

BTCU

Deliberações dos Colegiados
do TCU e dos Relatores

Boletim do Tribunal de Contas da União

Diário Eletrônico

Ano 7 | nº 38 | Terça-feira, 12/03/2024

Despachos de autoridades	1
Ministro-Substituto Marcos Bemquerer	1
Editais	12
Secretaria de Apoio à Gestão de Processos	12

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Boletim do Tribunal de Contas da União
Regulamentado pelo art. 98 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992,
e pelos §§ 3º a 5º do art. 295 do Regimento Interno do TCU

<http://www.tcu.gov.br>

btcu@tcu.gov.br

SAFS Lote 1 Anexo I sala 424 - CEP:70042-900 - Brasília - DF
Fones: 3527-7279/3527-7869/3527-2484/3527-5249

Presidente

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente

VITAL DO RÊGO FILHO

Ministros

WALTON ALENCAR RODRIGUES
BENJAMIN ZYMLER
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
AROLD DO CEDRAZ DE OLIVEIRA
JORGE ANTONIO DE OLIVEIRA FRANCISCO
ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA
JHONATAN DE JESUS

Ministros-Substitutos

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
MARCOS BEMQUERER COSTA
WEDER DE OLIVEIRA

Ministério Público junto ao TCU

Procuradora-Geral

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Subprocuradores-Gerais

LUCAS ROCHA FURTADO
PAULO SOARES BUGARIN

Procuradores

MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA
SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Secretário-Geral

MARCIO ANDRÉ SANTOS DE ALBUQUERQUE
segedam@tcu.gov.br

Boletim do Tribunal de Contas da União de deliberações dos colegiados
do TCU e relatores - v. 1, n. 1, 2018. - Brasília: TCU, 2018- .

Diário.

1. Controle externo - periódico. 2. Ato normativo - periódico. 3. Controle
externo - edital. I. Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU).

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

DESPACHOS DE AUTORIDADES**MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER****Processo:** 037.660/2023-3**Natureza:** Acompanhamento**Órgão/Entidade:** Ministério das Cidades e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio**Assunto:** Possíveis irregularidades havidas na elaboração do Termo de Execução Descentralizada 1/2023, firmado entre a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades e a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro**DESPACHO**

Cuidam os autos de Acompanhamento que tem por objeto o Termo de Execução Descentralizada 1/2023, firmado entre a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades - SNSA e a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio (Siafi 952388).

2. O aludido ajuste, pactuado em 8/9/2023, no valor de R\$ 58.000.000,00, tem por objeto a estruturação do programa de saneamento rural da SNSA, podendo também ser implementado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, para ser realizado em alguns municípios de no máximo dez Estados, cabendo ao órgão federal a seleção dos entes participantes (peça 26, p. 48/58).

3. Depois de obter a documentação pertinente para a análise inicial da matéria, mediante diligências promovidas junto à SNSA e à Unirio, a AudEducação identificou, por meio da instrução a que se refere a peça 32, a existência de possíveis irregularidades tanto no TED 1/2023 quanto no Termo de Colaboração dele decorrente, negociado entre a Unirio e a ONG Con-Tato - Centro de Pesquisas e de Ações Sociais e Culturais (peça 28).

4. Reproduzo, a seguir, fragmento da instrução a que se refere o item precedente, mediante o qual a unidade especializada resume o processo de formação do vínculo entre a Unirio e a ONG Con-Tato (peça 32, p. 1/4):

“8. Na conclusão da Nota Técnica 4/2023/SNSA-MCID (peça 26, p. 19-23), é informado que no desenvolvimento desse programa o Governo Federal deveria contar com o apoio especializado de instituição que conte com credibilidade reconhecida e ainda reúna demonstrada capacidade de mobilizar equipes de especialistas e pesquisadores com o perfil adequado e à altura da condução do programa.

9. Portanto, a alternativa confiável e única capaz de garantir a qualidade do programa definido seria o estabelecimento de um arranjo de parceria com uma instituição de notória especialização e capacidade técnica cuja missão e experiência sejam a prestação de serviços especializados e interação da Universidade com instituições parceiras do governo.

10. Assim, deveria apresentar-se uma dinâmica e estrutura organizacional adequada para condução dos trabalhos, tendo em vista mobilização das condições operacionais adequadas e a garantia do cumprimento dos prazos previstos. Nessa perspectiva, a solução adotada foi a realização de um TED junto a Instituição Federal, a UNIRIO (peça 26, p. 21-22)

11. De acordo com o Plano de Trabalho do TED 1/2023, as metas a serem desenvolvidas incluíam a elaboração de (peça 26, p. 54 e 402):

- a) Anteprojetos de Abastecimento de Água (AA) e Instalações Hidrossanitárias (IHS);
- b) Anteprojetos de Esgotamento Sanitário (ES);

- c) Anteprojetos de Manejo de Resíduos Sólidos (MRS);
- d) Anteprojetos de Conectividade;
- e) Anteprojetos de Energia Renovável;
- f) Estudos Socioambientais;
- g) Modelagem Jurídico-regulatória;
- h) Orçamentos;
- i) Cronogramas
- j) Indicadores; e
- k) Plano de Metas.

