

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 027.702/2015-4.

Natureza: Embargos de Declaração em Recurso de Reconsideração em Prestação de Contas.

Órgão: Senado Federal.

Exercício: 2014.

Responsáveis: Angela Maria Gomes Portela (CPF 199.653.032-15); Antonio Helder Medeiros Rebouças (CPF 231.584.503-30); Fernando de Souza Flexa Ribeiro (CPF 001.077.352-53); Humberto Lucena Pereira da Fonseca (CPF 900.029.386-34); Ilana Trombka (CPF 742.707.450-53); Jorge Ney Viana Macedo Neves (CPF 969.804.868-53); José Renan Vasconcelos Calheiros (CPF 110.786.854-87); Luiz Augusto Geaquinto dos Santos (CPF 351.882.941-68) e Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (CPF 034.089.794-56).

Embargante: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (CPF 034.089.794-56).

Representação legal: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, representando a si mesmo.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. SENADO FEDERAL. EXERCÍCIO DE 2014. CONTAS DE ALGUNS RESPONSÁVEIS JULGADAS REGULARES. CONTAS DOS DEMAIS JULGADAS REGULARES COM RESSALVA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. VERIFICAÇÃO DE QUE PARTE DAS FALHAS QUE JUSTIFICARAM AS RESSALVAS NAS CONTAS NÃO DEVEIA SER ATRIBUÍDA AO RECORRENTE. PROVIMENTO PARCIAL. ELIMINAÇÃO DE ALGUMAS RESSALVAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. CONCESSÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. CONTAS JULGADAS REGULARES.

RELATÓRIO

Cuida-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, ex-Diretor-Geral do Senado Federal, ao Acórdão 12.376/2018 – 1ª Câmara, por meio do qual foi julgado recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 2.742/2017 - 1ª Câmara.

2. O mencionado Acórdão 2.742/2017 - 1ª Câmara (peça 16) apresenta a seguinte redação:

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II da Lei 8.443/92, c/c o art. 143 do Regimento Interno, de acordo com os pareceres emitidos pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 12 a 15 dos autos), em:

I) julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. I, 17 e 23, inc. I, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 1º, inc. I, 207 e 214, inc. I, do Regimento Interno do TCU, as contas ordinárias do Senado Federal, relativas ao exercício de 2014, que abrange as contas do Fundo Especial do Senado Federal, em nome dos Srs. José Renan Vasconcelos Calheiros (CPF 110.786.854-87), Jorge Ney Viana Macedo das Neves (CPF 969.804.868-53), Humberto Lucena Pereira da Fonseca (CPF 900.029.386-34) e Luiz Augusto Geaquinto dos Santos (CPF 351.882.941-68, e das Sr^{as}. Ilana Trombka (CPF 742.707.450-53) e Ângela Maria Gomes Portela (CPF 199.653.032-15), dando-lhes quitação plena;

II) julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as contas ordinárias do Senado Federal, relativas ao exercício de 2014, que abrange as contas do Fundo Especial do Senado Federal, em nome dos Srs. Fernando de Souza Flexa Ribeiro (CPF 001.077.352-53), Antônio Helder Medeiros Rebouças (CPF 231.584.503-30), e Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (CPF 034.089.794-56), dando-lhes quitação, face às seguintes falhas encontradas em suas gestões:

a) licitações e contratos (item 79 da instrução à peça 12 do processo de prestação de contas):

a.1) deficiência no planejamento anual de compras no âmbito dos processos administrativos 00200.007828/2014-46, 00200.001662/2014-54, 00200.002656/2014-14, 00200.004315/2014-83, 00200.004402/2014-31, 00200.007157/2014-13, 0200.007655/2014-66, 00200.007159/2014-11, 00200.007844/2014-39, 00200.012774/2014-31, 00200.003791/2014-87, 00200.004107/2014-84, 00200.010546/2014-26, 00200.004447/2014-13, 00200.003593/2014-13, 00200.010551/2014-39, 00200.004309/2014-26, 00200.004313/2014-94, 00200.004107/2014-84, 00200.010546/2014-26, 00200.004447/2014-13, , com infração aos Acórdãos TCU 367/2010-2ª Câmara, e 165/2001, 740/2004, 515/2005, todos do Plenário;

a.2) ausência de consulta aos preços praticados pela Administração Pública por ocasião da justificativa do preço contratado em dispensas de licitação no âmbito dos processos administrativos 00200.004315/2014-83, 00200.004402/2014-31, 00200.007157/2014-13, 00200.007655/2014-66, 00200.007159/2014-11, 00200.007844/2014-39, 00200.012774/2014-31, 00200.003791/2014-87, com infração ao art. 15, inc. V, da Lei 8.666/93, bem como aos Acórdãos TCU 2380/2013, 1996/2011, 1038/2011, 3033/2009, 2479/2009, 2432/2009, todos do Plenário;

a.3) deficiência na justificativa do preço contratado por inexigibilidade de licitação no âmbito dos processos administrativos 00200.005311/2014-12, 00200.001512/2014-41; 00200.000661/2014-92, com infração ao art. 26, § único e inc. III, da Lei 8.666/93, bem assim como aos Acórdãos TCU 2314/2008, 827/2007 e 127/2007, todos do Plenário;

