenas pequenos ajustes de texto.

14. O segundo, TC 000.676/2011-0, para apurar possíveis irregularidades referentes à execução de plano de trabalho DNIT-DEC, haja vista a indevida contratação da Fundação Ricardo Franco como mera intermediadora de recursos, subcontratando os serviços, que refugiam à sua própria especialidade, a preços muito inferiores àqueles cobrados do DEC. Além disso, identificaram-se reduções de quantitativos de objeto sem a correspondente redução nos preços.

15. A seguir são tratados os desdobramentos desses processos.

TC 022.244/2010-7

16. Para melhor entendimento da abrangência da auditoria realizada, cita-se trecho do Voto do Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, por ocasião do Acórdão 640/2015-TCU-Plenário, mais a frente comentado com mais detalhes:

‘56. Listo abaixo os Convênios que foram objeto de exame pela então 3ª Secex:

56.1. PG-248/2000-DNER – Assessoria técnica ao então DNER para os estudos da fase de implantação das obras da ligação rodoviária entre Florianópolis-Osório – Valor: R\$ 6.240.000,00;

56.2. PG-001/2002-DNER – Elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, entre outros, para o trecho São Francisco do Sul/Jaraguá do Sul da BR-280/SC, incluindo o Canal do Linguado e a Baía da Babitonga – Valor: R\$ 3.430.000,00;

56.3. DNIT PP/169/2003 – Estudos concernentes à construção da BR-163 – Valor: R\$ 4.693.000,00;

56.4. DNIT PP/190/2003 – Estudos de viabilidade econômico-financeira concernentes à BR-153/SP, BR-116 PR/SC, BR-393/RJ, BR-116/RJ, BR-101/RJ, BR-381/MG/SP, BR-116/SP/PR, BR-116/PR, BR-376/PR e BR-101/SC – Valor: R\$ 4.400.000,00;

56.5. DNIT PP/207/2004 – Desenvolvimento dos estudos para o monitoramento remoto de cargas (Plano Diretor Estratégico Nacional de Pesagem) – Valor: R\$ 10.118.152,35; e

56.6. DNIT PP/211/2004 – Assessoria técnica ambiental referente às obras da BR 101, trecho Florianópolis/SC-Osório/RS – Valor: R\$ 8.860.000,00.’

17. Ainda com o intuito de esclarecer aspectos da auditoria, alude-se a trecho do Voto Revisor apresentado pelo Ministro Benjamin Zymler na ocasião da citada decisão:

‘7. Adentrando nas constatações do presente relatório de auditoria, pode-se dividir o objeto fiscalizado em três períodos distintos, conforme o órgão executor da despesa, a origem dos recursos e o período de ocorrência dos fatos:

7.1. Período 2003/2005 – IME: foi apurado o direcionamento dos recursos do Dnit, além da utilização esporádica de recursos da própria Instituição, para contratação de empresas vinculadas ao Major Washington Luiz de Paula, personagem central nos indícios de fraude apurados pela fiscalização, conforme relatado a seguir.

7.2. Período 2006/2009 – IME: houve direcionamento de recursos próprios do Instituto para três empresas do grupo familiar do Maj. Washington.

7.3. Período 2006/2009 – DEC: ocorreram várias contratações diretas da Fundação Ricardo Franco para a execução dos objetos dos convênios celebrados com o Dnit, a qual subcontratava as mesmas empresas ligadas ao Maj. Washington.’

18. Dessa forma, a auditoria teve como foco a aplicação dos recursos dos supracitados convênios geridos inicialmente pelo IME e, posteriormente, pelo DEC. Foi apurado também, além do esquema de fraudes perpetrado com recursos do DNIT, falhas na aplicação de recursos próprios do IME no período de 2006 a 2009. Os exames abrangeram apenas as contratações realizadas com a Fundação Ricardo Franco.

19. Em síntese, com ênfase nas medidas mais importantes, o Acórdão 640/2015-TCU-Plenário determinou:

- a) o sobrestamento da Tomada de Contas do DEC referente ao exercício de 2009;**
- b) a desconsideração da personalidade jurídica de diversas empresas envolvidas nas fraudes apuradas, de modo a trazer seus sócios ao polo passivo das tomadas de contas especiais a serem autuadas;**
- c) o estorno, por parte do IME, após contraditório e ampla defesa, de parcelas indevidamente pagas no âmbito do Contrato 11/2009-IME – Serviços de Reparação, Manutenção e Adequação do Rancho;**
- d) a autuação, por parte da SecexDefesa, de tomadas de contas especiais relativas a:**

d.1) irregularidades detectadas pela equipe de auditoria na gestão 2008/2010 do IME e do DEC, com realização de diversas medidas – oitivas, audiências e citações de responsáveis;

d.2) irregularidades relativas ao Convênio PG-248/2000-DNER, com citação dos responsáveis pelo débito de R\$ 544.243,36;

d.3) irregularidades relativas ao Convênio PG-001/2002-DNER, com apuração do dano ao erário e citação dos responsáveis;

d.4) irregularidades relativas ao Convênio DNIT PP/169/2003, com citação dos responsáveis pelo débito de R\$ 4.693.000,00;

d.5) irregularidades relativas ao Convênio DNIT PP/207/2004, com citação dos responsáveis pelo débito de R\$ 10.118.152,35;

d.6) irregularidades relativas ao Convênio DNIT PP/190/2003, com apuração do dano ao erário e citação dos responsáveis; e

d.7) irregularidades relativas ao Convênio DNIT PP/211/2004, com apuração do dano ao erário e citação dos responsáveis.

e) a realização de auditoria no Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército com vistas à verificação da regular aplicação de verbas federais eventualmente transferidas às Fundações Ricardo Franco, Bio Rio e Roberto Trompowski Leitão de Almeida por meio de convênios ou outros ajustes congêneres, ao longo dos anos de 2006 a 2010;

f) a realização de audiências de diversos responsáveis:

f.1) em função da omissão na fiscalização dos processos licitatórios, bem como da ratificação indevida de dispensas de licitações, em diferentes períodos (de 2003 a 2007), que renderam ensejo à contratação indevida de empresas fraudulentas;

f.2) em função de terem homologado indevidamente, de forma sistemática e generalizada, em diferentes períodos (de 2002 a 2006), processos licitatórios que resultaram na contratação pelo IME ou pelo DEC, de empresas fraudulentas, bem como na contratação da Fundação Ricardo Franco, que atuava meramente como intermediária subcontratando outras firmas para a execução do objeto ao qual havia entabulado ajuste com aquelas Organizações Militares; e

f.3) em função de terem habilitado licitantes fraudulentas e por terem adjudicado, indevidamente, de forma sistemática e generalizada, no período de 13/3/2003 a 8/12/2003, os objetos de todos os processos licitatórios que resultaram na contratação pelo IME de diversas empresas, conforme comprovado no IPM instituído pela Portaria 25/DCT, caracterizando as fraudes previstas nos arts. 90 e 93 da Lei 8.666/1993.

g) ao DNIT que:

g.1) adotasse as medidas previstas nas normas aplicáveis à gestão e ao controle dos convênios, bem como outras que se fizessem necessárias, para regularizar a situação de todos os planos de trabalho identificados, instaurando tomada de contas especiais nos casos em que as medidas saneadoras fossem frustradas;

g.2) instaurasse imediatamente tomada de contas especiais para os casos em que as medidas citadas no subitem anterior já tivessem sido adotadas e ainda assim remanescesse a omissão no dever de prestar contas, bem como para os casos em que a prestação de contas não tivesse sido aprovada de forma total; e

g.3) informasse no prazo de sessenta dias, a contar da ciência do Acórdão, o resultado das prestações de contas de ajustes mencionados à peça 375 do processo, os quais deveriam ser identificados pela numeração do convênio e/ou ajuste congêneres, e não apenas pelo número do plano de trabalho, apontando as tomadas de contas especiais instauradas e todas as medidas adotadas em atenção às normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e congêneres que previssem o registro da inadimplência dos convênios nos sistemas informatizados da administração federal (Siafi e Siconv).

20. Cabe observar que, nas determinações para instauração de tomadas de contas especiais – alíneas d.3 a d.7 – foi feita menção expressa à não inclusão do Sr. Enzo Marins Peri no rol dos citados,

em decorrência de o Ministro Benjamin Zymler, em seu Voto Revisor, ter defendido o afastamento da responsabilidade do responsável sobre o débito apurado.

21. Por força de embargos de declaração opostos pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão 640/2015-TCU-Plenário, o Acórdão 1182/2015-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler) alterou a redação dos subitens relativos à instauração das TCE comentadas nas alíneas d.3 a d.7 acima. Em síntese:

a) quanto ao Convênio PG-001/2002-DNER (d.3), foram estabelecidos os débitos de R\$ 115.181,99 e de R\$ 2.186.637,14;

b) quanto ao Convênio DNIT PP/169/2003 (d.4), foi modificado o débito, de R\$ 4.693.000,00 para R\$ 1.866.582,58;

c) quanto ao Convênio DNIT PP/207/2004 (d.5), foi modificado o débito, da parcela única de R\$ 10.118.152,35, para duas parcelas de R\$ 1.160.839,16 e de R\$ 2.227.165,08;

d) quanto ao Convênio DNIT PP/190/2003 (d.6), foram estabelecidos os débitos de R\$ 1.788.700,04 e de R\$ 1.576.810,99; e

e) quanto ao Convênio DNIT PP/211/2004 (d.7), foram estabelecidos os débitos de R\$ 3.955.486,90 e de R\$ 535.640,36.

22. A decisão de mérito do TC 022.244/2010-7 ocorreu por meio do Acórdão 1412/2018-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), que deliberou por excluir do polo passivo a maioria dos responsáveis chamados em audiência, à exceção de um, que teve suas razões de justificativa rejeitadas, no entanto sem aplicação de multa, em função da prescrição da pretensão punitiva no TCU. Foi também determinado o arquivamento dos autos.

23. Para monitoramento das determinações e cumprimento das medidas do Acórdão 640/2015-TCU-Plenário foram instaurados outros processos de controle externo. Quanto à determinação para estorno de valores indevidamente pagos pelo IME no âmbito do Contrato 11/2009-IME foi autuado o TC 031.848/2018-4, processo do tipo monitoramento ainda sem instrução de mérito.

24. No que tange às tomadas de contas especiais determinadas na primeira decisão de 2015, alterada posteriormente nesse mesmo ano, foram autuados os seguintes processos, com a respectiva situação atual:

a) TC 008.431/2015-9 – irregularidades detectadas pela equipe de auditoria na gestão 2008/2010 do IME e do DEC – pendente de decisão de mérito;

b) TC 008.449/2015-5 – irregularidades no Convênio DNIT PP/169/2003 – com decisão de mérito prolatada por meio do Acórdão 841/2018-TCU-Plenário, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 1268/2018-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;

c) TC 008.453/2015-2 – irregularidades no Convênio DNIT PP/190/2003 – com decisão de mérito prolatada por meio do Acórdão 1909/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;

d) TC 011.164/2015-8 – irregularidades no Convênio PG-001/2002-DNER – com decisão de mérito prolatada por meio do Acórdão 2057/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;

e) TC 008.457/2015-8 – irregularidades no Convênio DNIT PP/211/2004 – com decisão de mérito prolatada por meio do Acórdão 1411/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;

f) TC 008.450/2015-3 – irregularidades no Convênio DNIT PP/207/2004 – com decisão de mérito prolatada por meio do Acórdão 1012/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, parcialmente alterado por força de embargos de declaração analisados pelo Acórdão 2763/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo; e

g) TC 008.442/2015-0 – irregularidades no Convênio PG-248/2000-DNER – com decisão de

mérito prolatada por meio do Acórdão 1658/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

25. Ainda relacionados aos convênios assinados entre o DNIT e os órgão do Exército no período de 2002 a 2010 foram encontrados nos sistemas do TCU os seguintes processos de interesse:

a) TC 005.782/2015-5 – tomada de contas especial instaurada pelo IME para apurar a conformidade de procedimentos licitatórios e dos estágios de despesas realizadas pelo órgão no período de 2002 a 2006, ainda sem decisão de mérito. Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho;

b) TC 021.193/2016-9 – tomada de contas especial instaurada pelo DNIT para apurar irregularidades relacionadas ao Plano de Trabalho nº 30.001.06.01.51-01-DEC, ainda sem decisão de mérito. Relatoria do Ministro Augusto Nardes; e

c) TC 012.715/2018-2 – tomada de contas especial instaurada pelo DNIT para apurar irregularidades relacionadas ao Plano de Trabalho nº 30.001.07.01.76.01-DEC, ainda sem decisão de mérito. Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

TC 031.304/2010-9

26. Conforme comentado anteriormente, o processo tratou de representação de equipe de auditoria da então 3ª Secex para apurar o fato de a Fundação Trompowsky e a Fundação Bio-Rio terem sido remuneradas para a execução de estudos e levantamentos florestais, arqueológicos e de educação patrimonial, inexistindo provas materiais ou documentais dessa execução, levada a efeito, na verdade, pela Universidade Federal do Pará (UFPA), contratada pelo DNIT para idênticos serviços. As mesmas fundações teriam sido também contratadas pelo DEC para a atualização de projetos, sendo que os serviços foram realizados por empresa particular, tendo as fundações executado apenas pequenos ajustes de texto.

27. O Acórdão 1058/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, determinou a conversão dos autos em tomada de contas especial, determinando ainda seu apensamento ao processo a ser autuado.

28. O processo de TCE decorrente é o TC 013.550/2016-0, ainda sem decisão de mérito, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

TC 000.676/2011-0

29. O processo cuidou de representação para apurar possíveis irregularidades referentes à execução de plano de trabalho DNIT-DEC, haja vista a indevida contratação da Fundação Ricardo Franco como mera intermediadora de recursos, subcontratando os serviços, que refugiam à sua própria especialidade, a preços muito inferiores àqueles cobrados do DEC. Além disso, identificaram-se reduções de quantitativos de objeto sem a correspondente redução nos preços.

30. Por meio do Acórdão 9624/2017-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, deliberou-se por acolher as razões de justificativas dos responsáveis chamados em audiência quanto à dispensa que deu origem ao contrato 18/2008-DEC, firmado entre o DEC e a Fundação Ricardo Franco. Assim, conheceu-se da representação, considerando-a improcedente, com o conseqüentemente arquivamento dos autos.

Resumo dos processos

31. Para aglutinar as diversas informações apresentadas, proporcionando resumo das principais características dos processos citados, e facilitar na elaboração da proposta de encaminhamento final, descortina-se o quadro a seguir:

Processo	Tipo	Estado	Relator	Penden te de decisão	Confiden- cialidade
----------	------	--------	---------	----------------------------	------------------------

de mérito ?					
022.244/2010-7	Relatório de Auditoria	Aberto	Marcos Bemquerer Costa	Não	Sigiloso
031.304/2010-9	Representação	Encerrado (apensado ao TC 013.550/2016-0)	Marcos Bemquerer Costa	Não	Sigiloso
000.676/2011-0	Representação	Encerrado	Weder de Oliveira	Não	Sigiloso
005.782/2015-5	Tomada de Contas Especial	Aberto	André Luís de Carvalho	Sim	Reservado (contendo peças sigilosas)
008.431/2015-9	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Bemquerer Costa	Sim	Reservado
008.442/2015-0	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Bemquerer Costa	Não	Reservado (contendo peças sigilosas)
008.449/2015-5	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Bemquerer Costa	Não	Sigiloso
008.450/2015-3	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Bemquerer Costa	Não	Sigiloso
008.453/2015-2	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Bemquerer Costa	Não	Reservado (contendo peças sigilosas)
008.457/2015-8	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Bemquerer Costa	Não	Reservado (contendo peças sigilosas)
011.164/2015-8	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Bemquerer Costa	Não	Reservado (contendo peças sigilosas)

Processo	Tipo	Estado	Relator	Pendente de decisão de mérito ?	Confidencialidade
013.550/2016-0	Tomada de Contas Especial	Aberto	André Luís de Carvalho	Sim	Reservado (contendo peças sigilosas)

021.193/2016-9	Tomada de Contas Especial	Aberto	Augusto Nardes	Sim	Reservado
012.715/2018-2	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Bemquerer Costa	Sim	Reservado

Definição do Relator

32. A Resolução-TCU 215/2008 estipula, em seu art. 11, que o processo de solicitação do Congresso Nacional tem como relator o do feito original, mesmo que se refira a órgão ou entidade pertencente a lista de unidades jurisdicionadas de outro relator. Assim, considerando a existência do TC 022.244/2010-7, sobre o qual fundaram-se as reportagens do jornal Folha de São Paulo, utilizadas como base na justificação do requerente (peça 1. p. 3), o presente processo é de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

CONCLUSÃO

33. Cuidam os autos de solicitação de fiscalização encaminhada ao Tribunal pelo Deputado Federal Roberto de Lucena, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 47/2011, de autoria do Deputado Federal Rubens Bueno, aprovada em reunião deliberativa ordinária da Comissão em 18/4/2018.

34. Em síntese, o pleito versa sobre pedido de ‘auditoria nas respectivas obras decorrentes de acordos, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres entre o Comando do Exército, por meio do Departamento de Engenharia do Exército – DEC e do Instituto Militar de Engenharia – IME, e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, nos exercícios de 2002 a 2009’. Complementarmente, solicita-se que o TCU remeta à CFFC/CD cópias dos respectivos resultados alcançados, para que a secretaria da comissão as disponibilize aos interessados.

35. Compulsando a justificação apresentada pelo requerente, Deputado Federal Rubens Bueno, observa-se que o objetivo do pedido é apurar os fatos veiculados em reportagens do jornal Folha de São Paulo no ano de 2011, relacionadas a irregularidades ocorridas em convênio assinados entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e órgãos da estrutura do Exército Brasileiro – Departamento de Engenharia e Construção e Instituto Militar de Engenharia –, à época sob investigação do TCU.

36. As reportagens aludem a relatório concluído em junho de 2011 decorrente de fiscalização do TCU. Teriam sido analisados convênios do Exército como o DNIT entre os anos de 2003 e 2010.

37. Tais informações referem-se ao TC 022.244/2010-7, que cuidou de auditoria originalmente realizada no IME, mas que avançou sobre o DEC e DNIT em razão da ‘amplitude das irregularidades’, conforme o relatório de auditoria finalizado em 1º/8/2011. Como anunciado na reportagem, essa ação de fiscalização abrangeu atos realizados no período de 2003 a 2010.