12. Compulsando os autos, observa-se que o dirigente máximo da Ifes declarou, sob as penas da lei, que a UNIRIO possui capacidade técnica e competência institucional para executar o objeto proposto no plano de trabalho do projeto. E acrescenta que a forma de execução dos créditos orçamentários, conforme plano de trabalho, foi considerada para a apresentação da declaração (peça 26, p. 26).

13. Declarou, também, sob as penalidades da lei, que os valores dos itens apresentados no Plano de Trabalho para o TED 1/2023 estão aderentes à realidade de execução do objeto proposto (peça 26, p. 27).

14. Uma vez feitas as declarações acima, firmado o TED 1/2023, a UNIRIO efetua a dispensa de chamamento público nº 3/2023, mediante credenciamento (peça 26, p.394-399), com as seguintes justificativas:

a) apesar de entender a relevância da execução direta do projeto, por meio da utilização da força de trabalho da UNIRIO, a gestão pública responsável indica que a melhor forma de desenvolver essa política pública é a descentralização, por meio da celebração de Termo de Colaboração com uma Organização da Sociedade Civil, previamente credenciada, com dispensa de chamamento público, conforme delegação de competência sobre o órgão gestor da política, com fulcro no art. 30, VI, da Lei n. 13.019/2014;

b) a dispensa do chamamento público tem como fundamento o art. 30, VI, da Lei 13.019/2014, segundo o qual é permitida realização de dispensa de chamamento público, no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política;

c) por meio do Parecer Técnico da Pró-Reitoria de Extensão (peça 26, p. 395), teria se considerado tratar de tema afeto à área da educação. Além disso, teria ocorrido delegação de competência em favor da UNIRIO, passando a ser considerada como órgão gestor da política;

d) considerando a relevância da pesquisa em tecnologias de saneamento básico, podendo incluir o desenvolvimento de sistemas de tratamento de água, soluções de esgotamento sanitário de baixo custo, métodos inovadores de manejo de resíduos, assim como, a promoção da inovação social por meio da intermediação entre os saberes acadêmicos das políticas culturais, sociais e econômicas e os saberes da população sobre suas demandas, construindo estratégias que atendam, de forma mais sustentável, às necessidades da população afetada. Além da urgência e o interesse público envolvido, com base na excepcionalidade legal prevista, por restarem, segundo o documento, observados os requisitos legais, tanto pelo viés de assistencialismo social, quanto pelo educacional, justificando-se a dispensa de chamamento público, em cumprimento ao art. 32, da Lei n. 13.019/2014.

15. Nesse quadro, a UNIRIO concluiu que a dispensa de chamamento público com organizações da sociedade civil devidamente credenciada se revelaria imperiosa.
16. Os critérios de seleção da Organização da Sociedade Civil (OSC) estão postos a p. 397 da peça 26.
17. Mediante a Portaria-GR 922, de 21 de novembro de 2023, foi designada Comissão de Seleção que teve como competência o julgamento da seleção da OSC credenciada na UNIRIO (peça 26, p. 399).
18. Em 4/12/2023, mediante a 2023NC800002, houve a descentralização orçamentária da SNAS para a UNIRIO (transferência SIAFI 944862), conforme peça 26, p. 415.
19. Ainda, no plano de trabalho, consta a composição de preços e profissionais e a matriz de responsabilidade dos membros da equipe (peça 26, 410-412).
20. A única proposta apresentada ao chamamento consta a fls. 418-743 da peça 26.
21. A 'ONG Con-Tato Centro de Pesquisas e de Ações Sociais e Culturais', CNPJ 03.686.998/0001-18, apresentou sua proposta, informando, já na introdução, de que é uma associação civil sem fins lucrativos, que atua na área da assistência social, desde março de 2000, quando foi fundada.
22. A ONG Con-Tato declara que possui estrutura institucional para execução dos seus objetivos estatutários compreendendo sua sede e quadro de profissionais responsáveis pelo desenvolvimento das atividades relacionadas às áreas relacionadas ao programa (peça 26, p. 430).
23. O quadro de recursos humanos-equipe técnica está descrito a p. 440 da peça 26, indicando-se as diferentes funções que estariam envolvidas, sem, contudo, nominar os nomes dos profissionais. Destaquem-se as seguintes funções: Coordenador Geral do Projeto, Coordenador Adjunto do Projeto, Especialista em Sistema de Abastecimento de Água, Especialista em Sistema de Esgotamento Sanitário, Especialista Jurídico, Especialista Ambiental, Coordenador Bolsista, Bolsista Pós- Graduação, Pesquisador Bolsista, Bolsista Graduação.
24. O relatório anual de atividades 2022 das ONG Con-Tato consta a p. 456-616 da peça 26. Seguem-se atestados de capacidade técnica.
25. A avaliação da proposta com parecer final da comissão de seleção foi assinada eletronicamente em 5/12/2023 e consta a p. 743-747 da peça 26.
26. Todavia, somente na semana anterior, em 29/11/2023, foi publicada no Diário Oficial da União o AVISO DE HOMOLOGAÇÃO CREDENCIAMENTO Nº 1/2023/PROAD/UNIRIO - UASG 154034, que credenciava a ONG CON-TATO CENTRO DE PESQUISAS E DE AÇÕES SOCIAIS E CULTURAIS junto a UNIRIO, para eventual celebração de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, por meio de dispensa de chamamento público, para parcerias relativas as áreas de educação, saúde e assistência social (peça 26, p. 748).
27. Consta edital da página de projetos da UNIRIO, com as informações a respeito do projeto 'Estruturação do programa de saneamento rural', onde se observa que, entre a data de credenciamento (30/11/2023) e a decisão da Comissão (6/12/2023) decorreram apenas 4 dias úteis (peça 26, p. 751).
28. Em 12/12/2023, a UNIRIO emite a nota de empenho 605, no valor total do TED, tendo como favorecido a ONG Con-Tato (peça 26, p. 757)."