a.4) realização, no âmbito do processo administrativo 00200.011112/2014-43, de contratação emergencial sem prévio parecer do órgão jurídico e do setor técnico de contratações, com infração ao art. 38, inc. VI, da Lei 8.666/1993, e aos Acórdãos TCU 4104/2009-2ª Câmara, 589/2010-1ª Câmara, e 2387/2007, 265/2010 e 2574/2009, todos do Plenário;

a.5) deficiência na pesquisa de preços no âmbito dos processos administrativos 00200.004315/2014-83, 00200.004402/2014-31, 00200.007157/2014-13, 00200.007655/2014-66, 00200.007159/2014-11, 00200.007844/2014-39, 00200.012774/2014-31, 00200.003791/2014-87, 0200.001042/2014-15, 00200.001783/2014-04, 00200.004952/2014-50 e, com infração ao art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, bem como aos Acórdãos TCU 157/2008 e 2406/2006, ambos do Plenário;

a.6) ausência nos autos dos processos administrativos 00200.004326/2014-63, e 00200.002404/2014-95, de encaminhamento à autoridade competente para aplicação de sanção administrativa, com infração ao art. 67, § 2º, da Lei 8.666/93;

a.7) *prorrogação indevida de prazo de entrega no âmbito do processo administrativo 00200.006201/2014-78, com infração art. 57, § 2º, da Lei 8.666/93, à Decisão TCU 777/2000-Plenário;*

a.8) *ausência nos autos dos processos administrativos 00200.004617/2014-51, 00200.005853/2014-95, 00200.002176/2014-53 e de comprovantes da entrega/execução do objeto, com infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64;*

a.9) *ausência ou desconformidade do termo de recebimento definitivo do objeto, no âmbito dos processos administrativos 00200.003414/2014-48, 00200.001986/2014-92, e 00200.004231/2014-40, com infração ao art. 73, inc. I, alínea “b”, e II, alínea “b” e § 1º, da Lei 8.666/93, assim como aos Acórdãos TCU 1105/2004-2ª Câmara, e 740/2004, 1643/2004, 1313/2004, 1182/2004, 1292/2003, todos do Plenário;*

b) *falhas na gestão de patrimônio imobiliário (itens 124-125 da instrução à peça 12 do processo do processo de prestação de contas):*

b.1) *ocupações de imóveis da reserva do Senado permitidas a agentes públicos que não preenchem os requisitos postos no Ato da Comissão Diretora (ATC) 6/2009, norma que reprimiu os arts. 1º a 5º da ATC 24/92;*

b.2) *falta de apresentação do plano de desocupação dos imóveis atualmente cedidos, conforme determina o art. 3º do ATC 13/2013, com a respectiva devolução ao SF, pelos órgãos cujos agentes ocupam tais imóveis, sem que as providências administrativas sejam tomadas para que tais planos sejam apresentados;*

b.3) *descumprimento do item 9.2.3 do Acórdão 187/2008-TCU-Plenário, o qual determina a discriminação dos valores a serem pagos a título de cessão (Taxa de uso devida pela ocupação da área);*

b.4) *ausência de norma interna que discipline a ocupação de espaços do complexo arquitetônico do SF, como forma de cumprir o item 9.2.1 do Acórdão 2586/2009-TCU-Plenário);*

b.5) *descumprimento do item 9.2.1 do Acórdão 2586/2009-TCU-Plenário notadamente no que tange à cobrança da taxa de uso pela cessão do espaço físico a terceiros, ocasionando renúncia de receitas da União;*

b.6) *descumprimento do item 9.2.2 do Acórdão 2586/2009-TCU-Plenário na medida que não houve demonstração de pesquisa detalhada no mercado imobiliário local, no intuito de usar um referencial seguro para definir os valores cobrados que expressem o valor de mercado, acostando aos autos os documentos que fundamentam à pesquisa;*

b.7) *não adoção do instituto jurídico “Termo de Cessão de Uso”, para a cessão de espaço físico no complexo arquitetônico do SF, com infração ao art. 18 da Lei 9.636/98 e ao item 9.2.1 do Acórdão 187/2008 – TCU – Plenário;*

1.7.1. *determinar ao Senado Federal, com fundamento no art. 208, § 2º, do Regimento Interno do TCU, que:*

a) *no prazo de sessenta dias, apresente a este Tribunal as providências adotadas para o ressarcimento ao erário relacionado às irregularidades verificadas no Relatório de Auditoria nº 4/2014-COAUDPES (itens 98 e 129 da instrução de peça 12 do processo de prestação de contas);*

b) *no prazo de 180 dias, apresente a este Tribunal plano de ação, contendo as providências necessárias à solução das seguintes ocorrências constatadas nas presentes contas na gestão do patrimônio imobiliário (itens 127 e 129 da instrução de peça 12 do processo de prestação de contas):*

b.1) *falta de registro no SPIUNet do edifício sede do Interlegis, construído em 2001;*

b.2) *ocupações de imóveis da reserva do Senado permitidas a agentes públicos que não preenchem os requisitos postos no Ato da Comissão Diretora (ATC) 6/2009, norma que reprimiu os arts. 1º a 5º da ATC 24/92;*

b.3) não recolhimento pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no exercício de 2014, da taxa de ocupação equivalente a R\$ 3.800,00, conforme determina o art. 2º do ATC 13/2013;

b.4) falta de apresentação do plano de desocupação dos imóveis atualmente cedidos, conforme determina o art. 3º do ATC 13/2013, com a respectiva devolução ao SF, pelos órgãos cujos agentes ocupam tais imóveis, sem que as providências administrativas sejam tomadas para que tais planos sejam apresentados.