38. Assim, considera-se que este Tribunal de Contas já realizou extenso trabalho de auditoria em convênios e instrumentos congêneres pactuados entre o DNIT e o Exército Brasileiro no intervalo entre os anos de 2002 e 2009. Ademais, foram identificados os demais processos relacionados e decorrentes dessa ação de controle, com o fito de prestar as informações solicitadas ao requerente por meio do envio de cópias dos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício nº 29/2018/CFFC-P, de 18/4/2018, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle nº 47/2011, de 15/9/2011, de autoria do Deputado Federal Rubens Bueno, propondo:

a) conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I,

alínea b, da Resolução-TCU 215/2008;

b) informar ao Ministro Augusto Nardes, relator do TC 021.193/2016-9, que o mencionado processo é conexo a esta solicitação, sendo, por isso, necessário, quando do julgamento do mérito, o encaminhamento ao relator desta solicitação de cópia do acórdão proferido, do relatório e do voto que o fundamentaram e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da solicitação objeto deste processo;

c) informar ao Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, relator do TC 005.782/2015-5 e do TC 013.550/2016-0, que os mencionados processos são conexos a esta solicitação, sendo, por isso, necessário, quando do julgamento do mérito, o encaminhamento ao relator desta solicitação de cópia dos acórdãos proferidos, dos relatórios e dos votos que os fundamentaram e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da solicitação objeto deste processo;

d) informar ao Ministro-Substituto Weder de Oliveira, relator do TC 000.676/2011-0, que o mencionado processo é conexo a esta solicitação e requisitar cópia integral do processo referido, nos termos do art. 13, da Resolução-TCU 215/2008;

e) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos TC 021.193/2016-9, 005.782/2015-5 e 013.550/2016-0, uma vez reconhecida conexão integral dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

f) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo aos processos conexos mencionados anteriormente, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;

g) informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que enviou a presente solicitação ao Tribunal, que:

g.1) no âmbito do TC 022.244/2010-7 foi realizada auditoria em convênios e instrumentos congêneres pactuados entre o DNIT e o Exército Brasileiro, por intermédio do Departamento de Engenharia e Construção e do Instituto Militar de Engenharia, no intervalo entre os anos de 2002 e 2009;

g.2) relacionados a essa ação de controle existem no TCU os seguintes processos:

Processo	Tipo	Estado	Relator	
031.304/2010-9	Representação	Encerrado (apensado ao TC 013.550/2016-0)	Marcos Costa	Bemquerer
000.676/2011-0	Representação	Encerrado	Weder de Oliveira	
005.782/2015-5	Tomada de Contas Especial	Aberto	André Luís de Carvalho	

Processo	Tipo	Estado	Relator	
008.431/2015-9	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Costa	Bemquerer
008.442/2015-0	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Costa	Bemquerer
008.449/2015-5	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Costa	Bemquerer
008.450/2015-3	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Costa	Bemquerer
008.453/2015-2	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Costa	Bemquerer
008.457/2015-8	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Costa	Bemquerer
011.164/2015-8	Tomada de Contas	Aberto	Marcos	Bemquerer

	Especial		Costa
013.550/2016-0	Tomada de Contas Especial	Aberto	André Luís de Carvalho
021.193/2016-9	Tomada de Contas Especial	Aberto	Augusto Nardes
012.715/2018-2	Tomada de Contas Especial	Aberto	Marcos Bemquerer Costa

h) encaminhar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópias, inclusive peças sigilosas, dos seguintes processos relacionados no subitem anterior, que já possuem instrução de mérito: TC 022.244/2010-7, 031.304/2010-9, 000.676/2011-0, 008.442/2015-0, 008.449/2015-5, 008.450/2015-3, 008.453/2015-2, 008.457/2015-8 e 011.164/2015-8, juntamente com cópia da presente instrução;

i) alertar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, conforme o disposto no art. 25, § 2º, da Lei nº 12.527/2011, fica transferido a essa autoridade o dever de resguardo de sigilo dos respectivos documentos e informações no mesmo grau adotado no âmbito deste Tribunal;

j) dar ciência da decisão que vier a ser adotada, e que atende parcialmente à solicitação apresentada, ao Exmo. Sr. Deputado Federal Rubens Bueno, autor da proposta de fiscalização; e

k) alterar para a SecexDefesa a responsabilidade técnica sobre o presente processo e sobrestar sua apreciação até que sejam encaminhadas as informações relativas aos processos conexos, necessárias ao integral cumprimento do solicitado, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se da Solicitação de Fiscalização 47/2011, de autoria do Deputado Federal Rubens Bueno, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por meio do Ofício 29/2018/CFFC-P, datado de 18/04/2018, mediante o qual se requer que este Tribunal realize fiscalização para apurar irregularidades nas obras decorrentes de acordos, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres entre o Comando do Exército, por meio do Departamento de Engenharia do Exército – DEC e do Instituto Militar de Engenharia – IME, e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, nos exercícios de 2002 a 2009.

2. A Solicitação está fundamentada por notícias na imprensa a respeito de empresas ligadas a militares que teriam sido beneficiadas com contratações diretas, para execução de serviços em obras públicas.

3. O pedido de realização de fiscalização também foi motivado por denúncia sobre a ocorrência de pagamentos antecipados e de remuneração indevida por serviços de elaboração de projetos que não teriam sido entregues.

4. Preliminarmente, cumpre destacar que este Tribunal deve conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal; no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992; no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea **b**, da Resolução-TCU 215/2008.

5. Adoto como minhas razões de decidir o exame empreendido pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), sem prejuízo de algumas considerações que reforço a seguir.

6. Primeiramente a unidade técnica apontou, como se nota no Relatório precedente, que este Tribunal realizou auditoria de conformidade no IME para apurar denúncia de irregularidades (exercícios de 2003 a 2010), na gestão de recursos e nos instrumentos firmados por aquela entidade, em especial no tocante ao Convênio DNIT/IME-2004NC010252, sendo que, no âmbito do processo de minha relatoria (TC

022.244/2010-7 – sigiloso), houve uma ampliação no escopo desta fiscalização que passou a abranger também o DEC e o DNIT.

7. A equipe que participou da auditoria supramencionada autuou, posteriormente, duas representações:

7.1. TC 031.304/2010-9 (sigiloso), para apuração de irregularidades na remuneração de duas entidades (Fundação Trompowsky e a Fundação Bio-Rio) pela execução de estudos e levantamentos florestais, arqueológicos e de educação patrimonial que teriam sido efetivamente executados pela Universidade Federal do Pará (UFPA), contratada pelo DNIT, que, posteriormente, por meio Acórdão 1.058/2016 – Plenário, foi convertido em tomada de contas especial (TC 013.550/2016-0 – Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, ainda sem decisão de mérito);

7.2. TC 000.676/2011-0, acerca de irregularidades na contratação da Fundação Ricardo Franco que subcontratou integralmente a implementação dos serviços ajustados. (Relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, processo arquivado por meio do Acórdão 9.624/2017 – 1ª Câmara).

8. Por meio do Acórdão 640/2015 – Plenário, proferido no âmbito do TC 022.244/2010-7 e modificado em sede de Embargos de Declaração pelo Acórdão 1.182/2015 – Plenário, foi determinada a instauração de várias Tomadas de Contas Especiais específicas para cada convênio (TC 008.442/2015-0, TC 008.450/2015-3, TC 008.457/2015-8, TC 011.164/2015-8, TC 008.453/2015-2, TC 008.449/2015-5 e TC 008.431/2015-9), todos de minha relatoria, e excetuando o último processo, os demais já foram julgados por esta Corte de Contas.

9. Ainda com relação a indícios de irregularidade associados a procedimentos adotados no âmbito das três unidades jurisdicionadas (DNIT, IME e DEC), no período de 2002 a 2010, a SeinfraRodoviaAviação detectou nos sistemas do TCU os seguintes processos de interesse que ainda não possuem decisão de mérito:

9.1. TC 005.782/2015-5 – tomada de contas especial instaurada pelo IME para apurar a conformidade de procedimentos licitatórios e dos estágios de despesas realizadas pelo órgão no período de 2002 a 2006 (Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho);

9.2. TC 021.193/2016-9 – tomada de contas especial instaurada pelo DNIT para apurar irregularidades relacionadas ao Plano de Trabalho nº 30.001.06.01.51-01-DEC (Relatoria do Ministro Augusto Nardes);

9.3. TC 012.715/2018-2 – tomada de contas especial instaurada pelo DNIT para apurar irregularidades relacionadas ao Plano de Trabalho nº 30.001.07.01.76.01-DEC (de minha Relatoria).

10. O que se observa, portanto, é que o exame levado a efeito pela unidade instrutiva indica que há vários processos autuados no âmbito desta Corte de Contas que tratam dos indícios de irregularidades apontados nesta Solicitação, alguns deles ainda sem decisão de mérito.

11. Nesse sentido, considero que cumpre a essa Corte de Contas encaminhar ao Solicitante as informações coletadas pela Unidade Técnica e considerar a solicitação parcialmente atendida, a teor do disposto no art. 17, incisos I e II, da Resolução TCU 215/2008.

12. Cumpre destacar, ainda, no tocante à existência de processos sigilosos dentre os elencados pela SeinfraRodoviaAviação, que este Tribunal tem permitido o envio de informações sobre esse tipo de processo, para o atendimento de Solicitação do Congresso Nacional, consoante se observa no trecho a seguir transcrito do Voto do Ministro Benjamin Zymler que embasou o Acórdão 563/2017 – Plenário:

“17. De passagem, chamo a atenção para o fato de que, na letra do inciso III do art. 232 do Regimento, apenas as solicitações subscritas por presidentes de comissões requerem prévia aprovação dos respectivos colegiados; aquelas remetidas pelos presidentes das Casas do Congresso, não. E isso, vale dizer, por uma razão singela: não é dado a esta Corte imiscuir-se em questões afetas à processualística interna adotada pelo Poder Legislativo.

18. Como se vê, a solicitação em tela atende às formalidades próprias da espécie, encontrando-se, de resto, adequadamente motivada.

19. Na realidade, a solicitação, oriunda do Poder detentor da titularidade do controle externo, relacionada à atuação de agente público agindo nessa qualidade, amolda-se com perfeição ao plexo de atribuições do Parlamento, em particular a sua ação de fiscalização da Administração, reflexo direto do princípio republicano.

20. No mais, como pontuou o Ministro Ayres Britto na SS 3902 AgR, já mencionada neste voto, sob a perspectiva do agente a quem se referem as informações, ‘é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano’.

21. De toda sorte, como salientado pelo Ministério Público, a transferência de dados e informações sigilosas entre órgãos da Administração Pública, legalmente qualificados para tanto, não configura quebra de confidencialidade. Antes, o mesmo dever de sigilo imposto ao detentor original da informação passa também a obrigar o novo detentor, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada dos envolvidos.

22. Tal foi, precisamente, o entendimento do STF quando do julgamento conjunto das ADIs 2.386, 2.390, 2.397 e 2.859, sobre matéria análoga:

‘**EMENTA** – Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras. (...) Constitucionalidade dos preceitos impugnados. ADI nº 2.859. Ação que se conhece em parte e, na parte conhecida, é julgada improcedente. ADI nº 2.390, 2.386, 2.397. Ações conhecidas e julgadas improcedentes.

1. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859, que têm como núcleo comum de impugnação normas relativas ao fornecimento, pelas instituições financeiras, de informações bancárias de contribuintes à administração tributária.

.....
4. Os artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 e seus decretos regulamentares (Decretos nº 3.724, de 10 de janeiro de 2001, e nº 4.489, de 28 de novembro de 2009) consagram, de modo expresso, a permanência do sigilo das informações bancárias obtidas com espeque em seus comandos, não havendo neles autorização para a exposição ou circulação daqueles dados. Trata-se de uma transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada do correntista, exatamente como determina o art. 145, § 1º, da Constituição Federal.

.....
7. O art. 1º da Lei Complementar 104/2001, no ponto em que insere o § 1º, inciso II, e o § 2º ao art. 198 do CTN, não determina quebra de sigilo, mas transferência de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública. Outrossim, a previsão vai ao encontro de outros comandos legais já amplamente consolidados em nosso ordenamento jurídico que permitem o acesso da Administração Pública à relação de bens, renda e patrimônio de determinados indivíduos.” (Rel. Ministro Dias Toffoli, Plenário, sessão de 24/2/2016.)’

23. Observo, por fim, que, para a Suprema Corte, o compartilhamento, no âmbito da Administração, das relações de bens, renda e patrimônio de agentes públicos – exatamente o caso que ora se aprecia – já está ‘amplamente consolidado em nosso ordenamento jurídico’, o que se justifica, nas palavras do relator das ADIs, Ministro Dias Toffoli, “pela evidente necessidade de salvaguarda do patrimônio e do interesse públicos”, tratando-se, ademais, “de normas intimamente relacionadas ao dever de ética e moralidade que deve pautar o exercício de cargos públicos’.

13. Por fim, como bem explicitado pela SeinfraRodoviaAviação, cumpre encaminhar os presentes autos à Secexdefesa, que é a unidade técnica deste Tribunal cuja clientela inclui o Comando do Exército, para que encaminhe, posteriormente, cópia das deliberações a serem proferidas nos processos conexos ainda pendentes de decisão de mérito, necessárias ao integral cumprimento desta Solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 226/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.122/2018-1.
2. Grupo: I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Unidades Jurisdicionadas: Comando do Exército e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) e Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Solicitação de Fiscalização 47/2011, de autoria do Deputado Federal Rubens Bueno, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por meio do Ofício 29/2018/CFFC-P, datado de 18/04/2018, mediante o qual se requer que este Tribunal realize fiscalização para apurar irregularidades nas obras decorrentes de acordos, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres entre o Comando do Exército, por meio do Departamento de Engenharia do Exército – DEC e do Instituto Militar de Engenharia – IME, e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, nos exercícios de 2002 a 2009.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, de caráter reservado, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, I, **b**, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. este Tribunal realizou auditoria de conformidade no IME (TC 022.244/2010-7 – sigiloso) para apurar denúncia de irregularidades (exercícios de 2003 a 2010), na gestão de recursos e nos instrumentos firmados por aquela entidade, em especial no tocante ao Convênio DNIT/IME-2004NC010252, sendo que houve uma ampliação no escopo desta fiscalização que passou a abranger também o DEC e o DNIT;

9.2.2. a equipe de auditoria que realizou a fiscalização mencionada no subitem 9.2.1 **supra** autuou dois processos de Representação:

9.2.2.1. o TC 031.304/2010-9 (sigiloso), para apuração de irregularidades na remuneração de duas entidades (Fundação Trompowsky e a Fundação Bio-Rio) pela execução de estudos e levantamentos florestais, arqueológicos e de educação patrimonial que teriam sido efetivamente executados pela Universidade Federal do Pará (UFPA), contratada pelo DNIT, que, posteriormente, por meio Acórdão 1.058/2016 – Plenário, foi convertido em tomada de contas especial (TC 013.550/2016-0 – Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, ainda sem decisão de mérito);

9.2.2.2. o TC 000.676/2011-0, acerca de irregularidades na contratação da Fundação Ricardo Franco que subcontratou integralmente a implementação dos serviços ajustados. (Relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, processo arquivado por meio do Acórdão 9.624/2017 – 1ª Câmara);

9.2.3. por meio do Acórdão 640/2015 – Plenário, proferido no âmbito do TC 022.244/2010-7 e modificado em sede de Embargos de Declaração pelo Acórdão 1.182/2015 – Plenário, foi determinada a

instauração de várias Tomadas de Contas Especiais específicas para cada convênio (TC 008.442/2015-0, TC 008.450/2015-3, TC 008.457/2015-8, TC 011.164/2015-8, TC 008.453/2015-2, TC 008.449/2015-5 e TC 008.431/2015-9), todos de Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, e excetuando o último processo, os demais já foram julgados por esta Corte de Contas;

9.2.4. ainda com relação a indícios de irregularidade associados a procedimentos adotados no âmbito das três unidades jurisdicionadas (DNIT, IME e DEC), no período de 2002 a 2010, foram autuados nesta Corte de Contas os seguintes processos de interesse que ainda não possuem decisão de mérito:

9.2.4.1. TC 005.782/2015-5 – tomada de contas especial instaurada pelo IME para apurar a conformidade de procedimentos licitatórios e dos estágios de despesas realizadas pelo órgão no período de 2002 a 2006 (Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho);

9.2.4.2. TC 021.193/2016-9 – tomada de contas especial instaurada pelo DNIT para apurar irregularidades relacionadas ao Plano de Trabalho nº 30.001.06.01.51-01-DEC (Relatoria do Ministro Augusto Nardes);

9.2.4.3. TC 012.715/2018-2 – tomada de contas especial instaurada pelo DNIT para apurar irregularidades relacionadas ao Plano de Trabalho nº 30.001.07.01.76.01-DEC (Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa);

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Rubens Bueno, bem como cópia de todas as deliberações referentes aos processos mencionados nos subitens deste Acórdão, inclusive aquelas proferidas em caráter sigiloso, de forma que, nos termos dos arts. 25, § 2º, e 26 da Lei 12.527/2011, o acesso a essas informações “cria a obrigação para aquele que as obteve de resguardar o sigilo”, incumbindo à autoridade pública responsável, em particular, adotar as providências necessárias à observância das medidas e procedimentos de segurança pertinentes;

9.4. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional parcialmente atendida, nos termos do art. 18 da Resolução TCU 215/2008;

9.5. encaminhar os presentes autos à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) e determinar àquela unidade técnica que adote as medidas necessárias para fins de cumprimento do art. 18, parágrafo único, da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 2/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/2/2019 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0226-02/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-023.421/2018-5

Apenso: TC-023.420/2018-9

Natureza: Representação.

Entidade: Comando Logístico do Exército – Colog.

Interessada: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÕES FORMULADAS POR UNIDADE TÉCNICA DO TCU. PREGÕES ELETRÔNICOS DO COMANDO LOGÍSTICO DO EXÉRCITO, COM BAIXO ÍNDICE DE COMPETIÇÃO E AUSÊNCIA DE PARÂMETROS COMPARATIVOS DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MOTOCICLETAS, **PICK-UPS**, AUTOMÓVEIS (VIATURAS TÁTICAS LEVES DE RECONHECIMENTO) E CAMINHÕES DE INTERESSE DO EXÉRCITO. MATÉRIA TRATADA NO TC-020.474/2017-2. CONHECIMENTO DAS REPRESENTAÇÕES. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES AO COLOG.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame levado a efeito pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, em decorrência do acompanhamento seletivo e concomitante dos editais de licitação e extratos de contratos de órgãos e entidades jurisdicionadas, por meio do Sistema de Análise de Licitações, Contratos e Editais (Alice), conforme o art. 242, I, **b**, do Regimento Interno/TCU, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos Pregões Eletrônicos – PE 4 e 5/2018, do Comando Logístico do Exército – Colog, com valor global estimado de R\$ 64.824.650,00.

2. Os procedimentos preliminares de análise dos editais dos Pregões Eletrônicos 4 e 5/2018, do Comando Logístico do Exército, indicaram a necessidade de exame mais aprofundado da matéria, dada a materialidade das contratações, o baixo índice de competição e a adjudicação dos objetos por valores próximos ao estimado, razão pela qual foram autuados dois processos de Representação (o presente feito, TC-023.421/2018-5, e o processo em apenso, TC 023.420/2018-9).

3. Nestes autos, foi avaliada a compra de automóveis, utilitários e caminhões, mediante o Pregão Eletrônico 5/2018, enquanto que o PE 4/2018, destinado à aquisição de motocicletas, é objeto do feito em apenso.