p. 4/6):

5. Naquela ocasião, a AudEducação identificou indícios das seguintes irregularidades (peça 32,

- 5.1. plano de trabalho pouco detalhado quanto ao objeto e resultados pretendidos;
- 5.2. fragilidade das informações quanto aos custos previstos;
- 5.3. objeto dissonante às finalidades e à capacidade da Unirio; e
- 5.4. ONG destinatária dos recursos sem experiência na área.

6. Nesse contexto, a unidade técnica sugeriu, com supedâneo no art. 276 do Regimento Interno/TCU, a adoção de medida cautelar com vistas a que a Unirio se abstivesse de efetuar qualquer pagamento com recursos originários do Termo de Execução Descentralizada 1/2023 até que o Tribunal decidisse sobre o mérito da questão suscitada.

7. Não obstante as razões oferecidas pela unidade técnica, o Gabinete deste Relator, por meio do Despacho inserto à peça 35, autorizou, preliminarmente, com fulcro nos arts. 157, 250, inciso V, e 276, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno/TCU, a realização da prévia oitiva da Unirio, do Ministério das Cidades e da ONG Con-Tato, a fim de que se pronunciassem sobre os pontos a que se referem os subitens 5.1 a 5.4 acima, se assim o desejassem.

8. Realizadas as comunicações processuais pertinentes, a AudEducação examinou os novos elementos trazidos aos autos e produziu a instrução acostada à peça 59, da qual extraio os seguintes fragmentos, reproduzidos com os ajustes de forma pertinentes:

“ANÁLISE

28. Faremos a análise das oitivas de forma conjunta, conforme segue abaixo.

Da natureza da UNIRIO e sua intenção no termo de colaboração firmado com a OSC Con-Tato

29. A UNIRIO é uma universidade federal que deve obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 207 da CF). Também é regida pelo princípio da inovação, conforme art. 3º, VII, de seu Estatuto.

30. Da leitura do material apresentado, verifica-se que a UNIRIO pretende realizar ações de pesquisa e extensão no termo de colaboração 1/2023 firmado com a OSC Con-Tato. E que a estruturação do saneamento rural passa por ações de atenção à saúde, educação ambiental, assistência social, dentre outras. A UNIRIO não define claramente como pretende executar pesquisas e extensão, a partir da execução indireta de um projeto de engenharia, cujas metas orçadas não foram desenhadas para fins de ensino, pesquisa, extensão e inovação. As declarações de relacionamento do objeto do termo de colaboração (serviços de engenharia) com as capacidades da IFES são, em geral, vagas. E o compromisso de envolvimento de docentes e discentes é colocado no futuro. Veja-se, por exemplo: ‘a atuação de forma decisiva no andamento do projeto, trazendo competências (como?, quais?)’; ‘projeto contará com a participação de 103 membros (quem?, vinculados que disciplina)(s) centro ou departamento?’; ‘múltiplos os benefícios proporcionados aos cursos, às pesquisas, às atividades da Universidade; que haverá incremento da pesquisa científica’ (quais benefícios; como será o incremento?, em que áreas, programa de pesquisa?).

31. Apesar da declaração inicial de seu dirigente de que a UNIRIO deteria capacidade técnica para executar o objeto da TED 1/2023, o mesmo dirigente, pouco tempo depois, informa ser desejável a firmatura de ajuste com outra entidade, delegando a integralidade da execução do objeto, com a correspondente transferência de todo o recurso recebido do Ministério das Cidades a uma ONG. E as declarações do Ministério das Cidades sobre a capacidade técnica da UNIRIO, no sentido de que toda universidade federal possui, com algumas especificidades, capacidade plena de executar projetos da administração federal não comprova a capacidade dessa Ifes em particular para a condução do objeto do termo de execução 1/2023.

32. Ademais, merece ser informado que, conforme extração do Tesouro Gerencial, a UNIRIO destaca-se, dentre as unidades gestoras do MEC, por ser a universidade que mais possui termos de colaboração e termos de fomento firmados com ONGs, sendo a soma dos valores desses termos a maior dentre todas as Unidades Gestoras do MEC. A UFRJ, por exemplo, maior universidade federal do país, e localizada na mesma cidade, não possui nenhum termo de colaboração ou de fomento firmado com ONGs, registrado no Siafi. Nesse sentido, vide quadro abaixo.

Quadro 1 - Termos de colaboração e de fomento firmados por UGs do MEC constantes do Siafi

UG MEC	Nº de termos de colaboração e de fomento firmados	Soma dos valores
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	143	31.238.863
UNIRIO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO RJ	75	376.736.832
FUNDO COORD. DE APERF. DE PESSOAL NÍVEL SUPERIOR	32	31.489.023
URMG (agregando todas concedentes sob a Universidade)	12	205.708.177
Todas as outras UGs do MEC	36	252.049.214
Total de termos de colaboração e de fomento	298	897.221.909

Fonte: Tesouro Gerencial, em 10/01/2024

33. O quadro acima revela uma atuação incomum da UNIRIO em relação às demais IFES, em relação a termos de colaboração e de fomento.

Da natureza da OSC Con-tato e seu papel no termo de colaboração

34. De acordo com seu estatuto, a ONG CON-TATO, também designada ‘CENTRO DE PESQUISAS E OE AÇÕES SOCIAIS E CULTURAIS’, é uma associação civil sem fins econômicos, filantrópica, de caráter assistencial, social e cultural, com objetivo de pesquisar, difundir e implementar práticas sócio-educativas para o desenvolvimento humano, com a missão de promover indivíduos e grupos para atuarem de maneira crítica, sensível e criativa na construção de uma sociedade justa e fraterna isenta de quaisquer preconceitos e discriminações, sejam de raça, sexo, credo religioso, cor ou convicção política, quer em suas atividades objetivas sociais, quer entre os componentes de seu quadro associativo, constituída em 07 de março de 2000, com duração por tempo indeterminado (art. 1º).

35. A ONG pretende apoiar a UNIRIO no desenvolvimento de pesquisas e na extensão, inclusive com o pagamento de bolsas/remuneração aos pesquisadores e discentes e contratação de serviços necessários para execução do objeto do TED 1/20203.

36. Ocorre que a ONG Con-Tato não é, e nem se reveste das características de uma fundação de apoio às Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, nos termos da Lei 8958/1994.

37. Tampouco presta ou prestou serviços de consultoria na área de anteprojetos de engenharia e de saneamento, conforme discorreremos abaixo no item objeto do termo de cooperação.

38. Apesar de declarar sua qualificação na área objeto do termo de colaboração (estruturação de projeto de saneamento), constata-se que nenhum elemento apresentado pela ONG corrobora tal afirmação.

39. Existem apenas alegações de como a ONG atua em projetos sociais, de lazer, educacionais e de qualificação profissional, sem demonstração de atuação em projetos de engenharia, como é o presente caso.

Da legislação aplicável

40. O Termo de colaboração que se discute nos autos foi firmado entre a UNIRIO e a OSC Con-Tato, com base na Lei 13019/2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. Referida Lei 13019/2014 não foi criada especificamente para regular o apoio a universidades em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação. Para tanto, já existe a Lei 8958/1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior (IFES) e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.

41. Essa distinção revela-se crucial para o encaminhamento a ser dado posteriormente, pois temos um conflito aparente dessas duas normas. De um lado uma regra geral (Lei 13019/2014), e de outro, regra específica (Lei 8958/1994) para a aplicação no apoio a projetos junto a IFES.

42. No caso, a doutrina consolidou regras que permitem ao intérprete eliminar aparentes conflitos entre textos normativos. Uma delas, afirma que ‘a lei especial prevalece sobre a lei geral’. Sua função sistêmica é evidente: o texto normativo especial, vale dizer, voltado à disciplina de determinada e individualizada situação, deve prevalecer sobre a regra geral, cuja hipótese normativa abrange situações concretas não marcadas pela peculiaridade tornada como relevante pela norma especial.

43. A prevalência da norma específica, a Lei 8958/1994, resolve, inclusive, o mandamento previsto no art. 45, II, da Lei 13019/2014, que veda a realização de pagamentos a qualquer título, a servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Por oportuno, informe-se que a LDO para o exercício de 2024 (Lei 14791/2023, art. 18, VII e IX) também possui dispositivo semelhante, vedando pagamentos, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos, e pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou órgãos ou entidades de direito público. Tal vedação vinha sendo reproduzida nas LDOs anteriores, há pelo menos um quinquênio. No outro extremo, é possível as fundações de apoio concederem bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão a servidores e estudantes, conforme arts. 4 e 4B, da Lei 8958/1994. No caso do pagamento das bolsas amparadas pela Lei 8958/1994 há isenção de imposto de renda, o que já não ocorreria com eventuais pagamentos a servidores e bolsistas efetuados sob amparo da Lei 13019/2014.