1.7.2. recomendar ao Senado Federal, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU, as seguintes providências para melhoria do seu sistema de controles internos e da gestão dos indicadores de desempenho (itens 30, 39, 49, 54, 61, 65 e 129):

a) implemente indicadores de desempenho relativos a gestão finalística, atrelados ao seu planejamento estratégico, proporcionando à sociedade o accountability e a transparência necessária para o exercício do controle social da performance da Câmara Alta, devendo eles abranger os seguintes aspectos: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a organização pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade; facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral; razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade;

b) identifique eventuais pontos de falhas de comunicação interna, procedendo ao seu saneamento e ao aprimoramento dessa comunicação; verifique a possibilidade de padronizar procedimentos e instruções operacionais, de forma a obter ganhos de escala e eficiência; defina com clareza as responsabilidades quando promover delegação de autoridade e competência; seguindo, se assim preferir, as boas práticas dispostas no Coso – Estrutura Integrada de Controles Internos e no Coso – Gerenciamento de Riscos Corporativos;

c) proceda à estruturação, sistematização e implementação de um processo de avaliação de riscos por meio da utilização de métodos, técnicas e ferramentas de apoio para identificação, avaliação e implementação de respostas a riscos, seguindo, se assim preferir, as boas práticas dispostas no Coso – Estrutura Integrada de Controles Internos, Coso – Gerenciamento de Riscos Corporativos e ABNT NBR ISO 31.000:2009;

d) estabeleça políticas e procedimentos de controle para atuar sobre os riscos, de maneira a contribuir para que os objetivos da organização sejam alcançados dentro dos padrões estabelecidos, conforme as boas práticas dispostas no Coso – Estrutura Integrada de Controles Internos e no Coso – Gerenciamento de Riscos Corporativos;

e) aprimore o processo de divulgação interna de informação, no âmbito do sistema de controles internos; proceda à elaboração de um plano de comunicação entre os níveis hierárquicos, bem como um plano de comunicação com outras partes interessadas, seguindo, se assim preferir, as boas práticas dispostas no Coso – Estrutura Integrada de Controles Internos, e Coso – Gerenciamento de Riscos Corporativos;

f) implante mecanismos de monitoramento e avaliação do funcionamento do seu sistema de controles interno, seguindo, se assim preferir, as boas práticas dispostas no Coso – Estrutura Integrada de Controles Internos, e Coso – Gerenciamento de Riscos Corporativos;”

3. Após analisar os argumentos apresentados no recurso em tela, o TCU decidiu, por meio do Acórdão 12.376/2018 – 1ª Câmara (peça 32), a seguir transcrito no essencial, dar provimento parcial ao apelo formulado pelo embargante:

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992 e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, contra o Acórdão 2.742/2017 - 1ª Câmara, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial no sentido de excluir dos fundamentos para as ressalvas das respectivas contas as falhas descritas nos itens a.3, a.6, a.7 e a.8 do acórdão recorrido; e

b) dar ciência deste acórdão ao recorrente e aos demais interessados.”

4. Ainda irresignado, o Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho opôs estes embargos de declaração (peça 36).

É o Relatório.

VOTO

I – Introdução

Cuida-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, ex-Diretor-Geral do Senado Federal, ao Acórdão 12.376/2018 – 1ª Câmara, por meio do qual foi julgado recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 2.742/2017 - 1ª Câmara.

2. Por intermédio do mencionado Acórdão 2.742/2017 - 1ª Câmara, a seguir transcrito no que diz respeito ao embargante, este Tribunal julgou regulares com ressalvas as contas do recorrente:

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II da Lei 8.443/92, c/c o art. 143 do Regimento Interno, de acordo com os pareceres emitidos pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 12 a 15 dos autos), em:

(...)

II) julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as contas ordinárias do Senado Federal, relativas ao exercício de 2014, que abrange as contas do Fundo Especial do Senado Federal, em nome dos Srs. Fernando de Souza Flexa Ribeiro (CPF 001.077.352-53), Antônio Helder Medeiros Rebouças (CPF 231.584.503-30), e Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (CPF 034.089.794-56), dando-lhes quitação, face às seguintes falhas encontradas em suas gestões:

a) licitações e contratos (item 79 da instrução à peça 12 do processo de prestação de contas):

a.1) deficiência no planejamento anual de compras no âmbito dos processos administrativos 00200.007828/2014-46, 00200.001662/2014-54, 00200.002656/2014-14, 00200.004315/2014-83, 00200.004402/2014-31, 00200.007157/2014-13, 0200.007655/2014-66, 00200.007159/2014-11, 00200.007844/2014-39, 00200.012774/2014-31, 00200.003791/2014-87, 00200.004107/2014-84, 00200.010546/2014-26, 00200.004447/2014-13, 00200.003593/2014-13, 00200.010551/2014-39, 00200.004309/2014-26, 00200.004313/2014-94, 00200.004107/2014-84, 00200.010546/2014-26, 00200.004447/2014-13, com infração aos Acórdãos TCU 367/2010-2ª Câmara, e 165/2001, 740/2004, 515/2005, todos do Plenário;

a.2) ausência de consulta aos preços praticados pela Administração Pública por ocasião da justificativa do preço contratado em dispensas de licitação no âmbito dos processos administrativos 00200.004315/2014-83, 00200.004402/2014-31, 00200.007157/2014-13, 00200.007655/2014-66, 00200.007159/2014-11, 00200.007844/2014-39, 00200.012774/2014-31, 00200.003791/2014-87, com infração ao art. 15, inc. V, da Lei 8.666/93, bem como aos Acórdãos TCU 2380/2013, 1996/2011, 1038/2011, 3033/2009, 2479/2009, 2432/2009, todos do Plenário;

a.3) deficiência na justificativa do preço contratado por inexigibilidade de licitação no âmbito dos processos administrativos 00200.005311/2014-12, 00200.001512/2014-41; 00200.000661/2014-92, com infração ao art. 26, § único e inc. III, da Lei 8.666/93, bem assim como aos Acórdãos TCU 2314/2008, 827/2007 e 127/2007, todos do Plenário;

a.4) realização, no âmbito do processo administrativo 00200.011112/2014-43, de contratação emergencial sem prévio parecer do órgão jurídico e do setor técnico de contratações, com infração ao art. 38, inc. VI, da Lei 8.666/1993, e aos Acórdãos TCU 4104/2009-2ª Câmara, 589/2010-1ª Câmara, e 2387/2007, 265/2010 e 2574/2009, todos do Plenário;

a.5) deficiência na pesquisa de preços no âmbito dos processos administrativos 00200.004315/2014-83, 00200.004402/2014-31, 00200.007157/2014-13, 00200.007655/2014-66, 00200.007159/2014-11, 00200.007844/2014-39, 00200.012774/2014-31, 00200.003791/2014-87,

00200.001042/2014-15, 00200.001783/2014-04, 00200.004952/2014-50 e, com infração ao art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, bem como aos Acórdãos TCU 157/2008 e 2406/2006, ambos do Plenário;

a.6) ausência nos autos dos processos administrativos 00200.004326/2014-63, e 00200.002404/2014-95, de encaminhamento à autoridade competente para aplicação de sanção administrativa, com infração ao art. 67, § 2º, da Lei 8.666/93;

a.7) prorrogação indevida de prazo de entrega no âmbito do processo administrativo 00200.006201/2014-78, com infração art. 57, § 2º, da Lei 8.666/93, à Decisão TCU 777/2000-Plenário;

a.8) ausência nos autos dos processos administrativos 00200.004617/2014-51, 00200.005853/2014-95, 00200.002176/2014-53 e de comprovantes da entrega/execução do objeto, com infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64;

a.9) ausência ou desconformidade do termo de recebimento definitivo do objeto, no âmbito dos processos administrativos 00200.003414/2014-48, 00200.001986/2014-92, e 00200.004231/2014-40, com infração ao art. 73, inc. I, alínea “b”, e II, alínea “b” e § 1º, da Lei 8.666/93, assim como aos Acórdãos TCU 1105/2004-2ª Câmara, e 740/2004, 1643/2004, 1313/2004, 1182/2004, 1292/2003, todos do Plenário;

b) falhas na gestão de patrimônio imobiliário (itens 124-125 da instrução à peça 12 do processo do processo de prestação de contas):

b.1) ocupações de imóveis da reserva do Senado permitidas a agentes públicos que não preenchem os requisitos postos no Ato da Comissão Diretora (ATC) 6/2009, norma que reprimiu os arts. 1º a 5º da ATC 24/92;

b.2) falta de apresentação do plano de desocupação dos imóveis atualmente cedidos, conforme determina o art. 3º do ATC 13/2013, com a respectiva devolução ao SF, pelos órgãos cujos agentes ocupam tais imóveis, sem que as providências administrativas sejam tomadas para que tais planos sejam apresentados;

b.3) descumprimento do item 9.2.3 do Acórdão 187/2008-TCU-Plenário, o qual determina a discriminação dos valores a serem pagos a título de cessão (Taxa de uso devida pela ocupação da área);

b.4) ausência de norma interna que discipline a ocupação de espaços do complexo arquitetônico do SF, como forma de cumprir o item 9.2.1 do Acórdão 2586/2009-TCU-Plenário);

b.5) descumprimento do item 9.2.1 do Acórdão 2586/2009-TCU-Plenário notadamente no que tange à cobrança da taxa de uso pela cessão do espaço físico a terceiros, ocasionando renúncia de receitas da União;

b.6) descumprimento do item 9.2.2 do Acórdão 2586/2009-TCU-Plenário na medida que não houve demonstração de pesquisa detalhada no mercado imobiliário local, no intuito de usar um referencial seguro para definir os valores cobrados que expressem o valor de mercado, acostando aos autos os documentos que fundamentam à pesquisa;

b.7) não adoção do instituto jurídico “Termo de Cessão de Uso”, para a cessão de espaço físico no complexo arquitetônico do SF, com infração ao art. 18 da Lei 9.636/98 e ao item 9.2.1 do Acórdão 187/2008 – TCU – Plenário;”