4. De acordo com as apurações sintetizadas na instrução da peça 16, o objeto desta Representação consiste no Registro de Preços para aquisição de viaturas, dividido em cinco itens, abaixo discriminados, conforme o Termo de Referência (peça 1, p. 28):

Item	Descrição	Qde.	Valor unitário	Valor total
1	Veículo pick-up /Viatura Op. de Transp. Não-especializado	50	R\$ 241.937,00	R\$ 12.096.850,00
2	Automóvel – Viatura Tática Leve de Reconhecimento	50	R\$ 257.156,00	R\$ 12.857.800,00
3	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (SP)	30	R\$ 443.000,00	R\$ 13.290.000,00
4	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (DF)	35	R\$ 443.000,00	R\$ 15.505.000,00
5	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (AM)	25	R\$ 443.000,00	R\$ 11.075.000,00
Total				R\$ 64.824.650,00

5. Trago, a seguir, parte da referida instrução técnica, por meio da qual são apresentadas as informações relativas às aquisições em comento, fazendo-se os ajustes de forma pertinentes:

“11. Em 15/6/2018 foi realizada a sessão do Pregão Eletrônico 5/2018 (ata na peça 2), na qual se verificou uma pequena quantidade de lances ofertados e a participação de apenas duas empresas nos itens 1 e 2 e quatro nos demais, conforme se verifica no quadro abaixo:

Ordem	Licitante	Proposta R\$	Lances (1)	Menor lance (2) R\$
Item 1 (Veículo pick-up - Viatura Op. de Transp. Não-especializado) – Valor estimado R\$ 241.937,00				
1	Agrale	257.380,00	4	241.900,00
2	EBR Brasil	300.000,00	1	300.000,00
Item 2 (Automóvel - Viatura Tática Leve de Reconhecimento) – Valor estimado R\$ 257.156,00				
1	Agrale	273.613,00	4	257.100,00

2	EBR Brasil	300.000,00	1	300.000,00
Item 3 (Caminhão - Viatura Op. de Transp. Não-especializado - SP) – Valor estimado R\$ 443.000,00				
1	De Nigris	443.000,00	3	442.500,00
2	Mardisa	502.000,00	4	443.000,00
3	Divena	443.000,00	1	443.000,00
4	EBR Brasil	600.000,00	1	600.000,00
Item 4 (Caminhão - Viatura Op. de Transp. Não-especializado - DF) – Valor estimado R\$ 443.000,00				
1	Mardisa	506.000,00	3	439.720,00
2	De Nigris	443.000,00	2	442.900,00
3	Divena	443.000,00	1	443.000,00
4	EBR Brasil	600.000,00	1	600.000,00
Item 5 (Caminhão - Viatura Op. de Transp. Não-especializado - AM) – Valor estimado R\$ 443.000,00				
1	Divena	443.000,00	3	442.000,00
2	De Nigris	443.000,00	3	442.777,00
3	Mardisa	516.000,00	2	444.000,00
4	EBR Brasil	600.000,00	1	600.000,00

(1) O total de lances inclui o valor constante na apresentação da proposta; (2) Menor valor ofertado por licitante, considerando valores eventualmente negociados após a etapa de lances.

12. Esse quadro revela que os valores obtidos ficaram muito próximos daqueles estimados para cada um dos itens, variando de 99,26% a 99,98%.

13. A empresa EBR Brasil Forte participou dos cinco itens e, assim como ocorreu nos itens 1 e 2 do Pregão Eletrônico 4/2018 (ata na peça 2 do TC 023.420/2018-9 em apenso), somente apresentou proposta – e desta vez sempre com valores acima dos estimados, variando de 16,7% a 35,4% – ou seja, sem lançar ofertas na etapa de lances.

14. Nota-se, ainda, que, em todos os itens do Pregão Eletrônico 5/2018, a ‘descrição detalhada’ do objeto dos itens da proposta dessa empresa foi significativamente simplificada em relação às demais licitantes.

15. O certame foi homologado e o objeto dos cinco itens adjudicado para as empresas Agrale (itens 1 e 2), De Nigris (item 3), Mardisa (item 4) e Divena (item 5), no dia 26/6/2018 (termos nas peças 3-4).

16. Para a comparação entre os preços obtidos e aqueles praticados no mercado, foram realizadas pesquisas no sítio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe (<http://veiculos.fipe.org.br>), referente ao mês de julho/2018 (peças 9-12), devendo-se fazer considerações a respeito. Contudo, antes de demonstrar a comparação de preços, há que se fazer algumas ponderações.

17. Os utilitários **pick-up** apresentados pela Agrale (propostas da empresa nas peças 5-6), que se sagrou vencedora nos itens 1 e 2 (Marruá AM21 e Marruá AM11, respectivamente), são de fabricação exclusiva para uso de transporte militar, portanto, não se encontram à venda no mercado privado, conforme se observa no sítio dessa empresa (<https://www.agrale.com.br/pt/utilitarios>).

18. Apesar de serem destinados a finalidades distintas, verificou-se que os referidos modelos possuem especificações técnicas semelhantes aos modelos Marruá AM200 Cabine Simples e Marruá AM200 Cabine Dupla, respectivamente, os quais são comercializados no mercado privado por preços inferiores aos arrematados no Pregão Eletrônico 5/2018 (peças 10 e 11).

19. Com relação aos itens 3, 4 e 5, o modelo de caminhão ofertado pelas vencedoras é o Atego 1725, 4x4, da Mercedes-Benz do Brasil, a ser entregue em São Paulo (item 3), Distrito Federal (item 4) e Amazonas (item 5), não sendo possível precisar o valor de mercado dessa versão do veículo por não constar do sítio da montadora (<https://www.mercedes-benz.com.br/caminhoes/atego>). A que mais se aproxima é o Atego 1726 4x4, cujo preço também é inferior ao arrematado no certame.

20. Outras duas ponderações ainda devem ser feitas neste momento, ou seja, antes da comparação de preços entre o estimado e o arrematado na licitação com aquele obtido em consulta à Fipe.

21. Se por um lado a vencedora do certame deve arcar com os custos de pequenas alterações nos veículos, a exemplo da pintura camuflada, conforme discriminado no item 2 do apêndice I do termo de

referência, que trata das características técnicas (peça 1, p. 32-50), por outro, a empresa seria beneficiária da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por força do disposto no art. 54, XI, do Decreto 7.212/2010, uma vez que se trata de venda de material bélico para uso exclusivo das Forças Armadas.

22. Essa isenção já era prevista anteriormente no art. 48, XI, do Decreto 2.637/1998, o que havia levado à Receita Federal do Brasil a expedir a Instrução Normativa 112/2001 (peça 13), cujo art. 1º dispõe que os produtos isentos seriam aqueles constantes do Anexo I daquela norma, que foi publicado no Diário Oficial da União em 31/1/2002 (peça 14). No presente caso, trata-se especificamente do seu item 35. (...).

23. Com essas ponderações, o quadro abaixo possibilita a comparação dos preços:

Item do certame	Veículo	Preço			Dif. s/Fipe	
		Estimado R\$	Arrematado R\$	Fipe	Estim. R\$	Arrem. R\$
1	Veículo pick-up – Viatura Op. de Transp. Não-especializado	241.937,00	241.900,00	196.900,00	+22,87%	+22,85%
2	Automóvel – Viatura Tática Leve de Reconhecimento	257.156,00	257.100,00	216.314,00	+18,88%	+18,85%
3	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (SP)	443.000,00	442.500,00	269.606,00	+64,31%	+64,13%
4	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (DF)	443.000,00	439.720,00	269.606,00	+64,31%	+63,10%
5	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (AM)	443.000,00	442.000,00	269.606,00	+64,31%	+63,94%

24. Pelo que se pode notar no quadro, os preços obtidos na licitação se encontram bastante superiores àqueles praticados no mercado (de 18,9% a 64,3%), guardadas as ponderações feitas anteriormente, mesmo sem levar em consideração a isenção do IPI nas aquisições de veículos pelas Forças Armadas, o que indica, portanto, o risco de que a Administração Pública venha a adquirir veículos com sobrepreço, em decorrência da falha na elaboração do orçamento estimado.

25. Ademais, trata-se de um mercado bastante restrito (fabricação e comercialização de veículos automotores), o que refletiu na participação de apenas duas licitantes nos itens 1 e 2 e de quatro nos três restantes do certame e na oferta de lances próximos dos valores estimados que, no presente caso, variaram de 99,26% e 99,98%. A mesma situação se observa nos três itens do Pregão 4/2018, no bojo do TC 023.420/2018-9.

26. Há que se considerar, ainda, o fato de que a licitante EBR Forte Brasil registrou proposta inicial (acima do estimado), mas não ofertou lances na etapa competitiva, conduta semelhante a que adotou no Pregão Eletrônico 4/2018.

27. O comportamento da EBR Forte Brasil pode indicar que a empresa não estaria, de fato, interessada nas disputas, fato que reforça a baixa competitividade observada na licitação.

28. Em 21/6/2018, foi realizado contato por **e-mail** com a área de licitações do Comando Logístico do Exército (peça 15), portanto, previamente à atuação do presente processo, solicitando o encaminhamento da pesquisa de preços, além de esclarecimentos acerca de os valores estimados estarem acima do mercado e possivelmente sem a isenção do IPI, mas o órgão deixou de encaminhá-la.”

6. Em razão da ausência de manifestação do Colog e da possibilidade de o referido Comando adquirir os veículos por valores acima dos de mercado, a unidade especializada deste Tribunal sugeriu as seguintes medidas (peça 16):

6.1 adotar, com fulcro no art. 276 do RI/TCU, medida cautelar, para determinar ao Comando Logístico do Exército que se absteresse de assinar as atas de registro de preços, decorrentes do Pregão

Eletrônico 5/2018, ou que, caso já tivessem sido firmadas, de adquirir os veículos objetos dos cinco itens do certame, até que o Tribunal decidisse sobre o mérito, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992;

6.2 realizar as seguintes oitivas:

a) do Colog, para que se manifestasse a respeito dos fatos apontados nesta Representação acerca de eventuais irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 5/2018, bem como dos pressupostos da medida cautelar, principalmente no tocante aos preços estimados para os veículos, objetos dos itens 1 a 5 do certame, estarem acima daqueles praticados no mercado, conforme pesquisa realizada junto à Fipe, assim como não se ter considerado no orçamento estimativo a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), uma vez que, por força do disposto no art. 54, XI, do Decreto 7.212/2010, trata-se de venda de material bélico para uso exclusivo das Forças Armadas;

b) das empresas Agrale Sociedade Anônima, De Nigris Distribuidora de Veículos Ltda., Mardisa Veículos S/A, Divena Litoral Veículos Ltda., relativamente a supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 5/2018, como mencionado no item precedente;

6.3 efetivar diligência do Comando Logístico do Exército para que fossem encaminhados documentos e informações detalhadas sobre o procedimento licitatório em comento.

7. Mediante o Despacho da peça 19, com fundamento no art. 276, §§ 2º e 4º, do RI/TCU, determinei, preliminarmente, a implementação das medidas indicadas nos subitens 6.2 e 6.3 acima.

8. Promovidas as oitivas e diligências, a Selog procedeu ao exame individualizado das questões tratadas nesta Representação, conforme trecho da instrução da peça 46, a seguir reproduzido, com os ajustes de forma necessários:

“2. As atas de registro de preços já foram assinadas (peça 43, p. 33-58), não sendo mais possível o retorno de fase do pregão. Além disso, os veículos registrados serão adquiridos para reposição da frota existente e demandados apenas quando essencial ao funcionamento das unidades militares, afastando o pressuposto do perigo da demora, uma vez que não há o risco de aquisição imediata de todo o quantitativo da ata. Ainda que não constem nos autos as atas referentes ao Pregão 4/2018, foram juntadas as notas de empenho que indicam que essas já foram assinadas (peça 29 do TC 023.420/2018-9).

PERIGO DA DEMORA REVERSO

(...)

Análise:

3. Tendo em vista que os veículos serão adquiridos por meio de registro de preços para a reposição da frota existente (peça 1, p. 21, item 2.2.1), que se encontra ativa, mas sem adentrar nas condições de conservação dos veículos existentes, não resta caracterizado o perigo da demora reverso. (...)

Item a da oitiva do Colog:

(...) manifeste-se a respeito dos fatos apontados na Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) desta Corte de Contas, acerca de eventuais irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 5/2018, bem como dos pressupostos da medida cautelar deferida (ou seja, de eventual perigo da demora reverso), principalmente no tocante aos fatos abaixo indicados:

a) preços estimados para os veículos, objetos dos itens 1 a 5 do certame, estarem acima daqueles praticados no mercado, conforme pesquisa realizada junto à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe:

Item do certame	Veículo	Preço			Dif. s/Fipe	
		Estimado (R\$)	Arrematado (R\$)	Fipe (R\$)	Estim.	Arrem.
1	Veículo pick-up – Viatura Op. de Transp. Não-especializado	241.937,00	241.900,00	196.900,00	+22,87%	+22,85%

2	Automóvel – Viatura Tática Leve de Reconhecimento	257.156,00	257.100,00	216.314,00	+18,88%	+18,85%
3	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (SP)	443.000,00	442.500,00	269.606,00	+64,31%	+64,13%
4	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (DF)	443.000,00	439.720,00	269.606,00	+64,31%	+63,10%
5	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (AM)	443.000,00	442.000,00	269.606,00	+64,31%	+63,94%

Manifestação do órgão/entidade (peça 40):

4. Ressaltou que a Diretoria de Material (Dmat), responsável pela elaboração da pesquisa de preços, apresentou nos autos do processo um mapa comparativo de preços (peça 45), nos termos da Instrução Normativa 3/2017-SLTI/MP.

5. O órgão destacou que a Tabela Fipe expressa preços médios de veículos no mercado nacional, servindo apenas como um parâmetro para negociações ou avaliações, desconsiderando, entretanto, os veículos especiais, como os vendidos para o governo, blindados personalizados e veículos transformados.

6. Afirma que os veículos a serem adquiridos apresentam especificações técnicas e condicionantes que influenciam na formação do preço de referência, não existindo correlação com os apresentados na Tabela, não sendo este um parâmetro fidedigno a ser utilizado pelo Comando Logístico do Exército.

7. Já a Diretoria de Material apresenta considerações (peça 40, p. 3-5) sobre as características que tornam os veículos diferenciados, ressaltando que todas as viaturas são avaliadas e homologadas pelo Centro de Avaliações do Exército. Consta, ainda, que os veículos serão adquiridos com a inclusão dos custos de revisões por dois anos.

8. Dentre as características singulares, destaca o motor Euro III para os caminhões, não produzido em série atualmente, que pode ser abastecido com qualquer tipo de óleo diesel, sem a necessidade do uso de aditivo, ante os motores Euro V que equipam os caminhões de linha atualmente e que possuem restrições quanto ao combustível utilizado. Tal característica foi exposta de forma mais pormenorizada na resposta apresentada pela empresa Mardisa, concessionária de veículos da Mercedes-Benz e vencedora do item 4 (caminhão) do Pregão (peça 29, p. 2).

9. Além do motor, destaca a pintura camuflada, carroceria em aço preparada para o transporte de tropa com assentos e santo Antônio fixado na estrutura do veículo, entre outros.

10. Informou, ainda, que as empresas vencedoras oferecem cursos e estágios para a capacitação de militares na manutenção das respectivas viaturas, sem ônus de matrícula e material didático, tendo sido capacitados 48 alunos em 2017, com o mesmo número esperado para o corrente ano.

Manifestações das sociedades empresariais (peças 29, 30 e 31):

11. A empresa Agrale, vencedora dos itens 1 e 2 (viaturas leves), se pronunciou à peça 30. Destacou que a produção das viaturas Agrale Marruá nas versões militares não é seriada, nem apresenta volumes significativos e regulares, o que impediria uma maior automação das linhas, sendo as versões produzidas sob demanda, em função das especificações de cada lote, o que torna indevida a comparação de unidades civis por meio da tabela Fipe com as viaturas militares produzidas.

Análise:

12. Os itens 1 e 2 referem-se à aquisição de veículos leves (**pick-ups** e automóveis), e os itens 3 a 5 são relativos à aquisição de caminhões.

13. Os veículos ofertados nos itens 1 e 2 são, respectivamente, o Agrale Marruá AM21 e o AM11. A Série Marruá foi desenvolvida pela Agrale para aplicação nas Forças Armadas e passou por um processo de homologação junto à Entidade, como consta no sítio eletrônico <https://agrale.com.br/pt/imprensa/noticias/detalhes/123/forcas-armadas-concluem-aprovacao-das->

[viaturas-militares-agrale-marrua#.W4QUyogvyUk](#). Essa versão foi desenvolvida em formato de jipe, sem caçamba.

14. Posteriormente, a Agrale desenvolveu a versão civil do utilitário, em formato de caminhonete, com caçamba, como pode ser verificado a partir do caderno de especificações das duas versões (peça 42), e cujos preços são disponibilizados por meio da Tabela Fipe.

15. Nesse caso, o veículo militar não é uma versão modificada da versão civil ou vice-versa. São projetos individualizados, diferindo entre si, inclusive, em aspectos estruturais, como a distância entre eixos, sendo de 2.900 mm na primeira versão e de 3.350 mm na segunda (peça 42, p. 2 e 4), ainda que possuam diversas características semelhantes, como o conjunto de câmbio e motor.

16. Consequentemente, é razoável o argumento de que o custo de produção da versão militar não pode ser calculado diretamente a partir da soma do valor de cada item (acessório) adicionado à versão civil ou a partir do valor dessa versão acrescido do custo do pacote fechado para a transformação em veículo militar (implementação).

17. Assim, não é possível estabelecer uma comparação fidedigna entre os preços de mercado da versão civil com os ofertados para a versão militar, como inicialmente consignado na instrução à peça 16. Entende-se possível e necessário estabelecer, no entanto, certos parâmetros de comparação e crítica do custo estimado do veículo, como o aumento percentual dos preços entre as sucessivas aquisições com o decorrer do tempo.

18. Ocorre que, em função das características singulares do modelo e do pouco volume adquirido, os veículos da Série Marruá aparentam ser os únicos atualmente homologados pelo Exército para os itens 1 e 2, uma vez que não há indícios de aquisições de modelos diferentes recentemente, resultando em um reduzido número de licitantes, que apresentam sempre o mesmo produto. No caso em tela, a disputa ocorreu entre a própria Agrale e um de seus distribuidores.

19. Isso acontece porque os veículos militares são produzidos sob encomenda, não havendo disponibilidade em estoque para pronta entrega. Sendo assim, o preço final do produto sempre estará vinculado ao valor que a própria fabricante orçar aos seus representantes ou ofertar diretamente durante a realização do certame.

20. Na licitação define-se como valor máximo aceitável o estimado junto às mesmas empresas capazes de fornecer os veículos (fabricante e seus representantes), estabelecendo-se aí um ciclo em que o fornecedor dita, indiretamente, sem maior crítica pelo contratante, o valor a ser pago pelo objeto, de tal modo que a realização do correspondente Pregão pode estar apresentando conotação meramente formal.

21. Aparentemente não há parâmetros de mercado em que o Exército possa se balizar para garantir o pagamento de um preço adequado neste tipo de aquisição.

22. A Marinha do Brasil optou por adquirir os referidos veículos por dispensa de licitação, conforme extratos anexados à peça 44, mas não há informações sobre o preço unitário dos veículos ou sobre como a entidade estimou os preços de aquisição. Neste sentido, convém diligenciar a Marinha e o Exército Brasileiro para que informem o custo de aquisição das unidades Agrale Marruá AM11 e AM 21 adquiridos nos últimos cinco anos (seja por dispensa, seja por procedimento licitatório regular), para fins de comparação.

23. Ressalta-se que a Agrale foi credenciada como uma Empresa Estratégica de Defesa (EED), por meio da portaria do Ministério da Defesa 1.346, de 28/5/2014, condição estabelecida no inciso IV do art. 2º da Lei 12.598/2012.

24. De acordo com o art. 6º da Lei, as EED terão acesso a regimes especiais tributários e financiamentos para programas, projeto e ações relativos aos bens e serviços de defesa nacional, beneficiando-se, ainda, do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid).

25. Não há na Lei, entretanto, dispositivos que permitam às Forças Armadas ter acesso aos custos de produção dos produtos adquiridos ou uma maior transparência nas aquisições realizadas com as empresas classificadas como EED.

26. Nesse sentido, seria oportuno que o Comando Logístico do Exército viabilizasse elementos para avaliar os custos de produção do modelo, não se submetendo somente ao valor fornecido por meio da pesquisa de preços com a própria fabricante.

27. Considerando que os modelos da família Marruá possuem como principal adquirente o próprio Exército, que são modelos sem referências similares no mercado nacional e que a Agrale é caracterizada como uma Empresa Estratégica de Defesa, recebendo incentivos fiscais, pondera-se se as Forças Armadas não deveriam ter acesso aos custos de produção dos veículos produzidos pelas EED, a fim de garantir que não ocorra sobrepreço nas aquisições realizadas, mas garantindo um lucro justo para a montadora, considerando os custos de desenvolvimento do projeto e de produção.

28. O estabelecimento de parâmetros críticos aos preços praticados se faz necessário principalmente em função da materialidade dessas aquisições, conforme se observa dos pagamentos efetuados pelas Forças Armadas somente à Agrale de 2014 a 2017:

Tabela 1: Pagamentos efetuados à Agrale pelas Forças Armadas entre 2014 e 2017

Entidade/Ano	2014 (R\$)	2015 (R\$)	2016 (R\$)	2017 (R\$)	Total (R\$)
Comando do Exército	164.317.408,41	14.874.212,71	10.632.106,75	3.875.300,00	193.699.027,87
Comando da Marinha	5.263.050,00	335.620,00	5.398.400,00	600.000,00	11.597.070,00
Comando da Aeronáutica	3.257.185,97	2.163.550,00			5.420.735,97
Total					210.716.833,84

29. Para os itens 3 a 5, relativos a aquisições de caminhões de cinco toneladas, o veículo a ser fornecido é o caminhão Mercedes-Benz Atego 1725, sendo a diferença entre os lotes apenas o local de entrega dos veículos. Durante a realização do certame, houve também a oferta do caminhão Volkswagen 15.210 4x4, fabricado pela Man Latin América.

30. Ao contrário dos veículos Agrale, o caminhão Mercedes-Benz é uma versão modificada do caminhão civil Atego 1725, ressaltada a alteração do motor para o padrão Euro III, como forma de atender ao disposto no item 1 da especificação técnica do apêndice ao termo de referência (peça 1, p. 32), que estabeleceu que os veículos sejam capazes de utilizar qualquer tipo de óleo diesel.

31. Outros itens que diferenciam os veículos adquiridos da versão civil foram elencados pela concessionária Mardisa à peça 29 (p. 3-4), como a pintura camuflada e as ferramentas de sapa.

32. No caso dos caminhões, também há poucos modelos de veículos homologados, resultando em uma concorrência limitada nos certames. Destaca-se reportagem do ano de 2007 no sítio <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/17839/man-e-mercedes-entregarao-1590-caminhoes-ao-exercito-brasileiro>, segundo a qual, até a homologação dos caminhões da marca Man-Volkswagen, a Mercedes-Benz foi a única fornecedora para o Exército Brasileiro por mais de cinquenta anos, demonstrando as poucas opções existentes.

33. A limitação a um maior número de concorrentes nos certames de veículos promovidos pelo Exército decorre da necessidade de homologação prévia pela entidade, o que resulta em um número reduzido de empresas dispostas a investir em versões especiais.

34. No caso em tela, a opção do Exército em promover o certame, ainda que com poucos concorrentes, gerou certa competição entre as próprias concessionárias da Mercedes-Benz, com preços finais pouco abaixo dos valores estimados (item 3: estimado: R\$ 443.000,00 x registrado: R\$ 442.500,00; item 4: estimado: R\$ 443.000,00 x registrado: R\$ 439.720,00 e item 5: estimado: R\$ 443.000,00 x registrado: R\$ 442.000,00).

35. Em razão de se tratar, no caso dos caminhões, de veículos civis modificados para o atendimento à finalidade militar, entende-se que o estabelecimento de critérios para a definição/aceitação/crítica do valor estimado em um mercado com pouca competição poderia, para itens com essas características, partir do valor de mercado do veículo civil acrescido dos principais componentes (implementação).

36. De todo modo, o desenvolvimento de parâmetros e regras para a crítica dos orçamentos estimados em situações de pouca ou nenhuma competição, seja para elaboração do orçamento estimado de licitação, seja para balizar uma contratação direta, é atribuição do órgão contratante, à luz de suas dificuldades e particularidades.

37. Feitas essas considerações, propõe-se realizar a oitiva do Comando Logístico do Exército para que informe sobre os mecanismos de controle atualmente utilizados para evitar a ocorrência de sobrepreço nas aquisições de veículos da Série Marruá, produzidos pela Agrale, em que não há efetiva competição, assim como em casos semelhantes de concorrência reduzida.

38. Além disso, considerando os montantes despendidos pelo Exército com empresas estratégicas de Defesa, a exemplo da Agrale, convém que o Colog se pronuncie quanto às implicações de eventual determinação do TCU no sentido de que sejam estabelecidos regras e parâmetros de crítica a preços praticados por fornecedores únicos, em mercado muito restrito ou com alguma relação de dependência entre si que prejudique a efetiva competição em torno dos preços licitados. (...).

Item b da oitiva do Colog (...)

‘(...) não consideração no orçamento estimativo da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), uma vez que, por força do disposto no art. 54, XI, do Decreto 7.212/2010, trata-se de venda de material bélico para uso exclusivo das Forças Armadas’.

Manifestação do Colog (peça 40):

40. Informou o Exército (p. 1) que, nos pedidos de cotação às empresas, foi remetido o termo de referência 1/2018, no qual constava a informação, item 12.2, de que os materiais relacionados eram isentos de IPI.

Manifestações das sociedades empresariais (peças 29, 30 e 31):

41. Da mesma forma, as licitantes vencedoras dos lotes 1, 2, 4 e 5 informaram (peças 29, 31 e 32) que as propostas de preços ofertadas não contemplam a incidência do imposto.

Análise:

42. Sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), constata-se que o termo de referência, no item 12.2 (peça 1, p. 28), estabeleceu que a aquisição estaria isenta do referido tributo. Nas respostas apresentadas pelas licitantes vencedoras (peças 29 a 31), estas afirmam que as propostas de preços ofertadas não contêm o IPI.

43. Essa previsão, de isenção de IPI para o material bélico de uso privativo das Forças Armadas vendido à União, decorre do disposto no inciso XI do art. 54 do Decreto 7.212/2010.

44. A concessionária Divena, em sua resposta (peça 31, p.1), apresentou uma tabela com a decomposição do preço do veículo, no qual constam os seguintes valores para a aquisição:

Tabela 2: Composição final do custo do caminhão Atego 1725

Item	Valor
Caminhão Atego 1725 4x4	R\$ 220.000,00
Implementação Rossetti	R\$ 128.000,00
Garantia de 24 meses	R\$ 5.344,00
Difal – Diferença de alíquota interestadual de ICMS	R\$ 48.400,00
Frete	R\$ 11.500,00
TOTAL	R\$ 413.244,00

Fonte (peça 31, p. 1)

45. Nota-se que o valor indicado do caminhão Atego 1725 4x4 é de R\$ 220.000,00, abaixo, portanto, do valor verificado para o modelo na Tabela Fipe, de R\$ 269.000,00 (item 3 desta instrução).

46. A tabela Fipe mostra os preços médios no mercado brasileiro, para o consumidor final, com pagamento à vista. O valor da tabela Fipe é uma média que reflete os preços anunciados pelos vendedores. São excluídos os valores muito altos e muito baixos, com poucas observações, escolhidos estatisticamente. A média, portanto, é calculada entre a grande maioria dos preços levantados (<http://veiculos.fipe.org.br/>).

47. Não é possível concluir, em razão do exposto, se a diferença de R\$ 49.000,00 (R\$ 269.000,00 – R\$ 220.000,00) refere-se à aplicação da isenção de IPI existente na compra, uma vez que a cotação da Tabela Fipe tem abrangência nacional e o valor cotado pela empresa, de R\$ 220.000,00, pode se referir a determinado estado da federação em que o preço praticado seja inferior à média brasileira, em função do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estabelecido por unidade da Federação.

48. A cotação do custo da ‘implementação Rossetti’ demonstra, no entanto, que a versão civil é modificada por uma empresa especializada (Rossetti Equipamentos Rodoviários), que também pode fornecer cotação de preços de forma separada.

49. Assim, no caso dos caminhões, o Exército possui instrumentos para decompor o custo final, separando o custo de aquisição dos caminhões e o da implementação, além de eventuais fatores tributários envolvidos e o lucro da fábrica ou intermediário, de forma a obter uma estimativa final mais precisa.

50. Acerca desse assunto, verifica-se que, uma vez abertos ou detalhados os custos que compõem o veículo a ser adquirido, também restará claro se há ou não o repasse da isenção do IPI ao governo nas compras inseridas no inciso XI do art. 54 do Decreto 7.212/2010.

51. Em função disso, repisa-se oportunidade de o Colog rever sua forma de precificar ou avaliar as propostas recebidas de empresas para o fornecimento de viaturas e caminhões a serem empregados na atividade militar.

Processo conexo

52. O TC 023.420/2018-9 trata de aquisição de motocicletas para o Exército. Também foram questionados, naqueles autos, os motivos das diferenças observadas entre as motocicletas de mesma marca e mesmo modelo na tabela Fipe e das registradas na ata decorrente do Pregão 4/2018 conduzido pelo Colog (peça 2, do TC 023.420/2018-9) e se fora considerada a isenção do IPI para a referida aquisição.

53. Tendo em vista a conexão entre os temas e a similaridade dos questionamentos, será proposto, naqueles autos, o apensamento definitivo a estes para o tratamento em conjunto de ambas as representações.

54. Em resposta à oitiva realizada naqueles autos junto ao Colog (peça 27), foram apresentados argumentos bastante semelhantes aos trazidos a estes autos, tendo ambas as respostas basicamente o mesmo conteúdo, não sendo necessária nova transcrição.

55. A empresa Freedom Honda apresentou resposta à oitiva à peça 22 daquele processo. Esclareceu que as propostas foram apresentadas sem o IPI, uma vez que as motocicletas produzidas na Zona Franca de Manaus já gozam de isenção deste tributo.

56. Destaca que a comparação de preços com a Tabela Fipe não é coerente, uma vez que os preços constantes da Tabela são para pagamento à vista, consideram a efetiva entrega do produto no estabelecimento do lojista e não contempla a garantia dos veículos, que deverá ser cumprida **in loco**.

57. A decomposição dos custos sugerida para os caminhões, a princípio, também pode ser realizada para a aquisição de motocicletas. Estas, inclusive, sequer precisam de homologação prévia pelo Exército, o que evidencia ainda mais se tratar de veículos comerciais adaptados ao uso das Forças Armadas.

58. Em função disso, verifica-se a oportunidade de o Colog rever sua forma de precificar ou avaliar as propostas recebidas de empresas para o fornecimento também de motocicletas a serem empregadas na atividade militar.

Aquisições comuns às Forças Armadas

59. Observou-se, ainda, que as aquisições de alguns dos veículos em análise são realizadas por mais de um ente das Forças Armadas e de formas diversas (verificou-se casos de dispensa de licitação para a Marinha, peça 44, no que está sendo adquirido na modalidade pregão pelo Colog).

60. O Acórdão 1.834/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, cuidou de Levantamento realizado por esta Secretaria e pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) nos procedimentos de aquisição de materiais, produtos ou equipamentos controlados pelos Comandos Militares.

61. Por meio dessa deliberação, foi requisitada do Ministério da Defesa (MD) manifestação sobre a estratégia para que exercesse efetivamente o seu papel de formulador da política de aquisição de produtos de defesa, com vistas a implementar diretrizes, critérios e padronizações para compras de bens comuns às Forças Armadas.

62. No âmbito do TC 003.603/2017-8, processo autuado com vistas ao Monitoramento do Acórdão 1.834/2016 – Plenário, o MD informou a implementação das seguintes ações (peça 45 daqueles autos):

‘a) foi encaminhado à Casa Civil da Presidência da República para aprovação decreto dispondo sobre o Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-150), o qual revogará o Decreto 3.665/2000, que atualmente trata da matéria (peça 46, p. 1 a 38);

b) foi publicada a Portaria Normativa 15/MD, de 4/4/2018, no Diário Oficial da União de 5/4/2018, que aprovou a Política de Obtenção de Produtos de Defesa para a administração central do Ministério da Defesa e para as Forças Armadas (peça 46, p. 39 a 46);

c) foi publicada a Portaria Normativa 14/MD, de 23/03/2018, no Diário Oficial da União de 28/3/2018, dispondo sobre os Requisitos Operacionais Conjuntos para Produtos de Defesa Comuns às Forças Armadas (capacete balístico, colete balístico, colete balístico de fluuabilidade positiva, placas balísticas para utilização em conjunto com os painéis balísticos e placas balísticas **stand alone**)’.

63. O monitoramento da mencionada decisão ainda não foi apreciado no mérito, no entanto, considerando que as viaturas, caminhões e motocicletas são bens comuns às Forças Armadas, propõe-se realizar oitiva do Ministério da Defesa questionando sobre a viabilidade de definir diretrizes, critérios e padronizações para a compra desses itens.

64. Sobre a possível adoção de medida cautelar, cogitada quando da realização de oitiva prévia, entende-se afastados, nesse momento, os pressupostos aptos a ensejá-la. De igual maneira, não há, até a presente data, elementos suficientes a concluir por irregularidades que possam macular os certames já realizados (Pregões 5 e 4/2018).

65. Vislumbra-se, no entanto, a possibilidade de que o TCU venha a determinar a adoção, pelo Colog, de sistemática mais eficaz para criticar as propostas obtidas junto aos fornecedores do objeto dos referidos pregões (viaturas, caminhões e motocicletas para uso na atividade militar).

66. Identifica-se, ainda, oportunidade de melhoria no que se refere à aquisição de bens comuns aos Comandos Militares, razão pela qual serão propostas novas oitivas, conforme o que segue”.

9. Em decorrência das análises, a Selog sugeriu nova oitiva do Comando Logístico do Exército, para que se pronunciasse em relação aos seguintes pontos relativos aos Pregões Eletrônicos 4/2018 e 5/2018:

9.1 os mecanismos de controle atualmente utilizados para evitar a ocorrência de sobrepreço nas aquisições de veículos da Série Marruá, produzidos pela Agrale, em que não há efetiva competição, assim como em casos semelhantes de concorrência reduzida;

9.2 possibilidade de o Exército Brasileiro ter acesso aos custos de produção dos veículos das Empresas Estratégicas de Defesa, a fim de garantir que não ocorra sobrepreço nas aquisições realizadas, considerando os custos de desenvolvimento do projeto e de produção, uma vez que a empresa Agrale é considerada uma Empresa Estratégica de Defesa;

9.3 implicações de eventual determinação do TCU no sentido de que sejam estabelecidos regras e parâmetros de crítica a preços praticados por fornecedores únicos, em mercado muito restrito ou com alguma relação de dependência entre si que prejudique a efetiva competição em torno dos preços licitados, considerando os montantes despendidos pelo Exército com empresas estratégicas de Defesa, como a Agrale, a exemplo das estratégias a seguir:

“a) a evolução dos preços dos produtos adquiridos ao longo do tempo em comparação aos índices econômicos setoriais melhor aplicáveis no mesmo período;

b) a evolução dos preços da versão militar em comparação à versão civil no mesmo período;

c) a construção de curva ABC com os principais componentes diferenciais da versão militar em relação à versão civil, sua precificação individualizada, guardadas as peculiaridades de cada uma, e o estabelecimento de percentual razoável a ser admitido para o preço do veículo militar em relação ao civil;

d) o estabelecimento de requisitos para exigência de abertura de dados de custo ou de preços das empresas, quando o mercado for restrito e não houver dados isentos de comparação direta com o praticado no mercado, a exemplo do que faz o governo norte-americano, por meio do **Federal Acquisition Regulation** (FAR), em especial na subparte 15.4 do documento;

e) comparação com as metodologias de estimativa de preços adotadas por outras instituições na aquisição de veículos especiais, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao adquirir ônibus escolares;

f) nos veículos e motocicletas em que a versão civil é modificada para a produção da versão militar (implementação), ao realizar a estimativa de preços, decompor os custos de forma a separar os valores de aquisição dos veículos dos relativos aos serviços adicionais necessários, com cotações de preços separadas para cada item, considerando, ainda, as diferenças tributárias existentes para cada aquisição e região geográfica de entrega dos veículos; e

g) possibilidade de consulta, por meio das comissões militares no exterior, de equipamentos similares que porventura atenderiam e os custos envolvidos em eventual compra internacional, de maneira a balizar os limites admitidos para as compras nacionais”.

10. De igual sorte, foi sugerida oitiva do Ministério da Defesa, para que se manifestasse quanto à eventual determinação do TCU quanto à definição de diretrizes, critérios e padronizações para a compra de viaturas, caminhões e motocicletas que sejam comuns às forças armadas, nos termos da Lei 12.598/2012, assim como a eventual centralização dessas aquisições, visando à obtenção de economia de escala.

11. Também foram alvitradas diligências ao Comando Logístico do Exército e à Marinha do Brasil, relativamente aos valores de aquisição dos veículos Agrale Marruá AM11 e AM 21 adquiridos desde o ano de 2013 até a data da instrução (setembro de 2018).

12. Ante as razões expostas, acolhi as providências retromencionadas, por meio do despacho da peça 49.

13. Reproduzo, a seguir, excertos da derradeira instrução (peça 79), após a análise dos resultados obtidos mediante as medidas saneadoras determinadas, fazendo-se os ajustes de forma devidos:

“Documentos apresentados pela Marinha do Brasil (peça 67)

Item a da diligência: informações sobre os valores de aquisição dos veículos Agrale Marruá AM 11 e AM 21 adquiridos desde o ano de 2013 até o presente momento.

Manifestação do órgão/entidade:

2. A solicitação decorreu da constatação desta Unidade Técnica de que a Marinha vinha contratando objeto similar ao do Pregão 5/2018, em exame. Foram informados os valores de aquisição em diversos contratos, conforme tabela abaixo (peça 67, p. 4):

Tabela 1: custo de aquisição dos veículos Agrale pela Marinha do Brasil

Contrato	Ano	Veículo	Valor Unitário (R\$)
31000/2013-005/00	2013	AM 11	158.750,00
31000/2013-020/00	2013	AM 11	158.750,00
31000/2014-005/00	2014	AM11	161.180,00
31000/2014-019/00	2014	AM23CC	174.440,00
31000/2014-020/00	2014	AM11	161.180,00
31000/2016-008/00	2016	AM11	173.900,00
31000/2016-010/00	2016	AM11	173.900,00
31000/2016-018/00	2016	AM11	164.000,00

Fonte: Marinha do Brasil (peça 67)

3. O órgão informou que não adquiriu unidades do AM 21 no período. Convém ressaltar, ainda, que todas as contratações da Marinha do Brasil foram realizadas mediante dispensa de licitação.

Documentos apresentados pelo Ministério da Defesa (peça 75)

Item a da oitiva: manifestação quanto a eventual determinação do TCU sobre definição de diretrizes, critérios e padronizações para a compra de viaturas, caminhões e motocicletas que sejam comuns às forças armadas, nos termos da Lei 12.598/2012, assim como a eventual centralização dessas aquisições, visando a obtenção de economia de escala.

Manifestação do órgão/entidade:

4. O Ministério da Defesa (MD) informou que aprovou as Políticas de Obtenção de Produtos de Defesa, por meio da Portaria Normativa 15/MD, de 4/4/2018 (peça 76, p. 1-3) e de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa, por meio da Portaria Normativa 61/GM-MD, de 22/10/2018 (peça 76, p. 4-5).

5. Dessa forma, quando necessário, o MD aprova documentos denominados ‘Requisitos Operacionais Conjuntos’, que consolidam as especificações operacionais exigidas pelas forças singulares para emprego operacional de um determinado produto de defesa. A aquisição de materiais de emprego militar de forma centralizada pode ocorrer, portanto, quando as forças tenham interesse em obter itens que possuam requisitos comuns às três Forças.

6. No caso de viaturas, caminhões e motocicletas, entende ser inviável a compra centralizada em razão das acentuadas diferenças existentes entre a finalidade de uso dos veículos e da dificuldade de se padronizar os requisitos no âmbito das três Forças. Entende que os requisitos de aquisição acabam sendo conflitantes, como peso **versus** velocidade e tamanho **versus** capacidade de carga.

7. Assim, afirma que já vem implementando as diretrizes e critérios consubstanciados nas políticas e requisitos operacionais conjuntos mencionados, e que uma possível deliberação do TCU para padronização e centralização de compras de viaturas, caminhões e motocicletas, que sejam comum às Forças Armadas, nos termos da Lei 12.598/2012, não seria aplicável, na prática, quando se consideram as peculiaridades operacionais de cada Força.

Documentos apresentados pelo Comando Logístico do Exército (peças 68 a 73)

Item a da oitiva: informes sobre os mecanismos de controle atualmente utilizados para evitar a ocorrência de sobrepreço nas aquisições de veículos da Série Marruá, produzidos pela Agrale, em que não há efetiva competição, assim como em casos semelhantes de concorrência reduzida.

Manifestação do órgão/entidade:

8. Informou diversos mecanismos de controle utilizados pelo órgão nos certames licitatórios no intuito de evitar sobrepreço, como as Instruções Normativas 5/2014 e 7/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, além dos Acórdãos TCU 788/2015 e 1.445/2015, ambos do Plenário, cujos relatores são, respectivamente, os Ministros Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo, assim como ferramentas estatísticas e a utilização de preços praticados por outros órgãos.

Item b da oitiva: pronunciamento quanto à possibilidade de o Exército Brasileiro ter acesso aos custos de produção dos veículos das Empresas Estratégicas de Defesa, a fim de garantir que não ocorra sobrepreço nas aquisições realizadas, considerando os custos de desenvolvimento do projeto e de produção, uma vez que a empresa é considerada uma Empresa Estratégica de Defesa.

Manifestação do órgão/entidade:

9. Informou que não há respaldo legal que permita que os militares responsáveis pelas pesquisas de preços exijam, nas cotações de preços, a abertura de planilhas de custos, para formação do valor de referência no certame licitatório.

Item c da oitiva: pronunciamento em relação às implicações de eventual determinação do TCU no sentido de que sejam estabelecidos regras e parâmetros de crítica a preços praticados por fornecedores únicos, em mercado muito restrito ou com alguma relação de dependência entre si que prejudique a efetiva

competição em torno dos preços licitados, considerando os montantes despendidos pelo Exército com empresas estratégicas de Defesa, a exemplo da Agrale (sugestões de controles mencionadas no ofício).

Manifestação do órgão/entidade:

10. Afirmou que uma determinação neste sentido reforçaria o empenho do órgão em obter o preço mais vantajoso e justo no certame licitatório e que, como boa prática, o Colog busca maneiras mais efetivas de precificar os implementos, custos diretos e indiretos de viaturas militarizadas.

Item a da diligência: informe os valores de aquisição dos veículos Agrale Marruá AM 11 e AM 21 adquiridos desde o ano de 2013 até o presente momento.

Manifestação do Colog:

11. O órgão informou (peça 68, p. 5) os preços médios de aquisição entre os anos de 2013 e 2016, conforme as tabelas 2 e 3 abaixo, para os veículos Agrale AM 11 e AM 21, respectivamente:

Tabela 2: Veículos Agrale AM 11 adquiridos entre 2014 e 2016

Pregão	20/2014	27/2015	22/2016	5/2018
Preço Médio de aquisição (R\$)	196.933,33	213.275,00	226.587,50	257.100,00

Tabela 3: Veículos Agrale AM 21 adquiridos entre 2013 e 2018

Pregão	27/2013	29/2014	27/2015	22/2016	5/2018
Preço Médio de aquisição (R\$)	175.315,43	181.785,71	189.225,00	203.463,75	241.900,00

Fonte: Exército Brasileiro

12. Destacou, ainda, a existência dos Pregões 25/2015, 26/2016 e 27/2016, que resultaram fracassados, sob a justificativa de o preço de referência não ter sido compatível com o preço justo, no entendimento do mercado.

13. Acerca das versões civil e militar, nos modelos Agrale Marruá AM 11 e AM 21, entende que não há similaridade entre elas, não sendo possível a comparação. Quanto aos demais modelos, destacou a dificuldade em se realizar a comparação entre a versão civil e militarizada, em virtude das condições de pagamento, da manutenção por um ano, da entrega em todo o território nacional, da militarização e demais peculiaridades contratuais.

14. Sobre a possível separação dos custos relativos aos serviços da implementação, destacou que esse requisito poderá ser cumprido pelos responsáveis pela pesquisa de preço e pela SACPP [Seção de Análise de Custos e Pesquisa de Preços], a partir do momento que houver o estabelecimento de novas regras e parâmetros de crítica aos preços praticados. Ressaltou, no entanto, que a modificação da motocicleta e dos veículos militarizados é de responsabilidade técnica da própria montadora/fabricante, para que se mantenham as mesmas condições de garantia e segurança do veículo original.

15. Por meio do item **d** dos exemplos citados na instrução à peça 46, p. 8, sugeriu-se ‘o estabelecimento de requisitos para exigência de abertura de dados de custo ou de preços das empresas, quando o mercado for restrito e não houver dados isentos de comparação direta com o praticado no mercado, a exemplo do que faz o governo norte-americano, por meio do **Federal Acquisition Regulation (FAR)**’, em especial na subparte 15.4 do documento.

16. Sobre essa possibilidade, o Colog ressaltou ser difícil a aplicação de regras de orçamentação e precificação semelhantes às do modelo estadunidense, uma vez que o desenvolvimento das soluções de engenharia dos equipamentos militares de produção nacional não conta com recursos prévios destinados pelo orçamento público federal.

17. No modelo estadunidense, o Governo, por meio de dotação específica, financia a pesquisa e o desenvolvimento de determinados produtos de defesa, sob a condição de acesso aos custos de produção dos equipamentos.

Análise:

18. Inicialmente, cumpre registrar que tramita nesta Casa o TC 020.474/2017-2, processo classificado como sigiloso, no qual foi realizada auditoria operacional para avaliar a metodologia utilizada pelo exército

para estimar os custos do Programa Estratégico Guarani, sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).

19. Naquela oportunidade, a Unidade Técnica apontou, dentre os achados, a baixa confiabilidade das estimativas de custos do Programa Guarani. Propôs-se, a partir dessa conclusão, a determinação de medidas estruturantes ao Ministério da Defesa e recomendações ao Comando do Exército relativas ao desenvolvimento de metodologias e ferramentas de avaliação de custos e preços praticados em aquisições não-competitivas.

20. As conclusões da auditoria levaram à prolação do Acórdão 2.603/2018 –Plenário, Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer. Em que pese a decisão ter abarcado a maior parte das propostas da equipe técnica da SecexDefesa, o pronunciamento da subunidade, subscrito pelo Diretor e supervisor da auditoria, sugeriu substituir o encaminhamento do relatório, com propostas mais alinhadas ao aprimoramento da governança sobre os programas e projetos estratégicos de defesa (relatório de auditoria e pronunciamento da subunidade do TC 020.474/2017-2 anexados às peças 77 e 78 deste processo, respectivamente, como documentos sigilosos).

21. A proposta do supervisor, contudo, não compôs o relatório e o voto que antecederam o Acórdão. Por essa razão, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) após embargos, em avaliação no gabinete do relator, no intuito de que fossem considerados os apontamentos do titular da subunidade na decisão embargada.

22. Dentre as propostas de encaminhamento sugeridas pelo titular da subunidade no TC 020.474/2017-2, destacam-se as que têm o potencial de atingir diretamente as contratações de veículos militares, tratadas nestes autos:

‘a) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019), princípio da legalidade (art. 37 da CF), Decreto 8.978/2017, Decreto 9.203/2017, e art. 115 da Lei 8.666/93, que:

a.1) edite, no prazo máximo de 365 dias, normas gerais a respeito de estimação de custos de programas/projetos estratégicos de defesa, as quais deverão conter, no mínimo, princípios, diretrizes, competências, atribuição de responsabilidades, técnicas de estimativa, critérios, procedimentos e a obrigatoriedade de se registrar todas as informações necessárias para a reconstrução da estimativa por um verificador independente, devendo apresentar um plano de ação, no prazo de 120 dias, seguindo o modelo contido no anexo 8 do relatório, com as medidas que serão tomadas para a elaboração da norma;

(...)

d) determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, c/c princípio da legalidade (art. 37 da CF), Decreto 9.203/2017 e art. 115 da Lei 8.666/93, que, no prazo máximo de 540 dias, instituem processo de trabalho formal de estimação de custos de aquisições de defesa, integrado às suas metodologias de gestão de projetos/programas, baseado em boas práticas de referência, a exemplo das listadas nos itens 3.1, 3.2 e 3.6 do relatório de auditoria, e em normas específicas a serem elaboradas em observância às normas gerais que serão editadas pelo Ministério da Defesa, que contenham, no mínimo, diretrizes, competências, atribuição de responsabilidades, técnicas de estimativa, critérios, procedimentos e a obrigatoriedade de se registrar todas as informações necessárias para a reconstrução da estimativa por um verificador independente, devendo apresentar um plano de ação, no prazo de 120 dias, seguindo o modelo contido no anexo 8 do relatório de auditoria, com as medidas que serão tomadas para o cumprimento da presente determinação.’

23. A Selog, de pronto, alinha-se às propostas transcritas acima. O cerne dos questionamentos e oportunidades de melhoria para a contratação do objeto dos Pregões 4 e 5/2018 do Colog reside na obtenção de custos estimados e ferramentas adequadas que possibilitem críticas aos preços ofertados pelos fornecedores, considerando ser esse um mercado não-competitivo. Conforme se desenvolverá adiante, a presente análise, além de avaliar o caso concreto, tem por objetivo reforçar a necessidade de adoção das medidas estruturantes propostas pela SecexDefesa.

24. O questionamento relativo ao item **a** da oitiva destinada ao Colog refere-se especificamente aos veículos produzidos pela Agrale e a casos semelhantes de objetos customizados para a finalidade militar e concorrência reduzida. A resposta apresentada pelo Comando ocorreu de forma genérica, mencionando normativos aplicáveis a qualquer contratação e sem abordar os casos em que as aquisições possuem baixa ou nenhuma concorrência, em especial relativas aos veículos homologados pelo Exército.

25. Apesar de fazer referência a diversos normativos de forma genérica, no caso concreto, o Colog não buscou a referência de preços mais fidedigna disponível, qual seja, a aquisição dos mesmos veículos pela Marinha.

26. Para situações como essa, entende-se necessário, conforme pontuou a SecexDefesa, que a estimação de custos seja pautada em boas práticas de referência e não apenas siga padrões de fiscalização aplicáveis a objetos mais recorrentes e de maior concorrência mercadológica, conforme listagem apresentada no âmbito da fiscalização do projeto Guarani (itens 3.1, 3.2 e 3.6 do relatório de auditoria) e exemplos mencionados por esta unidade técnica quando da realização da oitiva ao Colog (alíneas c.1 a c.7 do Ofício 1393/2018-TCU/Selog, peça 53).

27. Considerando, no entanto, que a proposta da SecexDefesa aposta na alínea **d**, item 85, do pronunciamento da subunidade acerca do relatório de auditoria no TC 020.474/2017-2, traduz medida perfeitamente amoldável à solução do caso concreto dos presentes autos, deixa-se de propor determinação adicional a esse respeito sugerindo-se, em substituição, o apensamento definitivo destes autos àqueles com vistas a demonstrar que a problemática suscitada no caso Guarani se estende a outros objetos de estratégia de defesa inseridos em mercado não-competitivo.

28. Busca-se com a proposta de apensamento, reforçar a necessidade de adoção da medida sugerida pela SecexDefesa no âmbito do TC 020.474/2017-2.

29. Várias foram as possíveis fontes de consulta sugeridas por esta unidade técnica ao Colog, em sede de oitiva, com vistas ao aprimoramento das técnicas de orçamentação de objetos estratégicos de defesa inseridos em mercados não competitivos.

30. Suscitou-se, por exemplo, a possibilidade de abertura dos custos para a formação do valor de referência do certame. Em resposta, o Colog informou que não há previsão legal para que se imponha acesso aos custos de produção das empresas.

(...)

32. A determinação ao Ministério da Defesa, também sugerida pela SecexDefesa no âmbito da fiscalização sobre o projeto Guarani, para que edite normas gerais a respeito de estimativa de custos, teria o potencial de suprir essa lacuna (alínea **a.1**, item 85, do pronunciamento da subunidade no TC 020.474/2017-2), podendo fazer constar como condição obrigatória para contratação junto ao governo, a transparência nos custos da proposta de preços.

33. Em razão disso, deixa-se mais uma vez de propor medida adicional a esse respeito, uma vez que se entende suficiente o apensamento definitivo destes autos ao TC 020.474/2017-2 de maneira a reforçar a necessidade de adoção das medidas propostas pela SecexDefesa diante de mais um caso em que a fragilidade do orçamento estimado e das ferramentas para criticar as ofertas das empresas fornecedoras ficou evidenciada.

34. Especificamente quanto à dificuldade de aplicação das regras de orçamentação adotadas pelo Governo dos Estados Unidos, em razão de supostamente não haver aporte de recursos federais no desenvolvimento de soluções militares, o posicionamento do Exército não se coaduna com o disposto no art. 6º da Lei 12.598/2012.

35. Esse normativo determina que as Empresas Estratégicas de Defesa (EED) terão acesso a regimes especiais tributários e financiamentos para programas, projeto e ações relativos aos bens e serviços de defesa nacional, beneficiando-se, ainda, do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), regime diferenciado do qual a Agrale se beneficia.

36. Sendo assim, ainda que indiretamente e de forma diferenciada em relação a modelos estrangeiros, verificam-se renúncias de receitas em benefício das EED que poderiam justificar a exigência de abertura de custos de maneira a garantir a prática de preços e condições justas na contratações desses bens e serviços por organizações militares.

37. A falta de parâmetros na estimativa dos preços de aquisição dos veículos pelo Colog pode ser verificada a partir da comparação dos preços praticados pela Marinha do Brasil para a aquisição de veículos Marruá AM 11, mediante dispensa de licitação (peça 44,p. 1), e os praticados pelo Exército por meio da realização de licitação, combinando-se as tabelas 1 e 2 desta instrução.

Tabela 4: comparação entre os preços de aquisição praticados pela Marinha do Brasil e pelo Exército Brasileiro nas viaturas Agrale Marruá AM 11

Ano	Valor médio de aquisição Marinha do Brasil (R\$)	Valor médio de aquisição Exército (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença %
2013	158.750,00			
2014	161.180,00	196.933,33	35.753,33	22,18%
2015		213.275,00		
2016	168.950,00	226.587,50	57.637,50	34,12%
2018		257.100,00		

Fonte: Exército Brasileiro e Marinha do Brasil

38. Observa-se, assim, que foram praticados preços até 34,12% maiores pelo Exército Brasileiro em viaturas adquiridas no mesmo ano de 2016. Chama a atenção o fato de as aquisições realizadas pela Marinha terem sido realizadas por meio de dispensa de licitação, enquanto o Exército realizou licitações para adquirir os veículos.

39. Em instrução à peça 46, aventou-se a possibilidade de as licitações realizadas pelo Exército estarem tendo pouco efeito prático, o que é confirmado quando se estabelece a comparação verificada na tabela acima (...).

40. Nota-se que não há detalhamento de eventuais opcionais solicitados pelas Forças, individualmente, que possam justificar a diferença de preços observada. Não há também justificativa para um veículo adquirido pelo Exército no ano de 2014, por meio de licitação, ter custado 16,56% a mais do que o mesmo veículo adquirido pela Marinha em 2016 por dispensa de licitação.

41. Tal discrepância encontra-se em consonância com os achados de auditoria obtidos na fiscalização realizada no âmbito do TC 020.474/2017-2. Naquela ocasião, em que se fiscalizava a execução do Programa Guarani, no Achado 5 do Relatório de Auditoria verificou-se que o Exército não aplicou procedimentos de análise de preço e de análise de custos compatíveis com a complexidade e peculiaridade de um produto estratégico como a plataforma da VBTP-MR ao avaliar se o preço desse equipamento era justo e razoável.

42. Como causas desse achado, identificaram-se a ausência de normas específicas para contratos de defesa firmados com fornecedor exclusivo e análise deficiente das informações de custo.

43. Constata-se que as fragilidades encontradas naquela ocasião são semelhantes às verificadas ao longo deste processo, o que comprova a falta de parâmetros de referência para evitar sobrepreço nas aquisições dos veículos em tela pelo Exército, situação que pode estar ocorrendo também nas demais aquisições oriundas de fornecedores exclusivos ou inseridos em mercados muito restritos.

44. E, ainda que os custos de aquisição da Marinha tenham sido inferiores aos do Exército, considerando a falta de normativos específicos e políticas voltadas à mitigação desse problema, é possível que aquela Força também não possua parâmetros além dos preços praticados em aquisições anteriores, sendo provável que tais fragilidades existam nas Forças Armadas de maneira geral.

45. Considerando, no entanto, que a Agrale tem praticado preços consideravelmente inferiores nas vendas à Marinha em relação aos observados no Pregão 5/2018, objeto da Representação, e que o resultado da licitação é a assinatura de ata de registro de preços, não havendo obrigatoriedade de aquisição, o Colog possui condições de renegociar os preços de aquisição dos veículos a serem adquiridos junto à montadora, tendo por parâmetro os preços praticados junto à Marinha para as viaturas Agrale Marruá”.

14. Alfim, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas sugere as seguintes medidas (peças 79 a 81):

14.1 conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

14.2 determinar ao Comando Logístico do Exército – Colog, que adote providências quanto aos itens abaixo, informando ao TCU:

a) promova a renegociação dos preços dos veículos Marruá AM11 E AM 21, obtidos no Pregão 5/2018 junto à empresa Agrale Sociedade Anônima, tendo em vista as significativas diferenças observadas entre os praticados no referido certame e nas contratações diretas promovidas pela Marinha do Brasil em 2014 e 2016;

b) caso não consiga obter preços mais vantajosos na negociação, adquira somente veículos indispensáveis à execução das atividades do Exército, de maneira a não prejudicar sua missão precípua, com a posterior realização de nova contratação com valores de referência mais alinhados ao mercado, inclusive os praticados por outros comandos integrantes das Forças Armadas;

14.3 classificar como sigilosos as peças 77 e 78 do processo, a instrução da peça 79, além do Acórdão que sobrevier, caso contenha informações oriundas do TC-020.474/2017-2;

14.4 informar ao Comando Logístico do Exército que o conteúdo da Deliberação a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordãos;

14.5 apensar definitivamente, com fulcro no art. 36 da Res/TCU 359/2014, o presente processo aos aludidos autos, para análise em conjunto, visto que há conexão parcial entre seus objetos, de maneira a corroborar os encaminhamentos propostos naquele feito pela SecexDefesa, sem prejuízo de que a Selog efetive monitoramento da determinação acima, comunicando à referida unidade a respeito.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

I

Trago à apreciação deste Colegiado duas Representações formuladas pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, em decorrência do acompanhamento seletivo e concomitante dos editais de licitação e extratos de contratos de órgãos e entidades jurisdicionadas, por meio do Sistema de Análise de Licitações, Contratos e Editais (Alice), conforme o art. 242, I, **b**, do Regimento Interno/TCU, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos Pregões Eletrônicos – PE 4 e 5/2018, do Comando Logístico do Exército – Colog.

2. Os procedimentos preliminares de análise dos editais dos Pregões Eletrônicos 4 e 5/2018, do Comando Logístico do Exército, indicaram a necessidade de exame mais aprofundado da matéria, dada a materialidade das contratações, o baixo índice de competição e a adjudicação dos objetos por valores próximos ao estimado, razão pela qual foram autuados estes dois processos (o presente feito, TC-023.421/2018-5, e o processo em apenso, TC-023.420/2018-9).

3. Dada a conexão entre as matérias e acolhendo a proposição da Selog, determinei, mediante o despacho da peça 33 do TC-023.420/2018-9, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução/TCU 259/2014, o apensamento das duas Representações, ambas da minha Relatoria, para apreciação conjunta.

4. As Representações objeto do processo principal e do apenso foram incluídas na pauta desta Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, ante a menção de sigilo aposta pela Selog nas peças 77 e 78, a instrução da peça 79, todos deste TC-023.421/2018-5, além do Acórdão que sobrevier, dadas as

informações oriundas do TC-020.474/2017-2, nos termos do art. 4º, parágrafo único, e art. 5º, inciso II, da Resolução/TCU 294/2018.

5. Importa consignar que, neste feito, foi avaliada a compra de automóveis, utilitários e caminhões, mediante o Pregão Eletrônico 5/2018, enquanto que o PE 4/2018, destinado à aquisição de motocicletas, é objeto do feito em apenso.

6. Assim, considerando que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade, cumpre conhecer das Representações retromencionadas, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU. No que diz respeito à procedência dos processos, deve ser feito exame dos resultados das providências adotadas por este Tribunal, em cotejo com o contexto das aquisições e informações sobre os bens licitados, motivo pelo qual valho-me dos registros das instruções detalhadas no âmbito do processo principal, referidos no Relatório antecedente, e daqueles sintetizados no feito em apenso.

II

Representação principal, TC-023.421/2018-5

7. O Pregão Eletrônico 5/2018 tinha por finalidade de Registro de Preços para aquisição de viaturas, dividido em cinco itens, abaixo discriminados, conforme o Termo de Referência (peça 1, p. 28):

Item	Descrição	Qde.	Valor unitário	Valor total
1	Veículo pick-up /Viatura Op. de Transp. Não-especializado	50	R\$ 241.937,00	R\$ 12.096.850,00
2	Automóvel – Viatura Tática Leve de Reconhecimento	50	R\$ 257.156,00	R\$ 12.857.800,00
3	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (SP)	30	R\$ 443.000,00	R\$ 13.290.000,00
4	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (DF)	35	R\$ 443.000,00	R\$ 15.505.000,00
5	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (AM)	25	R\$ 443.000,00	R\$ 11.075.000,00
Total				R\$ 64.824.650,00

8. Em 15/06/2018 foi realizada a sessão do Pregão (ata na peça 2), na qual se verificou uma pequena quantidade de lances ofertados e a participação de apenas duas empresas nos itens 1 e 2 e quatro nos demais, conforme o quadro abaixo:

Ordem	Licitante	Proposta R\$	Lances (1)	Menor lance (2) R\$
Item 1 (Veículo pick-up - Viatura Op. de Transp. Não-especializado) – Valor estimado R\$ 241.937,00				
1	Agrale	257.380,00	4	241.900,00
2	EBR Brasil	300.000,00	1	300.000,00
Item 2 (Automóvel - Viatura Tática Leve de Reconhecimento) – Valor estimado R\$ 257.156,00				
1	Agrale	273.613,00	4	257.100,00
2	EBR Brasil	300.000,00	1	300.000,00
Item 3 (Caminhão - Viatura Op. de Transp. Não-especializado - SP) – Valor estimado R\$ 443.000,00				
1	De Nigris	443.000,00	3	442.500,00
2	Mardisa	502.000,00	4	443.000,00
3	Divena	443.000,00	1	443.000,00
4	EBR Brasil	600.000,00	1	600.000,00
Item 4 (Caminhão - Viatura Op. de Transp. Não-especializado - DF) – Valor estimado R\$ 443.000,00				
1	Mardisa	506.000,00	3	439.720,00
2	De Nigris	443.000,00	2	442.900,00
3	Divena	443.000,00	1	443.000,00
4	EBR Brasil	600.000,00	1	600.000,00
Item 5 (Caminhão - Viatura Op. de Transp. Não-especializado - AM) – Valor estimado R\$ 443.000,00				

1	Divena	443.000,00	3	442.000,00
2	De Nigris	443.000,00	3	442.777,00
3	Mardisa	516.000,00	2	444.000,00
4	EBR Brasil	600.000,00	1	600.000,00

9. A empresa EBR Brasil Forte participou dos cinco itens e, assim como ocorreu nos itens 1 e 2 do Pregão Eletrônico 4/2018 (ata na peça 2 do TC 023.420/2018-9 em apenso), somente apresentou proposta – com valores acima dos estimados, variando de 16,7% a 35,4% – ou seja, sem lançar ofertas na etapa de lances.

10. O PE 5/2018 foi homologado e o objeto dos cinco itens adjudicado para as empresas Agrale (itens 1 e 2), De Nigris (item 3), Mardisa (item 4) e Divena (item 5), no dia 26/6/2018 (termos nas peças 3-4).

11. Relativamente aos veículos licitados, a Selog descreveu diferenciações que devem ser consideradas, como apontado na instrução da peça 16:

a) os utilitários **pick-up** apresentados pela Agrale (propostas da empresa nas peças 5-6), que se sagrou vencedora nos itens 1 e 2 (Marruá AM21 e Marruá AM11, respectivamente), são de fabricação exclusiva para uso de transporte militar, portanto, não se encontram à venda no mercado privado, conforme se observa no sítio dessa empresa (<https://www.agrale.com.br/pt/utilitarios>);

b) apesar de serem destinados a finalidades distintas, verificou-se que os referidos modelos possuem especificações técnicas semelhantes aos modelos Marruá AM200 Cabine Simples e Marruá AM200 Cabine Dupla, respectivamente, os quais são comercializados no mercado privado por preços inferiores aos arrematados no Pregão Eletrônico 5/2018 (peças 10 e 11);

c) com relação aos itens 3, 4 e 5, o modelo de caminhão ofertado pelas vencedoras é o Atego 1725, 4x4, da Mercedes-Benz do Brasil, a ser entregue em São Paulo (item 3), Distrito Federal (item 4) e Amazonas (item 5), não sendo possível precisar o valor de mercado dessa versão do veículo por não constar do sítio da montadora (<https://www.mercedes-benz.com.br/caminhoes/atego>); a que mais se aproxima é o Atego 1726 4x4, cujo preço também é inferior ao arrematado no certame;

d) a vencedora do certame deve arcar com os custos de pequenas alterações nos veículos, a exemplo da pintura camuflada, conforme discriminado no item 2 do apêndice I do termo de referência, que trata das características técnicas (peça 1, p. 32-50), mas também deve constar como beneficiária da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por força do disposto no art. 54, XI, do Decreto 7.212/2010, uma vez que se trata de venda de material bélico para uso exclusivo das Forças Armadas.

12. No que diz respeito aos preços praticados no âmbito do Pregão Eletrônico 5/2018, a Selog efetivou pesquisas no sítio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe (<http://veiculos.fipe.org.br>), referente ao mês de julho/2018 (peças 9-12), conforme segue:

Item do certame	Veículo	Preço			Dif. s/Fipe	
		Estimado R\$	Arrematado R\$	Fipe	Estim. R\$	Arrem. R\$
1	Veículo pick-up –Viatura Op. de Transp. Não-especializado	241.937,00	241.900,00	196.900,00	+22,87%	+22,85%
2	Automóvel – Viatura Tática Leve de Reconhecimento	257.156,00	257.100,00	216.314,00	+18,88%	+18,85%
3	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (SP)	443.000,00	442.500,00	269.606,00	+64,31%	+64,13%
4	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (DF)	443.000,00	439.720,00	269.606,00	+64,31%	+63,10%
5	Caminhão – Viatura Op. de Transp. Não-especializado (AM)	443.000,00	442.000,00	269.606,00	+64,31%	+63,94%

III

Representação do processo em apenso, TC-023.420/2018-9

13. O Pregão Eletrônico 4/2018 tinha por objeto o Registro de Preços para aquisição de viaturas (motocicletas), dividido em três itens, abaixo discriminados, conforme item 12 do termo de referência (peça 1, p. 28):

Item	Descrição	Qde.	Valor unitário	Valor total
1	VTP Moto Trail Operacional	40	R\$ 28.700,00	R\$ 1.148.000,00
2	VTP Moto Trail Escolta	40	R\$ 54.495,00	R\$ 2.179.800,00
3	VTP Estafeta	20	R\$ 12.400,00	R\$ 248.000,00
Total				R\$ 3.575.800,00

14. A sessão do Pregão Eletrônico 4/2018 foi realizada no dia 12/06/2018 (ata na peça 2) e contou com a participação de duas licitantes nos itens 1 e 2 – a Freedom Motors Ltda. (CNPJ 04.719.284/0001-21) e a EBR Brasil Forte Comércio e Equipamentos Ltda. (CNPJ 07.865.480/0001-00) – e apenas da primeira delas no item 3.

15. Nos dois itens em que participou, a EBR Brasil Forte apenas apresentou proposta, repetindo os valores estimados, deixando de lançar ofertas na etapa de lances.

16. A licitante Freedom sagrou-se vencedora em todas as disputas, com os valores de R\$ 25.800,00, R\$ 46.500,00 e R\$ 11.990,00, respectivamente para os itens 1, 2 e 3 (proposta ajustada dessa empresa na peça 5).

17. O certame foi homologado e o objeto dos três itens adjudicado para a empresa Freedom no dia 18/06/2018 (termos nas peças 3-4).

18. No que concerne aos valores praticados no Pregão Eletrônico 4/2018, após pesquisa no sítio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe, a Selog apontou o que se segue:

Item do certame	Motocicleta	Preço			Dif. s/Fipe	
		Estimado	Arrematado	Fipe (1)	Estim.	Arrem.
1	VTP Moto Trail Operacional	R\$ 28.700,00	R\$ 25.800,00	R\$ 18.550,30	+54,7%	+39,1%
2	VTP Moto Trail Escolta	R\$ 54.495,00	R\$ 46.500,00	R\$ 34.371,00	+58,5%	+35,3%
3	VTP Estafeta	R\$ 12.400,00	R\$ 11.990,00	R\$ 9.706,00	+27,8%	+23,5%

19. Após a análise dos valores praticados nos dois certames e da conduta das licitantes envolvidas, a unidade técnica do TCU ressaltou que:

a) a vencedora dos certames deve arcar com os custos de pequenas alterações nos veículos, conforme discriminado nos correspondentes Termos de Referência, mas a empresa deve ser beneficiária da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por força do disposto no art. 54, XI, do Decreto 7.212/2010, uma vez que se trata de venda de material bélico para uso exclusivo das Forças Armadas;

b) os preços obtidos nos Pregões 4 e 5/2018 se encontram bastante superiores àqueles praticados no mercado (de 23,5% a 39,1% e de 18,9% a 64,3%, respectivamente), mesmo sem levar em consideração a isenção do IPI nas aquisições de veículos pelas Forças Armadas, o que indica a possibilidade de aquisição de veículos com sobrepreço, em decorrência da falha na elaboração do orçamento estimado;

c) trata-se de um mercado bastante restrito (fabricação e comercialização de motocicletas e veículos automotores), o que refletiu, em relação ao Pregão 5/2018, na participação de apenas duas licitantes nos itens 1 e 2 e de quatro nos três restantes do certame e na oferta de lances próximos dos valores estimados (variação de 99,26% e 99,98%), e quanto ao Pregão 4/2018, participação de apenas duas empresas no certame e na oferta de lances próximos dos valores estimados (de 89,9%, 85,3% e 95,6%, referentes aos itens 1, 2 e 3, respectivamente);

d) nos dois certames, a licitante EBR Forte Brasil registrou proposta inicial (acima do estimado), mas não ofertou lances na etapa competitiva, o que poderia indicar que a empresa não estaria, de fato, interessada nas disputas, fato que reforça a baixa competitividade observada na licitação.

IV

20. À vista das constatações nos certames examinados, nos dois processos, antes mesmo da juntadas dos feitos, foi providenciada a realização de diligências complementares ao órgão licitante, além de oitivas do Colog, para que se manifestasse a respeito das ocorrências identificadas nos Pregões Eletrônicos 4 e 5/2018, principalmente no tocante aos preços estimados para as motocicletas e os demais veículos estarem acima daqueles praticados no mercado, conforme pesquisa realizada junto à Fipe, assim como não se ter considerado no orçamento estimativo a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), uma vez que, por força do disposto no art. 54, XI, do Decreto 7.212/2010, trata-se de venda de material bélico para uso exclusivo das Forças Armadas.

21. De igual modo, foi providenciado o chamamento a este Tribunal das empresas vencedoras das disputas: Freedom Honda, em relação ao Pregão 4/2018, e Agrale Sociedade Anônima, De Nigris Distribuidora de Veículos Ltda., Mardisa Veículos S/A, Divena Litoral Veículos Ltda., relativamente ao Pregão Eletrônico 5/2018.

22. Promovidas as oitivas e diligências, a Selog procedeu ao exame individualizado das questões suscitadas, em confronto com as respostas recebidas, conforme a instrução da peça 46, anotando que as correspondentes Atas de Registro de Preços já teriam sido assinadas (peça 43 deste feito e peça 29 do processo em apenso), não sendo mais possível o retorno de fase do pregão.

23. Nada obstante, a unidade técnica noticiou que as motocicletas e os veículos registrados serão adquiridos para reposição da frota existente e demandados apenas quando essencial ao funcionamento das unidades militares, afastando o pressuposto do perigo da demora, uma vez que não há o risco de aquisição imediata de todo o quantitativo das Atas.

24. Aprofundando o exame das peculiaridades dos casos abordados nestes feitos, a unidade técnica constatou a dificuldade para efetuar comparativo de preços entre os bens licitados, de forma fidedigna e confiável, trazendo à baila detalhamento sobre as características dos veículos e necessidades do licitante.

25. Sobre os itens 1 e 2 do Pregão 5/2018, a unidade técnica anota que se referem à aquisição de veículos leves (**pick-ups** e automóveis), e os itens 3 a 5 são relativos à aquisição de caminhões. Os veículos ofertados nos itens 1 e 2 são, respectivamente, o Agrale Marruá AM21 e o AM11. A Série Marruá foi desenvolvida pela Agrale para aplicação nas Forças Armadas, foi desenvolvida em formato de jipe, sem caçamba, e passou por um processo de homologação junto à Entidade, como consta no seguinte sítio eletrônico: <https://agrale.com.br/pt/imprensa/noticias/detalhes/123/forcas-armadas-concluem-aprovacao-das-viaturas-militares-agrale-marrua#.W4QUyogvyUk>.

26. Posteriormente, a Agrale desenvolveu a versão civil do utilitário, em formato de caminhonete, com caçamba, como pode ser verificado a partir do caderno de especificações das duas versões (peça 42), e cujos preços são disponibilizados por meio da Tabela Fipe. Neste caso, o veículo militar não é uma versão modificada da versão civil ou vice-versa. São projetos individualizados, diferindo entre si, inclusive, em aspectos estruturais, como a distância entre eixos, sendo de 2.900 mm na primeira versão e de 3.350 mm na segunda (peça 42, p. 2 e 4), ainda que possuam diversas características semelhantes, como o conjunto de câmbio e motor.

27. Consequentemente, argumentou a Selog, o custo de produção da versão militar não poderia ser calculado diretamente a partir da soma do valor de cada item (acessório) adicionado à versão civil ou a partir do valor dessa versão acrescido do custo do pacote fechado para a transformação em veículo militar (implementação).

28. Assim, não é possível estabelecer uma comparação fidedigna entre os preços de mercado da versão civil com os ofertados para a versão militar, como inicialmente aventado na análise da peça 16. Entende-se possível e necessário estabelecer, no entanto, certos parâmetros de comparação e crítica do custo estimado do veículo, como o aumento percentual dos preços entre as sucessivas aquisições com o decorrer do tempo.

29. Entretanto, em função das características singulares do modelo e do pouco volume adquirido, os veículos da Série Marruá aparentam ser os únicos homologados pelo Exército para os itens 1 e 2, uma vez que não há indícios de aquisições de modelos diferentes recentemente, resultando em um reduzido número de licitantes, que apresentam sempre o mesmo produto. No caso em tela, a disputa ocorreu entre a própria Agrale e um de seus distribuidores.

30. Isso acontece porque os veículos militares são produzidos sob encomenda, não havendo disponibilidade em estoque para pronta entrega. Sendo assim, o preço final do produto sempre estará vinculado ao valor que a própria fabricante orçar aos seus representantes ou ofertar diretamente durante a realização do certame.

31. Nos moldes efetivados pelo Colog, define-se como valor máximo aceitável o estimado junto às mesmas empresas capazes de fornecer os veículos (fabricante e seus representantes), estabelecendo-se aí um ciclo em que o fornecedor dita, indiretamente, sem maior crítica pelo contratante, o valor a ser pago pelo objeto, pois não há notícias sobre parâmetros de mercado em que o Exército possa se balizar para garantir o pagamento de um preço adequado neste tipo de aquisição.

32. A Selog alertou, ainda, para o fato de que a fornecedora dos veículos, a empresa Agrale, foi credenciada como uma Empresa Estratégica de Defesa (EED), por meio da portaria do Ministério da Defesa 1.346, de 28/5/2014, condição estabelecida no inciso IV do art. 2º da Lei 12.598/2012.

33. De acordo com o art. 6º da Lei, as EED terão acesso a regimes especiais tributários e financiamentos para programas, projetos e ações relativos aos bens e serviços de defesa nacional, beneficiando-se, ainda, do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid).

34. Não há na Lei, entretanto, dispositivos que permitam às Forças Armadas ter acesso aos custos de produção dos produtos adquiridos ou uma maior transparência nas aquisições realizadas com as empresas classificadas como EED.

35. Nesse sentido, seria oportuno que o Comando Logístico do Exército viabilizasse elementos para avaliar os custos de produção do modelo, não se submetendo somente ao valor fornecido por meio da pesquisa de preços com a própria fabricante.

36. Considerando que os modelos da família Marruá possuem como principal adquirente o próprio Exército, que são modelos sem referências similares no mercado nacional e que a Agrale é caracterizada como uma Empresa Estratégica de Defesa, recebendo incentivos fiscais, ponderou-se se as Forças Armadas não deveriam ter acesso aos custos de produção dos veículos produzidos pelas EED, a fim de garantir que não ocorra sobrepreço nas aquisições realizadas, mas garantindo um lucro justo para a montadora, considerando os custos de desenvolvimento do projeto e de produção.

37. A unidade técnica deste TCU chamou a atenção para a materialidade dessas aquisições, conforme se observa dos pagamentos efetuados pelas Forças Armadas somente à Agrale de 2014 a 2017, cerca de R\$ 210.716.833,84, de acordo com a tabela constante do item 28 da instrução objeto da peça 46, preparada com base nos dados do Portal da Transparência.

V

38. No que se refere aos itens 3 a 5 do Pregão 5/2018, relativos a aquisições de caminhões de cinco toneladas, o veículo a ser fornecido é o caminhão Mercedes-Benz Atego 1725, sendo a diferença entre os lotes apenas o local de entrega dos veículos. Durante a realização do certame, houve também a oferta do caminhão Volkswagen 15.210 4x4, fabricado pela Man Latin América.

39. Ao contrário dos veículos Agrale, o caminhão Mercedes-Benz é uma versão modificada do caminhão civil Atego 1725, ressaltada a alteração do motor para o padrão Euro III, como forma de atender ao disposto no item 1 da especificação técnica do apêndice ao termo de referência (peça 1, p. 32), que estabeleceu que os veículos sejam capazes de utilizar qualquer tipo de óleo diesel.

40. Outros itens que diferenciam os veículos adquiridos da versão civil foram elencados pela concessionária Mardisa à peça 29 (p. 3-4), como a pintura camuflada e as ferramentas de sapa.

41. No caso dos caminhões, também há poucos modelos de veículos homologados, resultando em uma concorrência limitada nos certames. Como visto na reportagem do ano de 2007 (<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/17839/man-e-mercedes-entregarao-1590-caminhoes-ao-exercito-brasileiro>), até a homologação dos caminhões da marca Man-Volkswagen, a Mercedes-Benz foi a única fornecedora para o Exército Brasileiro por mais de cinquenta anos, demonstrando as poucas opções existentes.

42. A limitação a um maior número de concorrentes nos certames de veículos promovidos pelo Exército decorre da necessidade de homologação prévia pela entidade, o que resulta em um número reduzido de empresas dispostas a investir em versões especiais.

43. No caso em tela, a opção do Exército em promover o certame, ainda que com poucos concorrentes, gerou certa competição entre as próprias concessionárias da Mercedes-Benz, com preços finais pouco abaixo dos valores estimados (item 3: estimado: R\$ 443.000,00 x registrado: R\$ 442.500,00; item 4: estimado: R\$ 443.000,00 x registrado: R\$ 439.720,00 e item 5: estimado: R\$ 443.000,00 x registrado: R\$ 442.000,00).

44. Em razão de se tratar, no caso dos caminhões, de veículos civis modificados para o atendimento à finalidade militar, entende-se que o estabelecimento de critérios para a definição/aceitação/crítica do valor estimado em um mercado com pouca competição poderia, para itens com essas características, partir do valor de mercado do veículo civil acrescido dos principais componentes (implementação).

VI

45. Sobre as apurações no processo em apenso, TC-023.420/2018-9, que trata de aquisição de motocicletas para o Exército, as constatações se assemelham às descritas neste feito, em especial no tocante à dificuldade de comparação de preços com a Tabela Fipe, dada a ausência de similitude entre os bens, em especial quanto a condições de pagamento, locais de entrega dos produtos e garantia dos veículos.

46. A Selog defendeu a oportunidade de o Colog rever sua forma de precificar ou avaliar as propostas recebidas de empresas para o fornecimento também de motocicletas a serem empregadas na atividade militar, considerando, ainda, que estas sequer precisam de homologação prévia pelo Exército, o que evidencia ainda mais se tratar de veículos comerciais adaptados ao uso das Forças Armadas.

VII

47. A dificuldade na aferição dos valores também se evidenciou na análise do outro item da oitiva do Colog, referente à consideração, ou não, no orçamento estimativo da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), uma vez que, por força do disposto no art. 54, XI, do Decreto 7.212/2010, trata-se de venda de material bélico para uso exclusivo das Forças Armadas.

48. Embora as respostas tenham sinalizado que, nos pedidos de cotação às empresas, foi remetido o termo de referência 1/2018, no qual constava a informação (item 12.2) de que os materiais relacionados eram isentos de IPI, a Selog ressaltou os dados atinentes à aquisição junto à concessionária Divina (peça 31, p.1), sobre o Caminhão Atego 1725 4x4, em relação ao qual foi preparada a decomposição do preço do veículo, no qual constam o valor para a aquisição (R\$ 220.000,00), item de implementação Rossetti (R\$ 128.000,00), garantia de 24 meses (R\$ 5.344,00), Difal – Diferença de Aliquota Interestadual de ICMS (R\$ 48.400,00) e frete (R\$ 11.500,00), resultando no total de R\$ 413.244,00 (peça 31, p. 1).

49. Ante tais valores e considerando que o valor indicado do caminhão Atego 1725 é de R\$ 220.000,00, abaixo do valor verificado para o modelo na Tabela Fipe, de R\$ 269.000,00, a unidade técnica ressalta o seguinte:

“46. A tabela Fipe mostra os preços médios no mercado brasileiro, para o consumidor final, com pagamento à vista. O valor da tabela Fipe é uma média que reflete os preços anunciados pelos vendedores. São excluídos os valores muito altos e muito baixos, com poucas observações, escolhidos estatisticamente. A média, portanto, é calculada entre a grande maioria dos preços levantados (<http://veiculos.fipe.org.br/>).

47. Não é possível concluir, em razão do exposto, se a diferença de R\$ 49.000,00 (R\$ 269.000,00 – R\$ 220.000,00) refere-se à aplicação da isenção de IPI existente na compra, uma vez que a cotação da Tabela Fipe tem abrangência nacional e o valor cotado pela empresa, de R\$ 220.000,00, pode se referir a determinado estado da federação em que o preço praticado seja inferior à média brasileira, em função do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estabelecido por unidade da Federação.

48. A cotação do custo da ‘implementação Rossetti’ demonstra, no entanto, que a versão civil é modificada por uma empresa especializada (Rossetti Equipamentos Rodoviários), que também pode fornecer cotação de preços de forma separada.

49. Assim, no caso dos caminhões, o Exército possui instrumentos para decompor o custo final, separando o custo de aquisição dos caminhões e o da implementação, além de eventuais fatores tributários envolvidos e o lucro da fábrica ou intermediário, de forma a obter uma estimativa final mais precisa.

50. Acerca desse assunto, verifica-se que, uma vez abertos ou detalhados os custos que compõem o veículo a ser adquirido, também restará claro se há ou não o repasse da isenção do IPI ao governo nas compras inseridas no inciso XI do art. 54 do Decreto 7.212/2010.

51. Em função disso, repisa-se oportunidade de o Colog rever sua forma de precificar ou avaliar as propostas recebidas de empresas para o fornecimento de viaturas e caminhões a serem empregados na atividade militar”.

50. Continuando as análises, a Selog assinalou que as aquisições dos veículos Agrale Marruá AM11 e AM 21 são realizadas por mais de um ente das Forças Armadas e de formas diversas (verificaram-se casos de dispensa de licitação para a Marinha, peça 44, para a aquisição de bens idênticos aos que estão sendo licitados na modalidade pregão pelo Colog).

51. Ante a ausência de informações detalhadas a respeito dos processos de aquisição, entendeu-se necessário adotar outras medidas saneadoras, visando a obter do Comando Logístico do Exército e da Marinha do Brasil dados precisos sobre os valores de aquisição dos veículos Agrale Marruá AM11 e AM 21 adquiridos desde o ano de 2013 até a data da instrução (setembro de 2018).

52. Demais disso, considerando as incertezas acerca das metodologias para aferição dos valores dos bens licitados e comparativos disponíveis, assim como as condições de mercado para itens adquiridos pelas Forças Armadas, foi sugerida nova oitiva do Comando Logístico do Exército, para que se pronunciasse em relação aos seguintes pontos relativos aos Pregões Eletrônicos 4/2018 e 5/2018:

52.1 os mecanismos de controle atualmente utilizados para evitar a ocorrência de sobrepreço nas aquisições de veículos da Série Marruá, produzidos pela Agrale, em que não há efetiva competição, assim como em casos semelhantes de concorrência reduzida;

52.2 possibilidade de o Exército Brasileiro ter acesso aos custos de produção dos veículos das Empresas Estratégicas de Defesa, a fim de garantir que não ocorra sobrepreço nas aquisições realizadas, considerando os custos de desenvolvimento do projeto e de produção, uma vez que a empresa Agrale é considerada uma Empresa Estratégica de Defesa;

52.3 implicações de eventual determinação do TCU no sentido de que sejam estabelecidos regras e parâmetros de crítica a preços praticados por fornecedores únicos, em mercado muito restrito ou com alguma relação de dependência entre si que prejudique a efetiva competição em torno dos preços licitados, considerando os montantes despendidos pelo Exército com empresas estratégicas de Defesa, como a Agrale, a exemplo das estratégias a seguir:

“a) a evolução dos preços dos produtos adquiridos ao longo do tempo em comparação aos índices econômicos setoriais melhor aplicáveis no mesmo período;

b) a evolução dos preços da versão militar em comparação à versão civil no mesmo período;

c) a construção de curva ABC com os principais componentes diferenciais da versão militar em relação à versão civil, sua precificação individualizada, guardadas as peculiaridades de cada uma, e o estabelecimento de percentual razoável a ser admitido para o preço do veículo militar em relação ao civil;

d) o estabelecimento de requisitos para exigência de abertura de dados de custo ou de preços das empresas, quando o mercado for restrito e não houver dados isentos de comparação direta com o praticado no mercado, a exemplo do que faz o governo norte-americano, por meio do **Federal Acquisition Regulation** (FAR), em especial na subparte 15.4 do documento;

e) comparação com as metodologias de estimativa de preços adotadas por outras instituições na aquisição de veículos especiais, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao adquirir ônibus escolares;

f) nos veículos e motocicletas em que a versão civil é modificada para a produção da versão militar (implementação), ao realizar a estimativa de preços, decompor os custos de forma a separar os valores de aquisição dos veículos dos relativos aos serviços adicionais necessários, com cotações de preços separadas para cada item, considerando, ainda, as diferenças tributárias existentes para cada aquisição e região geográfica de entrega dos veículos; e

g) possibilidade de consulta, por meio das comissões militares no exterior, de equipamentos similares que porventura atenderiam e os custos envolvidos em eventual compra internacional, de maneira a balizar os limites admitidos para as compras nacionais”.

53. De igual sorte, foi sugerida oitiva do Ministério da Defesa, para que se manifestasse quanto à eventual determinação do TCU quanto à definição de diretrizes, critérios e padronizações para a compra de viaturas, caminhões e motocicletas que sejam comuns às forças armadas, nos termos da Lei 12.598/2012, assim como a eventual centralização dessas aquisições, visando à obtenção de economia de escala.

54. Ante as razões expostas, acolhi as providências retromencionadas, por meio do despacho da peça 49.

VIII

55. Em atendimento às medidas implementadas, sobrevieram aos autos os elementos da peça 67, com informações da Marinha do Brasil, 68 a 73, do Comando Logístico do Exército, e 75, do Ministério da Defesa.

56. A Marinha do Brasil prestou informações acerca dos valores de aquisição em diversos contratos, conforme tabela abaixo (peça 67, p. 4):

	Ano	Veículo	Valor Unitário (R\$)
31000/2013-005/00	2013	AM 11	158.750,00
31000/2013-020/00	2013	AM 11	158.750,00
31000/2014-005/00	2014	AM11	161.180,00
31000/2014-019/00	2014	AM23CC	174.440,00
31000/2014-020/00	2014	AM11	161.180,00
31000/2016-008/00	2016	AM11	173.900,00
31000/2016-010/00	2016	AM11	173.900,00
31000/2016-018/00	2016	AM11	164.000,00

57. O órgão também informou que não adquiriu unidades do AM 21 no período inquirido e que todas as outras contratações da Marinha do Brasil foram realizadas mediante dispensa de licitação.

58. Embora não tenham sido formulados quesitos à Marinha do Brasil acerca do fundamento legal utilizado para as dispensas de licitações, importa ressaltar que à peça 44 constam edições do DOU com alguns extratos relativos a tais aquisições, conforme reproduzido abaixo:

“EXTRATO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PROCESSO: 030/07; OBJETO: Aquisição de vinte e nove viaturas AGRALE MARRUÁ TNE 1/2 TON 4X4 AM-1, com padronização do acervo de viaturas do Corpo de Fuzileiros Navais, bem como dos seus sobressalentes, acessórios e ferramentas especiais; FUNDAMENTO LEGAL: inciso XIX do art. 24 da Lei 8.666/93, Portaria 241/01 do Comandante da Marinha e Parecer 006/2007 do COFAMAR; EXPEDIÇÃO DO ATO do Ordenador de Despesa em 07/12/07; Termo de Justificativa de Dispensa de Licitação 030/07 do CMatFN; RATIFICADO em 12/12/07, pelo Comandante do Material de Fuzileiros Navais.”

59. O aludido artigo legal assim dispõe, **verbis**:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...).

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto.”

60. Passando aos demais documentos acostados ao processo, após diligências e oitivas renovadas, o Ministério da Defesa informou que aprovou as Políticas de Obtenção de Produtos de Defesa, por meio da Portaria Normativa 15/MD, de 4/4/2018 (peça 76, p. 1-3) e de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa, por meio da Portaria Normativa 61/GM-MD, de 22/10/2018 (peça 76, p. 4-5).

61. Dessa forma, quando necessário, o MD aprova documentos denominados “Requisitos Operacionais Conjuntos”, que consolidam as especificações operacionais exigidas pelas forças singulares para emprego operacional de um determinado produto de defesa. A aquisição de materiais de emprego militar de forma centralizada pode ocorrer, portanto, quando as forças tenham interesse em obter itens que possuam requisitos comuns às três Forças.

62. No caso de viaturas, caminhões e motocicletas, o órgão entende ser inviável a compra centralizada em razão das acentuadas diferenças existentes entre a finalidade de uso dos veículos e da dificuldade de se padronizar os requisitos no âmbito das três Forças. Entende que os requisitos de aquisição acabam sendo conflitantes, como peso **versus** velocidade e tamanho **versus** capacidade de carga.

63. Assim, afirma que já vem implementando as diretrizes e critérios consubstanciados nas políticas e requisitos operacionais conjuntos mencionados, e que uma possível deliberação do TCU para padronização e centralização de compras de viaturas, caminhões e motocicletas, que sejam comuns às Forças Armadas, nos termos da Lei 12.598/2012, não seria aplicável, na prática, quando se consideram as peculiaridades operacionais de cada Força.

64. O Comando Logístico do Exército, em resposta às oitivas, apresentou as manifestações que se seguem, em síntese:

a) foram adotados diversos mecanismos de controle utilizados pelo órgão nos certames licitatórios no intuito de evitar sobrepreço, como as Instruções Normativas 5/2014 e 7/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, além dos Acórdãos TCU 788/2015 e 1.445/2015, ambos do Plenário (relatados, respectivamente, pelos Ministros Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo), assim como ferramentas estatísticas e a utilização de preços praticados por outros órgãos;

b) relativamente à possibilidade de o Exército Brasileiro ter acesso aos custos de produção dos veículos das Empresas Estratégicas de Defesa, a fim de garantir que não ocorra sobrepreço nas aquisições realizadas, aduz que não há respaldo legal para a exigência, nas cotações de preços, de abertura de planilhas de custos, para formação do valor de referência no certame licitatório;

c) sobre as implicações de eventual determinação do TCU no sentido de que sejam estabelecidos regras e parâmetros de crítica a preços praticados por fornecedores únicos, em mercado muito restrito ou

com alguma relação de dependência entre si que prejudique a efetiva competição em torno dos preços licitados, apoia-se tal providência, a qual reforçaria o empenho do órgão em obter o preço mais vantajoso e justo no certame licitatório, asserindo, em acréscimo, como boa prática, a busca efetiva pela precificação dos implementos, custos diretos e indiretos de viaturas militarizadas.

65. No que diz respeito aos dados de aquisição dos veículos Agrale Marruá AM 11 e AM 21, o órgão informou (peça 68, p. 5) os preços médios obtidos entre os anos de 2013 e 2016, conforme as tabelas 2 e 3 abaixo:

Tabela 2: Veículos Agrale AM11 adquiridos entre 2014 e 2018

Pregão	20/2014	27/2015	22/2016	5/2018
Preço Médio de aquisição (R\$)	196.933,33	213.275,00	226.587,50	257.100,00

Tabela 3: Veículos Agrale AM 21 adquiridos entre 2013 e 2018

Pregão	27/2013	29/2014	27/2015	22/2016	5/2018
Preço Médio de aquisição (R\$)	175.315,43	181.785,71	189.225,00	203.463,75	241.900,00

66. O Colog ressaltou, ainda, os Pregões 25/2015, 26/2016 e 27/2016, que resultaram fracassados, sob a justificativa de o preço de referência não ter sido compatível com o preço justo, no entendimento do mercado.

67. Acerca das versões civil e militar, nos modelos Agrale Marruá AM 11 e AM 21, entende que não há similaridade entre elas, não sendo possível a comparação. Quanto aos demais modelos, reforçou o entendimento anterior sobre a dificuldade em se realizar a comparação entre a versão civil e militarizada, em virtude das condições de pagamento, da manutenção por um ano, da entrega em todo o território nacional, da militarização e demais peculiaridades contratuais.

68. No tocante à possível separação dos custos relativos aos serviços da implementação, destacou que esse requisito poderá ser cumprido pelos responsáveis pela pesquisa de preço e pela SACPP – Seção de Análise de Custos e Pesquisa de Preços, a partir do momento que houver o estabelecimento de novas regras e parâmetros de crítica aos preços praticados. Ressaltou, no entanto, que a modificação da motocicleta e dos veículos militarizados é de responsabilidade técnica da própria montadora/fabricante, para que se mantenham as mesmas condições de garantia e segurança do veículo original.

69. Acerca da possibilidade de estabelecimento de requisitos para exigência de abertura de dados de custo ou de preços das empresas, quando o mercado for restrito e não houver dados isentos de comparação direta com o praticado no mercado, a exemplo do que faz o governo norte-americano, por meio do **Federal Acquisition Regulation (FAR)**, o Colog considera difícil a aplicação de regras de orçamentação e precificação semelhantes às do modelo estadunidense, uma vez que o desenvolvimento das soluções de engenharia dos equipamentos militares de produção nacional não conta com recursos prévios destinados pelo orçamento público federal, a exemplo dos Estados Unidos da América.

70. Ao ter presentes as respostas e manifestações, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog reinstruiu o feito, à peça 79, evidenciando as fragilidades na apuração dos custos dos produtos/veículos a serem adquiridos pelas Forças Armadas, como descrito nestas duas Representações em apreciação.

71. A unidade técnica relembra, desde logo, as apurações do TC 020.474/2017-2, no qual foi realizada Auditoria Operacional para avaliar a metodologia utilizada pelo Exército para estimar os custos do Programa Estratégico Guarani, programa estratégico que tem por objetivo dotar a força terrestre de uma nova família de veículos blindados de uso militar.

72. A Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública – SecexDefesa, responsável pela fiscalização, apontou, então, dentre os achados, a baixa confiabilidade das estimativas de custos do Programa Guarani. Propôs-se, a partir dessa conclusão, a determinação de medidas estruturantes ao Ministério da Defesa e recomendações ao Comando do Exército relativas ao desenvolvimento de metodologias e ferramentas de avaliação de custos e preços praticados em aquisições não-competitivas.

73. A Selog rememora algumas das medidas sugeridas na ocasião pela SecexDefesa, as quais considera com potencial de atingir diretamente as contratações de veículos militares, tratadas nestes autos:

“a) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019), princípio da legalidade (art. 37 da CF), Decreto 8.978/2017, Decreto 9.203/2017, e art. 115 da Lei 8.666/1993, que:

a.1) edite, no prazo máximo de 365 dias, normas gerais a respeito de estimação de custos de programas/projetos estratégicos de defesa, as quais deverão conter, no mínimo, princípios, diretrizes, competências, atribuição de responsabilidades, técnicas de estimativa, critérios, procedimentos e a obrigatoriedade de se registrar todas as informações necessárias para a reconstrução da estimativa por um verificador independente, devendo apresentar um plano de ação, no prazo de 120 dias, seguindo o modelo contido no anexo 8 do relatório, com as medidas que serão tomadas para a elaboração da norma;

(...)

d) determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, c/c princípio da legalidade (art. 37 da CF), Decreto 9.203/2017 e art. 115 da Lei 8.666/93, que, no prazo máximo de 540 dias, instituem processo de trabalho formal de estimação de custos de aquisições de defesa, integrado às suas metodologias de gestão de projetos/programas, baseado em boas práticas de referência, a exemplo das listadas nos itens 3.1, 3.2 e 3.6 do relatório de auditoria, e em normas específicas a serem elaboradas em observância às normas gerais que serão editadas pelo Ministério da Defesa, que contenham, no mínimo, diretrizes, competências, atribuição de responsabilidades, técnicas de estimativa, critérios, procedimentos e a obrigatoriedade de se registrar todas as informações necessárias para a reconstrução da estimativa por um verificador independente, devendo apresentar um plano de ação, no prazo de 120 dias, seguindo o modelo contido no anexo 8 do relatório de auditoria, com as medidas que serão tomadas para o cumprimento da presente determinação.”.

74. À vista das constatações do processo retromencionado e o contexto das Representações ora em exame, a Selog coloca-se de acordo com o entendimento então manifestado pela SecexDefesa, mormente considerando que o cerne dos questionamentos e oportunidades de melhoria para a contratação do objeto dos Pregões 4 e 5/2018 do Colog reside na obtenção de custos estimados e ferramentas adequadas que possibilitem críticas aos preços ofertados pelos fornecedores, considerando ser esse um mercado não-competitivo.

75. Seguindo as análises, a Selog se deteve nas respostas acostadas ao processo pelo Colog e enfatiza que, embora o questionamento relativo ao item a da oitava tenha se referido especificamente aos veículos produzidos pela Agrale e a casos semelhantes de objetos customizados para a finalidade militar e concorrência reduzida, a resposta apresentada pelo Comando ocorreu de forma genérica, mencionando normativos aplicáveis a qualquer contratação, sem abordar os casos em que as aquisições possuem baixa ou nenhuma concorrência, em especial relativas aos veículos homologados pelo Exército (item 64 acima).

76. Apesar de fazer referência a diversos normativos de forma genérica, no caso concreto, o Colog não buscou a referência de preços mais fidedigna disponível, qual seja, a aquisição dos mesmos veículos pela Marinha.

78. A Selog enfatiza que, para situações como essa, entende-se necessário, conforme pontuou a SecexDefesa no TC-020.474/2017-2, que a estimação de custos seja pautada em boas práticas de referência e não apenas siga padrões de fiscalização aplicáveis a objetos mais recorrentes e de maior concorrência mercadológica, conforme listagem apresentada no âmbito da fiscalização do projeto Guarani e exemplos mencionados pela unidade técnica quando da realização da oitava ao Colog (alíneas c.1 a c.7 do Ofício 1393/2018-TCU/Selog, peça 53).

79. Considerando, no entanto, que a proposta técnica formulada no âmbito do TC 020.474/2017-2 traduz medida perfeitamente amoldável à solução do caso concreto dos presentes autos, a Selog deixa de propor determinação adicional a esse respeito, neste feito, sugerindo, em substituição, o pensamento definitivo destes àqueles autos com vistas a demonstrar que a problemática suscitada no caso Guarani se

estende a outros objetos de estratégia de defesa inseridos em mercado não-competitivo, reforçando a necessidade de adoção das medidas sugeridas pela SecexDefesa no âmbito do mencionado processo.

IX

80. Neste ponto, cumpre abordar as deliberações exaradas no âmbito da Auditoria Operacional antes referida, acerca da metodologia utilizada pelo Comando do Exército para estimar os custos do Programa Estratégico Guarani.

81. Como já indicado, quando da realização da aludida Operacional, restaram devidamente caracterizadas a inconsistência do processo de estimação de custos do Programa Guarani, ao qual pode ser atribuída a origem de diversas irregularidades na precificação de itens contratuais, e a inexistência de normas legais que estipulem ferramentas hábeis para a avaliação da razoabilidade de custos e preços em aquisições públicas provenientes de contratos não-competitivos, a exemplo dos casos ora em debate.

82. Tal Operacional foi apreciada em duas oportunidades por este Colegiado, mediante o Acórdão 2.603/2018 (de 07/11/2018), retificado pelo de n. 3.067/2018 (de 12/12/2018), ambos em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado e da minha relatoria.

83. Compilando as duas deliberações, tem-se que algumas conclusões alcançadas por este Colegiado se diferenciaram em alguns pontos em relação às proposições formuladas pela SecexDefesa e mencionadas pela Selog (item 73 retro).

84. Sobre as duas propostas de determinação indicadas no item 73 retro, entendi, quando da prolação do último **Decisum**, melhor reavaliar a sua formulação, com base no seguinte raciocínio:

“22. Concordo com o Supervisor da fiscalização no sentido de que, pela impossibilidade de comparação com preços de mercado, é crucial que legislação discipline a estimação de custos, a fim de que essa fase do projeto forneça parâmetros válidos para se avaliar a razoabilidade das propostas de possíveis fornecedores, o que não se verificou no caso concreto. A partir da constatação de que a legislação nacional não trata da estimação de custos, abre-se oportunidade para que o Tribunal atue em prol do preenchimento dessa lacuna.

23. No entanto, entendo que as competências do Ministério da Defesa no tocante à governança dos projetos especiais de interesse da defesa nacional não conduzem necessariamente à conclusão de que a questão da estimação de custos deva ser regulamentada no âmbito daquela Pasta. Primeiramente, a ausência de normas nacionais sobre estimação de custos não é uma exclusividade da área militar, mas sim de toda a Administração Pública. As contratações não competitivas de elevada materialidade não se circunscrevem às pastas militares, embora possam ser mais frequentes na área da defesa.

24. Ademais, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, a edição sobre normas gerais de licitação e contratação compete à União, pela via legislativa. Uma das soluções possíveis é que o Ministério da Defesa realize estudos que subsidiem anteprojeto de lei sobre a matéria.

25. Nesse contexto, entendo que em vez de se determinar ao Ministério da Defesa que, no prazo máximo de 365 dias, edite normas gerais a respeito de estimação de custos de programas/projetos estratégicos de defesa, melhor solução é determinar-lhe que apresente plano de ação com vistas a enfrentar o risco de superfaturamento decorrente dessa falha. Essa providência já foi satisfeita no subitem 9.1.1 do Acórdão embargado, por meio da seguinte determinação:

‘9.1.1. ao Ministério da Defesa que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da notificação, elabore e apresente a este Tribunal plano de ação, segundo modelo contido no anexo 8 do Relatório de Auditoria, sobre as medidas que serão adotadas para enfrentar o risco de superfaturamento de contratos celebrados pelas Forças da Defesa, em razão da inexistência de normas legais que estipulem ferramentas hábeis para a avaliação da razoabilidade de custos e preços em aquisições públicas provenientes de contratos não-competitivos, descrito no achado 5 do referido relatório;’

26. Nessa linha de raciocínio, resta prejudicada a determinação para que os Comandos das três Forças efetuem o detalhamento das normas gerais editadas pelo Ministério da Defesa.”

85. Nada obstante o teor das determinações exaradas, o intuito é que o Ministério da Defesa adote as medidas de sua competência para evitar irregularidades como aquelas então verificadas e as que estão sendo objeto de debate nas Representações, ora em foco. O Ministério da Defesa, entre todos os legitimados a participar do processo de elaboração de leis, é o órgão mais indicado para liderar as ações iniciais necessárias para tratar o risco explorado no presente achado, pois, além de ser matéria afeta à sua área de atuação, detém competência atribuída por lei para dispor sobre política nacional de compra, contratação e desenvolvimento de produtos de defesa.

86. A respeito da outra indagação feita na oitiva do Colog, acerca da possibilidade de estabelecimento de requisitos para exigência de abertura de dados de custo ou de preços das empresas, quando o mercado for restrito e não houver dados isentos de comparação direta com o praticado no mercado americano, tal questão também foi abordada no TC-020.474/2017-2, cabendo transcrever o seguinte trecho do Voto por mim proferido, na oportunidade, relativamente ao embasamento da determinação ao Ministério da Defesa, exarado por intermédio do Acórdão 2.603/2018 – Plenário:

“A título de contribuição para o processo de integração do ordenamento jurídico nacional, o Relatório de Auditoria aponta ferramentas normativas utilizadas em diversos países para abertura dos custos em negociações não-competitivas, de modo a garantir que o poder público está pagando um valor justo e razoável por um produto complexo.

145. Nos Estados Unidos e no Reino Unido, que possuem orçamentos de defesa significativamente maiores do que o brasileiro, leis especiais devem ser aplicadas em negociações não-competitivas a partir de US\$ 2.000.000 e £ 5.000.000, valor em muito excedido por diversos contratos celebrados no âmbito do Programa Guarani.

146. Na Noruega, o fornecedor é obrigado a revelar a composição dos seus custos em categorias de custos preestabelecidas (material, pessoal, entre outros), e reconhecer que o governo norueguês tem o direito de verificar as informações prestadas e auditar os valores envolvidos, estando o ofertante obrigado a apresentar todos os dados relevantes para a precificação do produto.

147. No Canadá, onde a legislação federal de licitações prevê regras específicas para a justificativa de preço de contratos não-competitivos, como a obrigação de o licitante fornecer qualquer documentação de suporte requisitada pelo governo canadense, está em discussão a necessidade de criação de um órgão regulador da gestão de contratos de fornecedor exclusivo, a semelhança do existente no Reino Unido”.

87. Dada a natureza dos autos acima indicados (Operacional na metodologia utilizada pela Comando do Exército para a estimação de custos) e as determinações já veiculadas por este Colegiado, com as vênias de estilo, entendo despendianda a medida alvitrada pela Selog de apensamento deste feito àqueles, cabendo, em consequência, nesta ocasião, avaliar a melhor solução para os casos concretos, assim como acompanhar o desfecho das providências.

88. Conforme asseire a Selog, a falta de parâmetros na estimativa dos preços de aquisição dos veículos pelo Colog pode ser verificada a partir da comparação dos preços praticados pela Marinha do Brasil para a aquisição de veículos Marruá AM 11, mediante dispensa de licitação (peça 44,p. 1), e os praticados pelo Exército por meio dos pregões eletrônicos.

89. A unidade técnica faz o seguinte comparativo entre os preços praticados pelas duas Forças mencionadas, com base nos dados fornecidos mediante diligências:

Ano	Valor médio de aquisição Marinha do Brasil (R\$)	Valor médio de aquisição Exército (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença %
2013	158.750,00			
2014	161.180,00	196.933,33	35.753,33	22,18%
2015		213.275,00		
2016	168.950,00	226.587,50	57.637,50	34,12%

2018		257.100,00		
------	--	------------	--	--

90. Observa-se, assim, que foram praticados preços até 34,12% maiores pelo Exército Brasileiro em viaturas adquiridas no mesmo ano de 2016.

91. Para a solução dos casos objeto das Representações em exame, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas sugere (peças 79 a 81) determinar ao Comando Logístico do Exército – Colog que adote providências quanto aos itens abaixo, informando ao TCU, no prazo de 90 dias, acerca dos resultados obtidos:

a) promova a renegociação dos preços dos veículos Marruá AM11 E AM 21, obtidos no Pregão 5/2018 junto à empresa Agrale Sociedade Anônima, tendo em vista as significativas diferenças observadas entre os praticados no referido certame e nas contratações diretas promovidas pela Marinha do Brasil em 2014 e 2016;

b) caso não consiga obter preços mais vantajosos na negociação, adquira somente veículos indispensáveis à execução das atividades do Exército, de maneira a não prejudicar sua missão precípua, com a posterior realização de nova contratação com valores de referência mais alinhados ao mercado, inclusive os praticados por outros comandos integrantes das Forças Armadas.

92. Entendo pertinentes as proposições formuladas, especialmente pelo fato de que ainda está em curso o prazo indicado no TC-020.474/2017-2 para as medidas de enfrentamento de riscos de superfaturamento nos contratos das Forças Armadas e foram constatadas, nestes autos, divergências expressivas para os valores dos bens licitados no Exército e na Marinha.

93. Nada obstante, na hipótese de insucesso da renegociação antes mencionada, a aquisição com base na Ata de Registro de Preços questionada neste feito deve somente ocorrer durante o prazo necessário à realização da nova contratação, nos moldes debatidos nos feitos em apreciação.

X

94. Por fim, à vista do encaminhamento ora veiculado, deve a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas acompanhar o cumprimento das providências adotadas pelo Colog e a implementação de seus resultados, cabendo à unidade técnica representar a este Tribunal, novamente, caso entenda necessário.

95. Ademais, considerando as apurações indicadas, reputo adequado considerar procedentes as Representações objeto deste TC-023.421/2018-5 e do apenso, além de retirar a chancela de sigilo aposta aos autos, exceto no tocante às peças 77, 78 e 79 do processo principal, ante as informações oriundas do TC-020.474/2017-2, referentes à Auditoria Operacional no Projeto Guarani, classificando as mencionadas peças com o grau de sigilo “reservado”, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), c/c o art. 4º, parágrafo único, art. 8º, § 3º, inciso I, art. 9º, inciso VIII, e § 2º, inciso I, da Resolução/TCU 294/2018, pelo prazo de 5 (cinco) anos, permitindo o acesso à correspondente informação aos: Ministros e Ministros-Substitutos do TCU; membros do MP/TCU; chefe de gabinete do Ministro Relator; Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União; demais servidores devidamente designados.

Nessas condições, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 228/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.421/2018-5.
 - 1.1 Apenso: TC-023.420/2018-9.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Entidade: Comando Logístico do Exército – Colog.
4. Interessada: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog.
8. Representação legal: Erivelton Araújo Graciliano, Christian Montalvão e Silva, Elizabeth de Castro Bezerra, Cesar Carlos Soares de Almeida e Robson Aldeia Loureiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representações formuladas pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, em decorrência do acompanhamento seletivo e concomitante dos editais de licitação e extratos de contratos de órgãos e entidades jurisdicionadas, por meio do Sistema de Análise de Licitações, Contratos e Editais (Alice), conforme o art. 242, I, **b**, do Regimento Interno/TCU, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos Pregões Eletrônicos – PE 4 e 5/2018, do Comando Logístico do Exército – Colog.

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

9.1. conhecer das Representações objeto do processo principal e do apenso, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-las procedentes;

9.2 determinar ao Comando Logístico do Exército – Colog, que adote providências quanto aos itens abaixo, informando ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência da Deliberação, os resultados obtidos:

9.2.1 promova a renegociação dos preços dos veículos Marruá AM11 E AM 21, obtidos no Pregão 5/2018 junto à empresa Agrale Sociedade Anônima, tendo em vista as significativas diferenças observadas entre os praticados no referido certame e nas contratações diretas promovidas pela Marinha do Brasil em 2014 e 2016;

9.2.2 caso não consiga obter preços mais vantajosos na negociação, adquira somente veículos indispensáveis à execução das atividades do Exército, de maneira a não prejudicar sua missão precípua, exclusivamente durante o prazo necessário para a realização de nova contratação com valores de referência mais alinhados ao mercado, inclusive os praticados por outros comandos integrantes das Forças Armadas;

9.3 retirar a chancela de sigilo aposta aos autos, exceto no tocante às peças 77, 78 e 79 do processo principal, ante as informações oriundas do TC-020.474/2017-2, referentes à Auditoria Operacional no Projeto Guarani, classificando as mencionadas peças com o grau de sigilo “reservado”, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), c/c o art. 4º, parágrafo único, art. 8º, § 3º, inciso I, art. 9º, inciso VIII, e § 2º, inciso I, da Resolução/TCU 294/2018, pelo prazo de 5 (cinco) anos, permitindo o acesso à correspondente informação aos: Ministros e Ministros-Substitutos do TCU; membros do MP/TCU; chefe de gabinete do Ministro Relator; Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União; demais servidores devidamente designados;

9.4 informar ao Comando Logístico do Exército que o conteúdo desta Deliberação poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordãos;

9.5 determinar à Selog que acompanhe o cumprimento das providências indicadas no subitem 9.2 retro, representando este Tribunal, novamente, caso entenda necessário.

10. Ata nº 2/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/2/2019 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0228-02/19-P.

13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.