44. A situação resumida no quadro acima (de intensa colaboração entre a UNIRIO e ONGs) pode estar envolvendo pagamentos a servidores da UNIRIO com recursos vinculados às parcerias, em afronta ao disposto na Lei 13019/2014 e LDOs e legislação tributária, o que poderá, futuramente, ensejar a devolução dos recursos e a responsabilização dos envolvidos.

Da natureza do objeto do termo de colaboração e sua orçamentação

45. O objeto do termo de colaboração é estruturação do programa de saneamento rural em alguns municípios de no máximo dez Estados, ficando o critério da escolha dos municípios participantes pela SNSA. Para o estabelecimento do orçamento foi utilizada a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 62/DNIT SEDE, DE 17 DE SETEMBRO DE 2021, que regula critérios para utilização dos custos referenciais dispostos nos sistemas de custos referenciais do DNIT, entendendo-se como custos de Infraestrutura de Transportes.

46. O orçamento pretende utilizar toda verba disponível em um quantitativo indeterminado de municípios. Se o projeto for conduzido em apenas um município, do estado do RJ, ou em municípios de 10 estados diferentes, ele terá o mesmo custo, sendo o valor integralmente repassado para a OSC. Isso tudo conforme o plano de trabalho apresentado. O próprio Ministério das Cidades corrobora a imprecisão do plano de trabalho, ao informar que 'o plano de trabalho pode e deve sempre ser melhorado'. Aliás, todos os quantitativos do plano de trabalho são indefinidos: Quantas visitas serão realizadas?; quantos levantamentos topográficos serão realizados?; quantas sondagens, estudos, anteprojetos e demais itens de custos serão realizados?. Essa situação indica, pelo menos, duas coisas: 1) ausência de adequado planejamento por parte da SNSA, na definição dos municípios beneficiados e no detalhamento dos projetos de engenharia, e 2) possibilidade de ocorrência de superfaturamento, com a cobrança por serviços não prestados.

47. Ainda em relação ao plano de trabalho, temos a situação da tabela abaixo:

Quadro 2 - Metas e desembolso

Meta	Descrição	Valor total	Início (mês)	Fim (mês)	Valor acumulado	Acumulado %
1	Plano de trabalho e elaboração de carta	1.450.000	1	2	1.450.000	3%
2	Elaboração de diagnóstico	2.030.000	1	2	3.480.000	6%
3	Elaboração do prognóstico	2.030.000	2	3	5.510.000	10%
4	Serviço de campo		1	3	5.510.000	10%
4.1	Visita preliminar	3.190.000	1	3	8.700.000	15%
4.2	Levantamento topográfico	4.640.000	1	3	13.340.000	23%
4.3	Sondagens e estudos geotécnicos	3.596.000	1	3	16.936.000	29%
4.4	Abordagem socio ambiental	1.450.000	1	3	18.386.000	32%
5	Estudos socio ambientais	2.900.000	2	4	21.286.000	37%
6	Anteprojetos d abastecimento de água, instalações hidrossanitárias e esgotamento sanitário	14.500.000	3	5	35.786.000	62%
7	Anteprojeto de manejo de resíduos sólidos	4.060.000	3	5	39.846.000	69%
8	Anteprojetos de conectividade	3.480.000	4	5	43.326.000	75%
9	Anteprojetos de energia renovável	3.480.000	4	5	46.806.000	81%
10	Orçamentos	3.480.000	4	6	50.286.000	87%
11	Cronogramas físico e físico-financeiros	1.160.000	5	6	51.446.000	89%
12	Plano de metas e indicadores/validação de soluções propostas	1.218.000	5	12	52.664.000	91%
13	Modelagem jurídico - regulatória	3.596.000	5	12	56.260.000	97%
14	Coordenação técnica	1.740.000	1	12	58.000.000	100%

Plano de trabalho (peça 3, p. 9)

48. Não é necessário ser um expert em engenharia para constatar que, efetivamente, trata-se de serviços de engenharia inseridos em um projeto de engenharia, que podem ser perfeitamente licitados no mercado.

49. Também chama a atenção que o projeto tem duração de 12 meses, mas, no mês 6, está previsto o faturamento de quase 90% de seu valor.

50. Além disso, pretende-se transferir, sem licitação pública, a uma ONG, que não detém experiência na área de saneamento rural, a execução de serviços de engenharia, quando normalmente o DNIT, autor da norma que inspirou o orçamento apresentado, realiza procedimento público de licitação. Por sua vez, a ONG Con-Tato, para realizar os serviços programados, irá ao mercado, em busca de profissionais para a realização do objeto do termo de colaboração firmado com a UNIRIO, pois não conseguiu demonstrar experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante (art. 33, V, b, da Lei 13.019/2014).

51. Outra questão que merece ser mencionada é a existência de pesquisa/estudo/normativos da antiga Funasa, cujas atribuições foram em parte assumidas pela atual SNSA, disciplinando a implantação de projetos de saneamento rural, e tratando, dentre outros temas, de orçamentos, possíveis soluções tecnológicas a serem adotadas, metodologias para o fortalecimento do controle social no saneamento básico. Todos esses estudos podem ser encontrados no sítio da Funasa.

52. Citem-se, por exemplo, as seguintes obras: ‘Programa Nacional de Saneamento Rural PNSR: estudos das necessidades de investimentos em saneamento rural no Brasil’, ‘Análise situacional do saneamento rural no Brasil’ e ‘Programa Nacional de Saneamento Rural’, desenvolvidas em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para dar um panorama do saneamento rural no Brasil e detalhamento do PNSR, incluindo as bases para sua gestão, no nível federal de governo (disponíveis na página da Funasa, consulta em 24/01/2024).

53. Por fim, o orçamento do termo de colaboração não apresenta itens específicos para o custeio das atividades de docentes e discentes, quer seja em pesquisa ou extensão.

CONCLUSÃO

54. As respostas às oitivas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas na instrução anterior:

- a) plano de trabalho pouco detalhado quanto ao objeto e resultados pretendidos;
- b) fragilidade das informações quanto aos custos previstos;
- c) objeto dissonante às finalidades e à capacidade da UNIRIO; e
- d) OSC destinatária dos recursos sem experiência na área.

55. Após a análise, constatou-se e confirmou-se, ainda, o seguinte:

- a) atuação incomum da UNIRIO, em relação a todas às demais Ifes vinculadas ao MEC, no desenvolvimento de termos de colaboração e de fomento, com base na Lei 13019/2014, para apoio a atividades de ensino, pesquisa e extensão, em decorrência de possível confusão normativa com a Lei 8958/1994;
- b) possível pagamento irregular a servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, em desobediência a dispositivo da própria Lei 13019/2014 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) indeterminação do número de municípios a serem beneficiados e do quantitativo de unidades de serviço a serem executadas, indicando falta de planejamento da SNSA e possibilidade de ocorrência de superfaturamento, com a cobrança por serviços não prestados, uma vez que o valor do termo de colaboração é fixo;
- d) tentativa de, por meio do TED 1/2023, de afastar a aplicação da disciplina da Lei 8.666/93 (vigente até 30/12/2023 e revogada pela Lei 14133/2021) referente à contratação de bens e serviços;
- e) ausência de demonstração da expertise da entidade colaboradora na execução de projetos de engenharia na área de saneamento; e
- f) ausência de demonstração da vinculação do objeto do termo 1/2023 às finalidades institucionais e à capacidade de a UNIRIO.

56. Diante da existência de possíveis irregularidades acima identificadas e de fundado receio de grave lesão ao erário, caso prossiga a execução da TED 1/2023 e do termo de colaboração dele decorrente, firmado entre a UNIRIO e a ONG Con-Tato será proposta ao relator a adoção de medida cautelar, estando presentes os pressupostos para a adoção da medida, já analisados em nossa instrução anterior e abaixo resumidos (peça 32):

57. O **periculum in mora** está caracterizado em razão da possibilidade, bastante concreta, de que sejam realizados pagamentos, de alta materialidade (R\$ 58 milhões) para a ONG Con-Tato.

58. E o **fumus boni juris** está presente pela falta de clareza do plano de trabalho (art. 9º, I, do Decreto 10426/2020), pela não demonstração concreta do interesse e benefício da UNIRIO no objeto do TED (art. 1º do Decreto 10.426/2020 e art. 1º da Lei 13.019/2014) e pela não comprovação da capacidade técnica e jurídica da ONG Con-Tato em prévias ações relacionadas ao objeto do TED 1/2023.

59. Também não restou configurado o **periculum in mora** ao reverso, capaz de trazer prejuízos significativos à UNIRIO, ao Ministério das Cidades, à ONG Con-Tato ou ao interesse público.

60. Se for o caso, o objeto do TED poderá ser realizado em momento posterior, com a adequada demonstração da vinculação do objeto do TED às finalidades da UNIRIO, um melhor detalhamento do plano de trabalho e esclarecimentos quanto à capacidade da ONG Con-Tato em executar o TED 1/2023.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

61. Conforme consta de suas respostas, os gestores do Ministério das Cidades e UNIRIO suspenderam qualquer pagamento com os recursos da TED 1/2023, antes da adoção da medida cautelar, não existindo, ainda, prejuízo configurado (peças 44-56).

62. E, também, tem agido com espírito colaborativo, ao disponibilizar a íntegra dos processos de formalização do TED 1/2023 e do termo de colaboração.

63. De acordo com o Manual de Acompanhamento do TCU, a possibilidade da adoção de medida cautelar é uma das características fundamentais do acompanhamento, pois viabiliza a atuação tempestiva do Tribunal e, conseqüentemente, a eficácia da fiscalização (p. 20).”