3. Após analisar os argumentos apresentados no recurso em tela, o TCU decidiu, por meio do Acórdão 12.376/2018 – 1ª Câmara (peça 32), a seguir transcrito no essencial, dar provimento parcial ao apelo então formulado pelo ora embargante:

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992 e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, contra o Acórdão 2.742/2017 - 1ª Câmara, para, no mérito, dar-lhe provimento

parcial no sentido de excluir dos fundamentos para as ressalvas das respectivas contas as falhas descritas nos itens a.3, a.6, a.7 e a.8 do acórdão recorrido; e

b) dar ciência deste acórdão ao recorrente e aos demais interessados.”

4. Ainda irresignado, o Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho opôs estes embargos de declaração.

II – Análise do mérito destes embargos

5. Preliminarmente, julgo que os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, uma vez que eles foram apresentados de forma tempestiva e foi apontada a existência de contradição e omissão no acórdão vergastado.

6. Da leitura conjunta dos Acórdãos 2.742/2017 e 12.376/2018, ambos da 1ª Câmara, verifico que persistem as ressalvas constantes dos subitens a.1, a.2, a.4, a.5, a.9 e b.1 a b.7 do Acórdão 2.742/2017 – 1ª Câmara. Esclareço que essas ressalvas foram agrupadas em dois itens:

a) item a: referente a licitações e contratos; e

b) item b: relativo a falhas na gestão do patrimônio imobiliário do Senado Federal.

7. Visando facilitar a compreensão dos meus pares, analisarei a seguir os argumentos apresentados pelo recorrente em relação a cada um desses subitens.

8. O subitem a.1 diz respeito a deficiências no planejamento anual de compras que foram detectadas em 21 processos administrativos. Em relação a esse achado, o embargante alegou que:

a) exerceu a função de Diretor-Geral do Senado Federal entre 21/5 e 31/12/2014. Assim sendo, não deve responder por uma eventual falha no planejamento das compras que foram realizadas no exercício de 2014, o qual deveria ter sido realizado por seu antecessor nessa função;

b) o órgão de controle interno e o TCU não apontaram quaisquer ilegalidades nos 21 processos apontados nesse subitem;

c) assim que assumiu o cargo de Diretor-Geral, em 21/5/2014, detectou, em conjunto com a Secretaria de Controle Interno e com a Secretaria de Administração de Contratos, a necessidade de melhor planejar e sistematizar os procedimentos de compras no Senado Federal, e prontamente iniciou os esforços para construir um plano anual de contratações, abrangendo toda a Câmara Alta;

d) junto com o novo planejamento de contratações, criou um regulamento de compras e contratações, em consonância com a legislação vigente e com a jurisprudência desse TCU, que foi instituído pela Comissão Diretora do Senado Federal por meio do Ato 12/2014, regulamentou funções comissionadas, regulamento orgânico, quadro de pessoal, política de capacitação e política de contratações e estabeleceu parâmetros de planejamento, comportando procedimentos orçamentário, financeiro e administrativo, até então inexistentes; e

e) a unidade técnica reconheceu como positivos os esforços envidados durante a gestão do recorrente no sentido de aprimorar os controles internos na área de aquisições.

9. Registro que o Controle Interno do Senado Federal e a unidade técnica do TCU não apontaram a existência de prejuízos nem a prática de atos ilegais. Além disso, saliento que, consoante exposto pela Serur:

“a matriz de responsabilização da unidade técnica (peça 12, p. 27) não individualizou a conduta do recorrente, atribuindo os achados, sem distinção, aos dois gestores que ocuparam o cargo de Diretor-Geral em períodos diferentes do exercício de 2014.”

10. Assim sendo e considerando ainda que as providências preventivas cabíveis para evitar a repetição dessas falhas foram adotadas, julgo que essas alegações do embargante devem ser acolhidas. Por via de consequência, a ressalva descrita no subitem a.1 deve ser excluída.

11. O subitem a.2 se refere à ausência de consulta aos preços praticados pela administração pública por ocasião da justificativa do preço contratado em dispensas de licitação no âmbito de 8 processos administrativos. Sobre esse ponto, o recorrente argumentou que:

a) a quantidade de processos em que foi detectada essa falha é pequena se comparada com as 620 contratações realizadas no exercício em análise;

b) o Controle Interno do Senado Federal, em 2015, acatou as explicações oferecidas pela Diretoria-Geral daquela Casa Legislativa e encerrou os trabalhos de auditoria que tratavam dessa questão, tendo destacado que:

“em se tratando de recomendações prospectivas, no sentido de orientações para evitar a reincidência das impropriedades, as unidades auditadas adotaram providências e firmaram o compromisso no sentido de atender às recomendações de auditoria em processos vindouros”;

c) a Diretoria-Geral do Senado Federal, então conduzida pelo embargante, elaborou o Ato nº 9/2015, no qual foi estabelecido que as pesquisas de preços junto a órgãos públicos seriam obrigatoriamente realizadas, também, nas compras feitas por dispensa ou inexigibilidade de licitação;

d) nesse sentido, o art. 12 dessa norma dispõe que:

“Art. 12. As contratações de bens e serviços deverão ser precedidas de pesquisa de preços no mercado relevante, que se balizará pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública averiguados por consultas às seguintes fontes:

I - Portal de Compras do Governo Federal - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que o documento contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

IV - para contratações que envolvam mão de obra, associações e sindicatos de cada categoria profissional;

V - fornecedores de produtos ou serviços.”

§ 1º Além das fontes constantes nos incisos I a V, poderão ser utilizados, caso disponíveis, outros sistemas de auxílio à pesquisa de preços ou de catalogação de bases de dados governamentais e não governamentais.”

e) a Serur reconheceu não ser possível aferir sua participação em cinco desses oito processos, uma vez que, nesses casos, as condutas dos gestores apontados como responsáveis não foram individualizadas. Nos três outros processos, há documentos que foram assinados pelo embargante.

12. Julgo que esses argumentos devem ser acolhidos, uma vez que restou demonstrado que o Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho adotou as medidas preventivas cabíveis para evitar a repetição dessas falhas, inclusive no que concerne à edição de um normativo prevendo a obrigatoriedade da pesquisa de preços nos casos de dispensa de licitação. Além disso, entendo que deve ser sopesado que sua participação não foi comprovada em cinco dos oito processos em que a falha sob exame foi detectada, o que reduz sobremaneira a relevância dessa falha. Por via de consequência, a ressalva a.2 deve ser excluída.

13. A ressalva a.4 está relacionada à realização, no âmbito do processo administrativo 00200.011112/2014-43, de contratação emergencial sem prévio parecer do órgão jurídico e do setor técnico de contratações. No que concerne a esse item, o embargante argumentou que:

a) a contratação emergencial decorreu da ocorrência de um defeito na “*chave de transferência (ATS)*” do sistema ininterrupto de energia da sala cofre do Prodasen;

b) o mencionado equipamento mantém estável o fornecimento de energia elétrica para a rede de computadores do Senado Federal. Caso sejam detectados problemas na rede elétrica, ele aciona um conjunto de baterias até que o gerador a diesel entre em funcionamento. Nesse contexto, a falta da ATS acarretaria um grave risco de interrupção do funcionamento do sistema de TI, além de um possível dano para as máquinas que compõem o referido sistema e para os dados nela contidos;

c) embora não tenha sido possível aguardar a emissão do parecer do órgão jurídico específico, a contratação emergencial teve o respaldo das áreas de Engenharia e de Tecnologia, que expuseram as possíveis consequências nefastas da inexistência da ATS. Além disso, houve a manifestação da Assessoria Técnica e Jurídica do Prodasen;

d) o órgão responsável pelas contratações no âmbito do Senado Federal, a Secretaria de Administração de Contratações (SADCON), manifestou-se favoravelmente a essa contratação, por meio dos documentos nº 200.009766/2015-98 e 200.009767/2015-32, apensados à Prestação de Contas;

e) após a recomendação do órgão de controle interno, no sentido de que tal prática não voltasse a ocorrer, não houve reincidência nessa falha. Nesse sentido, a Secretaria de Controle Interno, no Relatório de Monitoramento 257/2015, referente ao Relatório de Auditoria de Conformidade 61/2015 — COAUDCON/SCISF, anexo aos autos da Prestação de Contas, “considerou atendida a recomendação prospectiva”.

14. Considerando que a falha foi constatada em um único processo, que foram adotadas medidas preventivas para evitar sua repetição, que a contratação em tela contou com o respaldo dos órgãos técnicos e administrativos competentes, que não houve prejuízo para o erário e que não foram apontadas ilegalidades na celebração dessa avença, julgo que a ressalva a.4 deve ser afastada.

15. A ressalva a.5 diz respeito a deficiências verificadas nas pesquisas de preços realizadas no âmbito de 11 processos administrativos. O embargante alegou que:

a) a quantidade de processos em que foi apurada a existência dessa falha é pequena se comparada com as 620 contratações realizadas no exercício em análise;

b) o Controle Interno do Senado Federal, em 2015, acatou as explicações oferecidas pela Diretoria-Geral daquela Casa Legislativa e encerrou os trabalhos de auditoria que tratavam dessa questão, tendo destacado que:

“em se tratando de recomendações prospectivas, no sentido de orientações para evitar a reincidência das impropriedades, as unidades auditadas adotaram providências e firmaram o compromisso no sentido de atender às recomendações de auditoria em processos vindouros”;

c) a Serur reconheceu não ser possível aferir sua participação em sete desses onze processos, uma vez que, nesses casos, as condutas dos gestores apontados como responsáveis não foram individualizadas. Nos outros quatro processos, há documentos que foram assinados pelo embargante.