9. Nesse contexto, alvitra a concessão de medida cautelar com vistas a que se determine à Unirio que se abstenha de efetuar qualquer pagamento com recursos originários do Termo de Execução Descentralizada 1/2023, pactuado com a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, esclarecendo que, caso a entidade deseje dar continuidade à tramitação do projeto em foco, deve comprovar, perante este Tribunal, o saneamento das irregularidades apontadas.

10. Manifesto, desde já, em juízo e cognição sumária, minha concordância, no essencial, com a análise empreendida pela secretaria especializada.

11. Como visto acima, a documentação juntada aos autos em resposta às oitivas prévias realizadas não logrou justificar os indícios de irregularidade inicialmente identificados pela unidade técnica.

12. As questões mais relevantes, no entender deste Relator, são a fragilidade na elaboração do objeto do TED 1/2023, a imprecisão da estimativa dos custos envolvidos, a opção por não licitar os serviços demandados e a seleção da ONG Con-Tato para a execução dos serviços.

13. No que tange ao objeto do TED em foco, trata-se da estruturação do programa de saneamento rural em alguns municípios de, no máximo, dez Estados, cabendo à SNSA o estabelecimento dos critérios de seleção dos entes beneficiados.

14. Prevê-se, portanto, a alocação de verba fixa, no considerável montante de R\$ 58.000.000,00, para o atendimento a um número indeterminado de municípios, distribuídos entre um e dez Estados da Federação.

15. Embora o plano de trabalho tenha especificado, entre outras, verbas destinadas aos serviços de realização de diagnóstico, serviços de campo como visitas preliminares, levantamentos topográficos e sondagens, elaboração de anteprojetos diversos, faltam elementos essenciais para a adequada caracterização de seu objeto.

16. Com efeito, a indefinição quanto aos locais de sua realização dificulta que se conheçam, por exemplo, a extensão e a complexidade dos serviços demandados, além de seus impactos nos custos associados. Nessa linha, menciono, a título exemplificativo, a necessidade de mobilização de diferentes equipes de forma paralela, ante a possível descentralização geográfica do objeto, o número de engenheiros, arquitetos, técnicos e motoristas a serem contratados ou a quantidade de visitas técnicas necessárias para o adequado andamento dos trabalhos.

17. Sem que se conheça, portanto, sequer o número de localidades a serem contempladas com o produto a ser obtido no TED, parece-me pouco precisa a estimativa de profissionais a serem contratados e, conseqüentemente, a previsão de custos elaborada para a empreitada.

18. Ainda com relação aos profissionais envolvidos na execução do projeto, informa a Unirio que poderão ser utilizados até 103 docentes, pesquisadores, técnicos e alunos de graduação e pós-graduação (peça 44, p. 9/10).

19. Além da mencionada força de trabalho vinculada à universidade, os elementos carreados indicam a necessidade de contratação, por meio da pessoa jurídica Con-Tato, de quase 500 profissionais, como advogados, analistas de desenvolvimento de sistemas, arquitetos, assistentes sociais, auxiliares, economistas, engenheiros, motoristas, técnicos, topógrafos, geólogos e sociólogos, entre outros (peça 44, p. 10/11).

20. Observa-se, portanto, que a execução do projeto requer a contratação de expressivo quantitativo de profissionais sem a realização do regular procedimento licitatório, cenário que permitiria a participação de outros interessados e do qual poderia resultar uma avença mais econômica para o Poder Público.

21. Embora, nos termos mencionados pela Con-Tato, sua participação no projeto possa contribuir para “mobilizar recursos locais, promover a participação comunitária e garantir que as soluções propostas estejam alinhadas com as particularidades e demandas das populações atendidas” (peça 42, p. 4), depreende-se que o papel mais relevante a ser desempenhado pela organização é a intermediação da contratação dos profissionais a que alude o item precedente, o que reforça, **prima facie**, a necessidade de promoção de certame licitatório.

22. Ademais, consoante ressaltado pela unidade técnica, o acordo prevê o desembolso de quase R\$ 40.000.000,00 em ações como visitas preliminares, levantamentos topográficos, sondagens e estudos geotécnicos, anteprojetos de engenharia, orçamentos e cronogramas físico-financeiros.

23. Esses produtos, os quais constituem o núcleo do objeto do TED, referem-se a serviços de engenharia, área em que, salvo melhor juízo, a Con-Tato não detém **expertise**, constatação que, em juízo de cognição sumária, reforçaria a necessidade de realização de procedimento licitatório.

24. Nesse contexto, reputo que as ocorrências acima descritas se revelam suficientes para a caracterização do **fumus boni iuris**, o primeiro dos requisitos fundamentais para a adoção de medida cautelar por esta Corte.

25. Assim, considerando os pontos discutidos nos presentes autos, **defiro** a medida cautelar proposta pelo órgão instrutivo, determinando à Unirio, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, que se abstenha de efetuar qualquer pagamento com recursos originários do Termo de Execução Descentralizada 1/2023, pactuado com a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito das questões tratadas no bojo deste feito.

26. Deve-se, ademais, promover, com fundamento nos arts. 276, § 3º, e 250, inciso V, do RI/TCU, as oitivas da Unirio e da SNSA, a fim de que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre as ocorrências descritas neste Despacho e na instrução precedente, em especial aquelas constantes do item 54, alíneas **a** a **d**, e 55, alíneas **a** a **f**, da peça processual elaborada pela unidade técnica.

27. Determino, ademais, que a secretaria especializada também promova, com fulcro no art. 250, inciso V, do RI/TCU, a oitiva da pessoa jurídica Con-Tato, para que se manifeste acerca das questões tratadas nestes autos, se assim o desejar.

28. Deixo de acolher a proposta constante do subitem 60.3 da instrução precedente, de que se condicione a tramitação do TED 1/2023 ao saneamento das ocorrências apontadas pela unidade técnica, por entender que tal providência se refere ao mérito da Representação, o qual somente será apreciado no decorrer do processo.

29. Outrossim, autorizo, desde logo, com supedâneo nos arts. 41, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 157, **caput**, 240 e 244, § 2º, do RI/TCU, a AudEducação a realizar as diligências e inspeções necessárias para o completo saneamento dos autos.

À Seproc, para adoção das providências a seu cargo, e, posteriormente, à AudEducação, para prosseguimento da instrução do feito.

Brasília, 12 de março de 2024

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

EDITAIS**SECRETARIA DE APOIO À GESTÃO DE PROCESSOS**

EDITAL 0260/2024-TCU/SEPROC, DE 11 DE MARÇO DE 2024

TC 028.340/2019-1 - Em razão do disposto no art. 22, III, da Lei 8.443/1992, fica NOTIFICADO SANDRO MATOS PEREIRA, CPF: 006.916.607-27, do Acórdão nº 4222/2022-TCU-2ª Câmara, Rel. Ministro Marcos Bemquerer, Sessão de 16/8/2022 e do Acórdão 3149/2023-TCU-Segunda Câmara, Rel. Ministro Augusto Nardes, Sessão de 25/4/2023, proferidos no processo TC 028.340/2019-1, por meio dos quais o Tribunal conheceu de recursos interpostos e, no mérito, negou-lhes provimento.

Dessa forma, fica Sandro Matos Pereira, CPF: 006.916.607-27 notificado a recolher aos cofres do Tesouro Nacional, valor(es) histórico(s) atualizado(s) monetariamente desde a(s) respectiva(s) data(s) de ocorrência, acrescido(s) dos juros de mora devidos, até o efetivo recolhimento, abatendo-se montante eventualmente ressarcido, na forma da legislação em vigor. Valor total atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora até 26/2/2024: R\$ 9.447.308,34. O ressarcimento deverá ser comprovado junto ao Tribunal no prazo de quinze dias a contar da data desta publicação.

Deverá ser comprovado, no mesmo prazo de quinze dias, o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional da multa aplicada por este Tribunal, no valor de R\$ 300.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992), a qual será atualizada desde a data do acórdão condenatório até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, podendo haver incidência de outros acréscimos legais, se atingida fase de execução judicial.

O não atendimento desta notificação poderá ensejar a inclusão do nome do responsável no cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal - Cadin e a execução judicial perante o competente Juízo da Justiça Federal (arts. 19, 23, III, "b", 24 e 28, II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 216 e 219, II e III, do Regimento Interno do TCU).

O pagamento do débito e da multa pode ser feito pelo PagTesouro (usando Pix ou cartão de crédito) ou por Guia de Recolhimento da União. Ambas as opções estão disponíveis no Portal TCU, clicando na aba "Carta de Serviços" e depois no link "Pagamento de dívida (PagTesouro/Emissão de GRU)" ou diretamente pelo endereço eletrônico <https://divida.apps.tcu.gov.br>.

O acesso ao processo indicado nesta comunicação pode ser realizado por meio da plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, disponível no Portal TCU (www.tcu.gov.br). A visualização de processos e documentos sigilosos depende de solicitação formal e posterior autorização do relator. Informações detalhadas sobre o uso da plataforma, inclusive para fins de cadastro e credenciamento, podem ser consultadas ao acionar o ícone "Conecta-TCU" do Portal TCU.

Informações detalhadas acerca do processo, do(s) valor(es) histórico(s) do débito com a(s) respectiva(s) data(s) de ocorrência e do(s) cofre(s) credor(es) podem ser obtidas junto à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) pelo e-mail cacidadao@tcu.gov.br, ou pelos telefones 0800-644-2300, opção 2, ou (61) 3527-5234.

ANDRÉA RIBEIRO SIMÕES

Chefe de Serviço

(Publicado no DOU Edição nº 49 de 12/03/2024, Seção 3, p. 162)