16. De forma similar ao subitem a.2, julgo que esses argumentos devem ser acolhidos, uma vez que restou demonstrado que o Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho adotou as medidas preventivas cabíveis para evitar a repetição dessas falhas. Além disso, entendo que deve ser sopesado que sua participação não foi comprovada em sete dos onze processos em que a falha sob exame foi detectada, o que reduz sobremaneira a relevância dessa falha. Consequentemente, a ressalva a.5 deve ser excluída.

17. O subitem a.9 se refere à ausência ou desconformidade do termo de recebimento definitivo do objeto, no âmbito dos processos administrativos 200.003414/2014-48, 200.001986/2014-92 e 200.004231/2014-40. Esse item não foi objeto de impugnação pelo embargante, que somente alegou que:

“facilmente se infere da análise dos quadros sinópticos constantes da análise técnica do recurso, mas, também da conclusão proposta pelo parecer, que SOMENTE quanto aos subitens a.2 e a.5, houve participação efetiva do Recorrente e, vale reiterar, sem que isso se configure razão de mérito para a ressalva.”

18. Verifico que esse argumento do embargante não se aplica ao subitem a.9 do acórdão vergastado, uma vez que a Serur salientou que:

“as ressalvas relativas aos achados a.3, a.6, a.7 e a.8 foram indevidamente imputadas às contas do recorrente, uma vez que não há como afirmar que participou dos atos que lhe deram causa, mas as ressalvas dos achados a.2 e a.5 foram devidamente imputadas ao recorrente;”

19. Da leitura dessa conclusão da unidade técnica, depreende-se que o subitem a.9 não foi objeto de análise pela Serur, até porque, no recurso de reconsideração anteriormente apresentado, o Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho não se manifestou sobre essa ressalva.

20. Por outro lado, a Secretaria de Controle Interno do Senado Federal – SCISF, no Relatório de Auditoria de Gestão nº 1/2015, registrou que:

a) nos processos mencionados no parágrafo 17 deste voto, verificou-se a ausência de lavratura do termo de recebimento definitivo do objeto ao final da execução da avença, documento esse cuja emissão é prevista em contrato e na lei, ou a emissão do termo de recebimento definitivo em desacordo com o procedimento previsto no art. 15, § 8º, da Lei 8.666/93, o qual exige que o recebimento seja confiado à comissão de, no mínimo, três servidores, nos casos em que a compra ultrapasse o valor de R\$ 80.000,00;

b) recomendou que fosse juntado aos autos o termo de recebimento definitivo do objeto, em cumprimento ao contrato ou ao edital;

c) recomendou que a Administração do Senado se assegurasse de que o recebimento definitivo do objeto para compras cujo valor superasse o limite da modalidade convite fosse feito, necessariamente, por comissão de, no mínimo, 3 membros, conforme preconiza o § 8º do art. 15 da Lei de Licitações, acima citado; e

d) os gestores de contratos, de uma forma geral, adotaram medidas para sanear as ocorrências e se comprometeram a evitar sua reincidência. Adicionalmente, a Administração informou que foi revista a minuta-padrão de editais do Senado para inserir cláusula exigindo que o recebimento definitivo do objeto para compras cujo valor supere o limite da modalidade convite seja feito, necessariamente, por comissão de, no mínimo, 3 membros, conforme preconiza o § 8º do art. 15 da Lei de Licitações.

21. Acrescento que as falhas apontadas no subitem a.9 do acórdão recorrido não foram cometidas pelo responsável, mas pelos gestores dos contratos. Poder-se-ia alegar que cabia ao Diretor-Geral do Senado supervisionar a atuação desses gestores. Contudo, tendo em vista que tais problemas foram detectados em um número relativamente pequeno de avenças, julgo que, no caso vertente, não é possível imputar responsabilidade ao Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho.

22. Diante do acima exposto e considerando que não foi apurado dano ao erário nem apontada a prática de grave irregularidade pelo embargante, julgo que a ressalva a.9 deve ser excluída.

23. As ressalvas expressas nos subitens b.1 a b.7 do Acórdão 2.742/2017 – 1ª Câmara estão relacionadas com falhas na gestão de patrimônio imobiliário, em especial no que concerne à ocupação de imóveis da reserva do Senado por agentes públicos que não preencheriam os requisitos postos no Ato da Comissão Diretora (ATC) 6/2009.

24. Em relação a essas ressalvas, o embargante alegou que:

“A decisão de conceder imóveis para usuários não-parlamentares do Senado — Ministros do STJ e deste TCU e desembargadores do TRF — nunca ocorreu por parte do ora Recorrente. Não há qualquer ato de concessão firmado pelo então Diretor-Geral. Na verdade, quando assumiu o cargo, a situação de cessões de apartamentos funcionais para não-parlamentares já estava configurada.

Ao contrário, foi o Recorrente quem pessoalmente diligenciou para estabelecer um calendário de desocupação dos imóveis funcionais do Senado Federal outrossim para que fossem criadas regras específicas para controle do material permanente e dos bens de propriedade do órgão, por meio do Ato da Comissão Diretora nº 19, de 2014.

Ademais, quando da assunção do cargo de Diretor-Geral, em maio de 2014, o Recorrente passou a negociar diretamente com os Diretores-Gerais (ou Secretários-Gerais, conforme o caso) do Superior Tribunal de Justiça, desse Tribunal de Contas da União e até do Tribunal Regional Federal. Com isso, foi possível firmar um Termo de Cooperação entre os órgãos, oportunidade em que os ocupantes do TCU e do STJ (ou os órgãos aos quais se vinculam)

passaram a pagar a taxa de uso dos imóveis do Senado por eles ocupados (conforme documentos que ora são anexados aos autos). Se a não-cobrança das taxas de ocupação por esses imóveis, pagas ao final de 2014 retroativamente, puder ser imputada como ressalva nas contas de algum gestor, seguramente não será nas deste Recorrente, mas talvez daqueles que o antecederam.

Com relação à cobrança de taxas de ocupação do complexo arquitetônico do Senado por terceiros, o Recorrente adotou providências para cobrar de todos os ocupantes a taxa estabelecida. Inclusive, a medida, manifestamente impopular, provocou a saída da representação de alguns partidos das dependências físicas do Senado (permanecendo apenas os partidos DEM e PP, os quais pagam as taxas de uso definidas) e, a despeito da resistência inicialmente oferecida, todos os terceiros ocupantes de áreas nos prédios da Câmara Alta passaram a recolher a taxa de ocupação.

Quanto à falta de pesquisa detalhada para balizar o valor a ser cobrado, dificilmente se poderia quantificar o valor do metro quadrado dentro de um prédio do Poder Legislativo na Praça dos Três Poderes. De fato, qualquer pesquisa nesse sentido se mostraria, de início, inócua e despicienda porquanto não haveria semelhanças em termo de localização ou interesse, público ou privado, que pudesse dar margem a qualquer cotação de preços.

Finalmente, foram firmados "Termos de Cessão de Uso" com todos os ocupantes de espaços físicos no complexo arquitetônico do Senado Federal.

Sendo assim, sem sentido fático ou jurídico a ressalva desafiada, pelo menos quanto à atuação do Recorrente, que jamais autorizou a ocupação de apartamentos funcionais por não-parlamentares nem a ocupação de espaços no prédio do Senado Federal por outras entidades públicas ou privadas sem o devido ressarcimento."

25. Após compulsar os presentes autos, verifiquei que assiste razão ao embargante. Afinal, a cessão de imóveis, na forma questionada pelo TCU, antecede o seu período no exercício da função de Diretor-Geral do Senado Federal. Além disso, ele adotou as providências cabíveis para regularizar a situação, na forma preconizada por este Tribunal. Nesse contexto, julgo que devem ser excluídas as ressalvas relacionadas nos subitens b.1 a b.7.

26. Tendo em vista que todas as ressalvas imputadas ao embargante devem ser excluídas, entendo que suas contas devem ser julgadas regulares, sendo-lhe conferida quitação plena. Com esse desiderato, proponho que os presentes embargos de declaração sejam conhecidos, para, no mérito, ser-lhes conferido provimento. Adicionalmente, em caráter excepcional, devem ser conferidos efeitos infringentes ao recurso em tela.

Diante do acima exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de março de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2688/2019 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo TC 027.702/2015-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração em Recurso de Reconsideração em Prestação de Contas.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Ângela Maria Gomes Portela (CPF 199.653.032-15); Antonio Helder Medeiros Rebouças (CPF 231.584.503-30); Fernando de Souza Flexa Ribeiro (CPF 001.077.352-53); Humberto Lucena Pereira da Fonseca (CPF 900.029.386-34); Ilana Trombka (CPF 742.707.450-53); Jorge Ney Viana Macedo Neves (CPF 969.804.868-53); José Renan Vasconcelos Calheiros (CPF 110.786.854-87); Luiz Augusto Geaquinto dos Santos (CPF 351.882.941-68) e Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (CPF 034.089.794-56)
 - 3.2. Embargante: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (CPF 034.089.794-56).
4. Órgão: Senado Federal.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur) e Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
8. Representação legal: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, representando a si mesmo.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, ex-Diretor-Geral do Senado Federal, ao Acórdão 12.376/2018 – 1ª Câmara, por meio do qual foi julgado recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 2.742/2017 - 1ª Câmara, por meio do qual as contas do embargante relativas ao exercício de 2014 foram julgadas regulares com ressalva,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, uma vez que foram atendidos os requisitos aplicáveis à espécie, para, no mérito, dar-lhes provimento;
 - 9.2. em caráter excepcional, conferir efeitos infringentes aos embargos de declaração em tela, no sentido de julgar regulares as contas do Sr. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, na condição de Diretor-Geral do Senado Federal, relativas ao exercício de 2014, conferindo-lhe quitação plena; e
 - 9.3. dar ciência deste acórdão ao embargante e ao Senado Federal.
10. Ata nº 8/2019 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 26/3/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2688-08/19-1.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral