

**GRUPO II - CLASSE V - Plenário**

TC-025.312/2016-2

Natureza: Monitoramento

Unidade: Conselho Federal de Psicologia (CFP)

Responsáveis: Humberto Cota Verona (CPF 249.621.476-68), Monalisa Nascimento dos Santos Barros (CPF 512.973.025-91) e Fernando Augusto Miranda Nazaré (CPF 524.271.531-68)

Representação legal: não há

**SUMÁRIO:** MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 1982/2015-TCU-PLENÁRIO, PROLATADO EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATO. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÃO.

**RELATÓRIO**

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da SecexPrevidência (peça 36), reproduzida a seguir.

**“I - INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de monitoramento do Acórdão 1982/2015-TCU-Plenário, que determinou providências acerca das irregularidades arroladas em representação do Conselho Federal de Psicologia (CFP), apuradas por auditoria independente nas contas de 2013 do CFP, realizada pela empresa ‘PARTWORK Auditores-Independentes.

2. A autora da representação, Sr<sup>a</sup> Mariza Monteiro Borges, atual Conselheira Presidente do Conselho Federal de Psicologia, informou que essas irregularidades resultaram na rejeição, pelo plenário do CFP, das contas da entidade de 2013 (peça 1 do TC-001.335/2015-4).

3. Na peça inicial, a Sr<sup>a</sup> Mariza chamou a atenção para o acréscimo superior a 25% na execução do objeto da Concorrência 01/2012 e para o déficit patrimonial de R\$ 3.755.830,00, que prejudicou financeiramente a sua gestão à frente da entidade.

4. A Concorrência 01/2012 teve por finalidade a celebração de contrato para a montagem de toda infraestrutura para a II Mostra Nacional de Práticas em Psicologia.

5. O evento, cujas inscrições tiveram início em 15/12/2011, ocorreu de 20 a 22 de setembro de 2012, no centro de eventos Anhembi na cidade de São Paulo, e contou com as parcerias do Conselho Regional de Psicologia de São Paulo e da Federação Nacional dos Psicólogos.

6. A autora da representação ainda informou que também havia representado junto ao Ministério Público Federal, com respeito ao déficit Patrimonial, devido a tal irregularidade estar relacionada a possível descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. E acrescentou que tomaria medidas cabíveis a respeito da irregularidade na Concorrência 1/2012.

7. A peça de representação contém:

a) Ofício 1592-14/DIR-CFP, de 19/12/2014, comunicando as irregularidades ao TCU e encaminhando os demais documentos (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 1-2);

b) Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Contábeis (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 5-12);

c) Demonstrações financeiras do exercício encerrado em dezembro de 2013;

d) Balanço Patrimonial (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 13);

e) Balanço Financeiro (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 14);

f) Balanço Orçamentário (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 15);

- g) Demonstração das Mutações Patrimoniais (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 16);
- h) Demonstração das Variações Patrimoniais (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 17);
- i) Relatório de Asseguração Limitada dos Auditores Independentes (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 22-34);
- j) Ata da reunião do Conselho Federal de Psicologia que rejeitou, por unanimidade, as contas do exercício de 2013 (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 35-37); e
- k) Representação ao Ministério Público da União (MPU) (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 38-47).

8. Outro documento considerado na presente análise é o relatório da comissão de sindicância instituída pela Portaria CFP 50/2015 (peça 10, p. 4-6).

9. A comissão de sindicância foi constituída para apurar possíveis irregularidades no Processo Administrativo de Licitação CFP 27/2012 (Concorrência Pública 1/2012). Essas irregularidades foram apontadas no relatório de auditoria independente, realizado nas contas do CFP de 2013 (peça 1, p. 5-12 do TC-001.335/2015-4).

10. Portanto, a instrução trata de dois tipos de irregularidades: as irregularidades contábeis e as irregularidades na Concorrência Pública 1/2012.

11. As irregularidades contábeis foram apontadas e analisadas no relatório de auditoria independente (peça 1, p. 5-12 do TC-001.335/2015-4).

12. Já as irregularidades no processo licitatório também foram apontadas no relatório da auditoria independente, mas foram analisadas pela comissão de sindicância, cujo relatório encontra-se na peça 28, p. 17 a 50 do TC-029.688/2015-9.

13. A análise, bem como as medidas saneadoras ou punitivas definidas pela comissão de sindicância, relativas às condutas de servidores na condução da Concorrência 1/2012 estão adstritas ao âmbito disciplinar e não interferem nas análises e medidas saneadoras ou punitivas a serem definidas no processo de controle externo ora em instrução.

14. Portanto, as medidas saneadoras ou punitivas que vierem a ser definidas no âmbito da ação do Tribunal de Contas da União, desde que respeitada a área de atuação constitucional do TCU, não devem ser prejudicadas por imputações anteriores a um mesmo responsável, que tenham ocorrido nos processos administrativos disciplinares.

## II - HISTÓRICO

15. No âmbito do TCU, a representação foi instruída com proposta de diligência para que o CFP informasse as providências já adotadas em face das irregularidades comunicadas (peça 8 do TC-013.337/2008-0), a saber:

a) a gestão passada do CFP deixou dúvidas de não haver respeitado o princípio da continuidade administrativa/financeira, o que inviabiliza ou dificulta a atual gestão do Conselho Federal (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 9-10);

b) a gestão passada do CFP não haver realizado os ativos, bem como a liquidação das obrigações no curso normal das atividades da entidade autárquica, com a apresentação de contínuos déficits operacionais que dificultam a administração do Conselho (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 9-10);

c) a gestão passada do CFP haver apresentado uma Receita Arrecadada de R\$ 20.926.471,00 e uma Despesa Executada de R\$ 21.881.340,00; demonstrando um Déficit Orçamentário de R\$ 954.869,00; não havendo disponibilidade de caixa suficiente para cobertura das obrigações a curto prazo;

d) a gestão passada do CFP não haver se esforçado para eliminar o desequilíbrio financeiro, a fim de viabilizar a continuidade administrativa/financeira.

16. Na relatoria do TC-001.335/2015-4 o Tribunal, ‘considerando que compete ao conselho,

em princípio, adotar as providências ao seu alcance, objetivando a apuração das irregularidades, identificação dos responsáveis pelas mesmas e, conforme o caso, a quantificação dos possíveis danos causados ao Conselho, buscando o seu ressarcimento no âmbito administrativo e/ou judicial', determinou ao CFP que (subitem 1.7.1.1 do Acórdão 1982/2015 - TCU-Plenário):

Adote providências ao seu alcance, objetivando a apuração das irregularidades, identificação dos responsáveis pelas mesmas e, conforme o caso, a quantificação dos possíveis danos causados ao Conselho, conforme disposições do art. 8º da Lei 8.443/1992, ante os fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio da presente representação.

17. De acordo com o referido art. 8º da Lei 8.443/1992:

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

18. Em atendimento ao subitem 1.7.1.1 do Acórdão 1982/2015 - TCU- Plenário, o gestor encaminhou, mediante o Ofício 1689-15/CFP, de 13/11/2015 (peça 7, p. 1 do TC-029.688/2015-9), o Processo Administrativo CFP 1/2015, com sete volumes, autuado no TCU conforme as peças 7-28 do TC-029.688/2015-9.

### **III - EXAME TÉCNICO**

#### **1. 1) Falhas e irregularidades financeiras e contábeis**

19. De acordo com o documento encaminhado ao MPU (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 40), ao tomar posse, a Dra. Mariza Monteiro Borges deparou-se com uma situação financeira deficitária, o que a obrigou a reduzir gastos, a revisar contratos e a atrasar pagamentos, dentre outras ações de contenção de despesas.

20. Entre os fatos apontados como causa, indicava que a gestão anterior teve um prejuízo, em 2013, de R\$ 1.409.485,00, resultante de uma receita de R\$ 21.765.517,00 ante despesas totais de R\$ 23.175.003,00 (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 40).

21. Esse fato, segundo o relatório da auditoria independente (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 3-12), teria potencial para trazer dúvida sobre a capacidade de continuidade da gestão e, portanto, deveria ter sido objeto de observações em nota explicativa. Porém, não o foi.

22. Ainda segundo o relatório da auditoria independente, o déficit orçamentário de 2013, de R\$ 954.869,00, resultou, principalmente, do fato de que as receitas arrecadas na atividade fim (Receita Corrente, Receita Patrimonial, Receita de Serviços e Outras Receitas Correntes) não haverem sido suficientes para cobrir as despesas operacionais (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 10).

23. Segundo a representação, o déficit orçamentário apurado ao final de 2013 (R\$ 954.869,00), aliado a um passivo circulante elevado (R\$ 2.134.196,00), sem um saldo de caixa correspondente (o caixa somava apenas R\$ 608.291,00) colocaram o CFP em condição de desequilíbrio financeiro para o ano vindouro (2014).

24. Por outro lado, o fato de a auditoria independente haver levantado um passivo circulante de passivo circulante de R\$ 2.134.196,00 (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 10) indica que o valor do passivo circulante escriturado, de R\$ 910.240,00 (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 13), não estava correto, o que coloca dúvida sobre o sistema de escrituração contábil da entidade.

25. A razão entre o Ativo Circulante e o Passivo Circulante é denominada Liquidez Corrente. No presente caso, considerando-se o Ativo Circulante de R\$ 1.151.059,00 e o Passivo Circulante de

R\$ 910.240,00), a Liquidez Corrente é 1,26. Esse valor indica que os créditos de curto prazo em 31/12/2013 (Ativo Circulante) eram mais que suficientes para saldar as dívidas a vencer em 2014 (Passivo Circulante).

26. Entretanto, considerando que há falhas na escrituração, se o valor correto do Passivo Circulante é aquele obtido pela auditoria independente junto ao Conselho (R\$ 2.134.196,00), a Liquidez Corrente é 0,54 (R\$ 1.151.059,00/R\$ 2.134.196,00). Nessa situação, a entidade teria condições de pagar, com os créditos de curto prazo, apenas 54% das dívidas com vencimento para 2014.

27. Por outro lado, dado que o Ativo não Circulante é R\$ 11.249.933,00, não há como afirmar, apenas com base no Balanço Patrimonial, que a situação da entidade seria de insolvência no curto prazo (ano de 2014), haja vista a possibilidade de se realizar ativos de longo prazo para compensar a ausência de liquidez. Desde que tais bens possam ser utilizados para esse fim, respeitadas as vedações legais, especialmente as prescrições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

28. Cabe observar que essa projeção parte do pressuposto que os lançamentos contábeis, inclusive o ativo circulante, estejam corretos e que, assim, o Ativo não Circulante seja realmente R\$ 11.249.933,00.

29. E há indicações de que não o estão, tendo em vista que, conforme já mencionado, o Relatório da Auditoria Independente aponta imprecisão nos registros contábeis (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 2-3).

30. A esse respeito, o relatório da auditoria independente deixa claro que ‘as demonstrações contábeis anteriormente referidas não apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira do Conselho Federal de Psicologia - CFP em 31 de dezembro de 2013, o desempenho de suas operações e o seu resultado das variações patrimoniais para o exercício findo naquela data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil’ (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 11).

31. Por último, há as questões mencionadas pela Dra. Mariza (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 2-3): a redução patrimonial de R\$ 3.755.830,00) e as falhas no processo licitatório CFP 027/2012 (Concorrência 1/2012), cuja execução apresentou acréscimo superior a 25%, conforme já mencionado.

32. A redução patrimonial, ou mutação patrimonial negativa de R\$ 3.755.830,00, está registrada na Demonstração das Mutações do Patrimônio Social para o exercício encerrado em 31/12/2013 (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 16).

33. Esse déficit é resultante da perda patrimonial, registrada no Balanço Patrimonial (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 13), onde se verifica uma redução no Patrimônio Líquido de R\$ 13.781.807,00 em 31/12/2012, para R\$ 10.025.977,00, como consequência da redução do ativo da entidade.

34. A comparação das situações em 31/12/2013 e 31/12/2012 mostra que houve redução no ativo em todas as rubricas. Como exemplo cite-se: Caixa, redução de R\$ 1.380.398,00 para 608.291,00; Créditos de Longo Prazo, redução de R\$ 2.352.548,00 para R\$ 1.799.402,00; Ativo Imobilizado, redução de R\$ 11.190.729,00 para R\$ 9.378.907,00 (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 13).

35. Portanto, a análise dos balanços da entidade mostra que a redução patrimonial de R\$ 3.755.830,00 apontada pela Dra. Mariza (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 2-3) é fruto da perda de ativos à qual o CFP foi submetido de 2012 pra 2013.

36. Ante essas considerações, e considerando as falhas da escrituração contábil do CFP, deve-se determinar ao Conselho Federal de Psicologia que regularize a sua escrituração contábil, concedendo-se um prazo de cento e vinte dias para que seja informado ao TCU a respeito do

andamento dessa providência.

37. Com respeito à Concorrência 1/2012, para a contratação da prestação de serviços de montagem e adequação da II Mostra Nacional de Práticas em Psicologia do Conselho Federal de Psicologia, a auditoria independente observou que embora o evento tenha ocorrido em 2012, houve pagamentos em 2013 (ano em que foi realizada aquela auditoria).

38. No ano de 2013, foram pagos R\$ 1.268.781,62, de acordo com a Tabela 1. Tais pagamentos não haviam sido provisionados nas demonstrações contábeis de 2012, o que prejudicou a gestão do CFP em 2013.

39. A esse respeito, a auditoria independente observou que (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 11):

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000) estabelece que o gestor público não pode contrair obrigações de despesas que não possam ser cumpridas integralmente dentro de seu mandato *‘ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este feito’* (art. 42). Entretanto, o art. 36 da Lei 4.320/64 suporta essas transações, desde que, em nossa opinião, e não sobrepondo uma Lei na outra, não viole a disponibilidade financeira do exercício subsequente.

40. A ausência de provisão para esses pagamentos não os torna irregulares. A irregularidade consiste de o administrador contrair a despesa e deixa-la para ser paga no ano seguinte, sem provisão para tal. Ainda com o agravante de as despesas sem provisão havere,m agravado a situação financeira da entidade.

41. A esse respeito, deve-se propor a audiência do gestor, Sr. Humberto Cota Verona, presidente do Conselho Federal de Psicologia no exercício de 2012, para apresentar justificativas para a assunção de dívida no valor de R\$ 1.268.781,62, diferidas para o exercício seguinte (2013), em desrespeito ao art. 42 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

## **2. Falhas e irregularidades na Concorrência 1/2012**

42. A seguir são listadas as irregularidades apuradas pela comissão de sindicância na licitação 27/2012, conforme o Relatório Final da Comissão de Sindicância (peça 10, p. 30-62). O referido relatório também se encontra em peça 28, p. 17-50 do TC-029.688/2015-9).

### **2.1) Incoerências na abertura da licitação**

43. Em 7/5/2012, o Sr. Ronaldo Firmo Furtado, da Divisão de Compras do CFP, encaminhou um projeto executivo ao setor de contabilidade, em anexo ao despacho no qual solicitava informações acerca de disponibilidade orçamentária para abertura da licitação. Chamou a atenção da comissão de sindicância o fato de que, naquela data, tal projeto executivo ainda não havia sido entregue, oficialmente ao CFP. Fato que só veio a ocorrer em 18/5/2012. O fato de o projeto haver sido encaminhado pelo diretor de compras, antes mesmo de ser recebido no CFP, pareceu incoerente para a comissão de sindicância. A comissão entendeu configurar-se indício de que a licitação fora montada.

44. Reforçou, para a comissão de sindicância, o indício de montagem da licitação, a ocorrência de vários despachos no mesmo dia em que o projeto executivo deu entrada no CFP (18/5/2012), como aprovação do projeto e autorização da realização da licitação, criação da comissão de licitação e parecer jurídico atestando a legalidade do processo licitatório (peça 7, p. 187-189 do TC-029.688/2015-9).

45. Ainda segundo a comissão, *‘a celeridade na condução do processo por certo acarretou em falhas no pleno atendimento às exigências da licitação’* (peça 28, p. 29 do TC-029.688/2015-9).

### **Análise**

46. A comissão de sindicância apontou indício de que a licitação fora montada. Entretanto, apenas os fatos aqui narrados (conhecimento prévio do projeto pelo diretor de compras e ocorrência de despachos simultâneos) não são suficientes para provar a montagem da licitação.

47. A montagem do processo ficaria evidente se fosse comprovada escolha previa do vencedor e o ajuntamento posterior de documentos de falsas empresas concorrentes, apenas para a formação do processo.

### **2.2) Inexistência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro**

48. A despeito de despacho do diretor da Divisão de Contabilidade informando à Divisão de Compras sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, a comissão de sindicância não encontrou, no processo licitatório, documento com a estimativa do impacto da contratação para o exercício vigente e para os dois exercícios subsequentes, bem como declaração do ordenador de despesa sobre tal impacto, em conformidade com o planejamento estratégico anual da autarquia, contrariando a legislação vigente, especialmente o artigo 16 da Lei Complementar 101/2000.

#### **Análise**

49. Consta do relatório da sindicância (peça 10, p. 39) que havia uma previsão orçamentária de R\$ 2.000.000,00, aprovada em ata da APAF (Assembleia das Políticas, da Administração e das Finanças do Sistema de Conselhos de Psicologia), em dezembro de 2011 (peça 10, p. 87-123, linha 171), para a realização do evento, com a possibilidade adicional de remanejamentos entre contas e elementos de despesa. Essa previsão de R\$ 2.000.000,00 foi inserida no orçamento do CFP para 2012, conforme peça 11, p. 8.

50. Portanto, havia disponibilidade orçamentária, restando caracterizado apenas o descumprimento do artigo 16 da Lei Complementar 101/2000, pelo fato de não constar a estimativa do impacto do aumento da despesa sobre o exercício em vigor e sobre os dois exercícios subsequentes.

51. Ante o descumprimento de norma legal e devido às consequências financeiras que resultaram dessa despesa, deve-se realizar audiência do Sr. Humberto Cota Verona, então presidente do CFP, para justificar a realização da licitação sem que fossem estimados os impactos financeiros na forma do art. 16 da Lei Complementar 101/2000.

### **2.3) Ausência de justificativa para mudança do local do certame**

52. O Presidente, Sr. Humberto Cota Verona, instituiu comissão especial de licitação no estado de São Paulo (peça 7, p. 189 do TC-029.688/2015-9), local da realização da II Mostra Nacional de Psicologia, sem que houvesse justificativa, em prol do interesse público, para a mudança do local do certame, na forma do art. 20 da Lei 8.666/1993. Tal atitude causou estranheza à comissão de sindicância, ante o fato de o CFP já dispor de comissão permanente de licitação em Brasília/DF, capacitada para o feito.

53. De acordo com o relatório da sindicância, ‘a mudança do local do certame acarretou em dificuldades para o acompanhamento do processo licitatório por parte do CFP, uma vez que este era o responsável por efetuar o pagamento dos serviços’.

#### **Análise**

54. A mudança do local do evento, com a consequente instituição de uma nova comissão de licitação, são atos discricionários a cargo do gestor e não configura irregularidade, a menos que tal ato se demonstrasse contrário ao interesse público ou que tivesse importado em aumento irregular de despesa.

### **2.4) Ausência de cópia do edital da licitação**

55. A comissão de sindicância verificou que não existe no processo licitatório a versão final do edital da licitação, contrariando artigo 38, inciso I, da Lei 8.666/1993.

56. Foi encontrado apenas uma minuta encaminhada para a análise jurídica, e o respectivo parecer pela aprovação do edital (peça 7, p. 187, 188 do TC-029.688/2015-9), mas não a versão final do edital. A ausência da versão final do edital impossibilitou, segundo a comissão de sindicância, o cotejo do edital com as exigências do artigo 40 da Lei 8.666/1993.

### Análise

57. A ausência do edital de licitação no processo caracteriza falha formal, devendo ser proposta recomendação ao CFP para que doravante organize os processos de licitação com os documentos listados no art. 38 da Lei 8.666/1993.

### **2.5) Falta de ampla divulgação do edital**

58. A sindicância, ao analisar o processo licitatório, não encontrou comprovação de que houve a publicação do aviso de licitação em jornal diário de grande circulação, em violação ao art. 21, inciso III, da Lei 8.666/1993.

59. A licitação foi pouco procurada. Apenas uma empresa apresentou proposta, a despeito de quatro empresas terem retirado o edital (peça 7, p. 191 do TC-029.688/2015-9). Os membros da comissão de sindicância avaliaram que se o CFP houvesse publicado o extrato do edital conforme prevê a lei, poderia haver uma maior procura de empresas pelo certame e, assim, resultar em uma melhor proposta para a administração.

### Análise

60. Ao não publicar o extrato do edital, a entidade contrariou o dispositivo legal que visa a resguardar a competitividade que, por sua vez, visa à obtenção da melhor proposta para a administração.

61. Portanto, houve descumprimento do princípio da publicidade, essencial para o resguardo da competitividade do certame e para a validade e a eficácia dos atos

62. Por esse motivo, a presente análise propõe recomendar ao Conselho Federal de Psicologia que adote os procedimentos previstos no artigo 21 da Lei 8.666/1993, com vistas a resguardar a publicidade das licitações.

### **2.6) Falta de assinatura do Presidente da Comissão Especial de Licitação na Ata de sessão de Recebimento e Abertura de Envelopes**

63. De acordo com a comissão de sindicância, e conforme se observa de peça 8, p. 39, do TC-029.688/2015-9, a ata de recebimento dos envelopes de habilitação e julgamento das propostas não está assinada pelo presidente da comissão de licitação, Sr. Luís Fernando de Oliveira Saraiva.

64. A sindicância ainda observou mais dois fatos atípicos no julgamento. Um foi o fato de a comissão de julgamento considerar como critério de julgamento o fato de o preço ofertado de R\$ 1.388.9.261,00 estar abaixo do orçamento estimado da licitação; o outro foi a declaração imediata da ViaTV como vencedora, considerando que não houve interposição de recurso.

65. De acordo com a ata: ‘consultada, a licitante abriu mão da interposição de recurso, previsto no art. 109, da lei 8.666/93. Nenhuma consignação foi solicitada pelos presentes, motivo pelo qual a Comissão dá por encerrada a presente Sessão, às 11h e 10 min’.

### Análise

66. A ausência da assinatura do presidente da comissão na ata de julgamento, conforme o art. 43, § 1º, da Lei 8.666/1993, sem a devida justificativa para tal, na forma do art. 51, § 3º, da Lei 8.666/1993, coloca em dúvida a lisura do processo, pois não há como precisar se o presidente estava apenas ausente, ou se discordou do veredito da comissão.

67. Essas observações são importantes pois por não haver justificado a sua ausência, o presidente da comissão não pode ser excluído de eventuais responsabilizações por irregularidades

que, porventura, venham a ser atribuídas aos demais membros da comissão de licitação, no tocante àquele julgamento de propostas.

68. Quanto à adjudicação com base no preço de referência, não será necessária nova providência, tendo em vista que no julgamento de uma licitação do tipo ‘menor preço’, o julgamento é feito pela comparação do preço ofertado com o preço de referência e com os valores cotados pelos concorrentes. Como no presente caso, não havia concorrentes, o critério foi apenas a compatibilidade com o preço de referência.

69. Também com respeito à não concessão do prazo recursal, não se vislumbra óbice, uma vez que apenas os licitantes podem recorrer do julgamento da licitação. E não havia outros licitantes, motivo pelo qual, a administração optou por não esperar o cumprimento do período previsto no art. 109, inciso I, ‘b’, da Lei 8.666/93 e adjudicar, imediatamente, em favor da única licitante presente.

70. Essa possibilidade não é contemplada na Lei 8.666/1993 e alterações posteriores. Mas é previsto para os pregões, conforme o art. 4º, inciso XX, da Lei 10.520/2002: ‘a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor’.

71. Portanto, fazendo-se uma analogia com as regras válidas para os pregões, e considerando que só havia uma licitante, não houve irregularidade na adjudicação imediata do resultado, durante a sessão de julgamento das propostas, sem a concessão do prazo recursal.

72. Quanto ao não licitante interessando em questionar a decisão da comissão de licitação, resta o direito de petição.

73. Portanto, das questões aqui consideradas, restou irregular apenas a não assinatura do presidente da comissão de licitação na ata de julgamento das propostas.

74. Ante o exposto, deve-se propor audiência do Sr. Luís Fernando de Oliveira Saraiva então presidente da Comissão Extraordinária de Licitação que julgou a Concorrência 1/2012 do Conselho Federal de Psicologia, ante a não assinatura da ata de julgamento das propostas, em descumprimento do art. 43, § 1º, da Lei 8.666/1993.

## **2.7) Erros na planilha de preço que culminaram em apostilamento do contrato**

75. Houve um apostilamento do contrato em atendimento à solicitação do contratado, que alegou erro na fórmula da soma para totalização dos valores da proposta vencedora. Ou seja, para a correção do valor global do contrato. O apostilamento foi autorizado pelo Conselheiro Presidente Sr. Humberto Cota Verona.

76. A correção onerou o contrato em R\$ 39.600,00. O valor total passou de R\$ 1.389.261,00 (peça 3, p. 38 do TC-029.688/2015-9) para R\$ 1.428.861,00 (peça 8, p. 134-135 do TC-029.688/2015-9). O termo de apostilamento encontra-se na p. 8, p. 62 do TC-029.688/2015-9.

77. Os membros da comissão de sindicância avaliaram que, se houve erro da licitante na totalização do valor proposto, a correção não deveria onerar o contrato. Considerou também que se foi com aquele valor que a empresa venceu a licitação, cujo julgamento foi pelo valor global, a mesma deveria honrar o valor declinado na proposta e executar o contrato nesses termos.

### **Análise**

78. A solicitação de correção no preço foi feita pelo Sr. Renato Massayuki Sakata (peça 8, p. 52 do TC-029.688/2015-9). Foi informado que o valor global da planilha apresentada na licitação (peça 8, p. 21-38 do TC-029.688/2015-9) tinha um erro na fórmula da somatória, por não incluir os subitens 6.1, 6.2 e 6.3, que somados perfaziam R\$ 39.600,00.

79. Na presente análise somaram-se todos os subitens da planilha de preços apresentada na licitação pela Via TV, chegando ao valor total de R\$ 1.428.861,00. Isoladamente, os subitens 6.1, 6.2 e 6.3 perfazem R\$ 39.600,00 (peça 8, p. 30 do TC-029.688/2015-9). Portanto, o valor requerido está informado corretamente.



80. O erro na soma dos itens de custo, em princípio, não caracterizou má-fé, uma vez que não há indicativos de que tenha visado a burlar a concorrência.

81. Se a supressão de itens visasse a baixar o preço artificialmente frente aos concorrentes para, depois de vencer a licitação, pleitear a aditivação do contrato acima dos valores cotados pelos outros licitantes, estaria caracterizado jogo de planilha.

82. Também haveria jogo de planilha se após o apostilamento, os itens 6.1, 6.2 e 6.3 ingressassem na planilha com um custo muito alto, ou com quantitativos elevados.

83. No pedido de apostilamento, a Via TV cotou os itens 6.1, 6.2 e 6.3 a R\$ 12.000,00, R\$ 24.000,00 e a R\$ 3.600,00, respectivamente, e no orçamento da licitação, essas rubricas estavam avaliadas em R\$ 12.936,00, R\$ 26.400,00 e R\$ 3.944,16, nesta ordem. Portanto, não está caracterizado jogo de planilha, porque os quantitativos e os custos dos subitens 6.1, 6.2 e 6.3 são compatíveis com o orçamento da licitação.

84. No jogo de planilha, o licitante de má-fé cota os itens em pequena quantidade e a preço elevado. Depois, mediante termo aditivo, eleva os quantitativos, impactando o valor global do contrato. De outra forma, eles cotam itens em grandes quantidades e a preços baixos para, depois de celebrado o contrato, aumentar os preços unitários desses itens e elevar o preço global do contrato. Esse artifício criminoso visa a burlar a concorrência e a causar prejuízo ao contratante.

85. No presente caso, a entidade cumpriu o art. 47 da Lei 8.666/1993, ao fornecer ‘junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação’.

86. Entretanto, a comissão de licitação falhou ao não conferir os valores unitários e totais de cada item, bem como ao não verificar a soma, ou seja, o valor global da proposta vencedora.

87. Porém, conforme já observado, não houve prejuízo para a concorrência pois, mesmo com a correção da soma dos itens, o preço global não ultrapassou o preço de referência, constante de peça 7, p. 186, a saber: R\$ 1.584.524,28.

88. Analisando estritamente por esse aspecto, a correção da planilha não apresentaria irregularidade. Entretanto, cabe observar que o preço de referência não foi calculado pelo CFP, mas por empresa terceirizada, a Redondo Consultoria. Na peça 7, p. 142 do TC-029.688/2015-9, consta o ofício assinado pelo Senhor Silas Fonseca Redondo Filho, proprietário da empresa Redondo Consultoria, informando que o projeto artístico-arquitetônico, o memorial descritivo e a planilha orçamentária foram elaboradas pela empresa Redondo Consultoria.

89. Por outro lado, há indícios de que a empresa Redondo Consultoria, bem como a Votupoca, do Sr. Nivaldo Vitorino, tem ligações com a Via TV, vencedora do certame.

90. Portanto, se essas empresas estão relacionadas com a Via TV, há risco de o preço de referência não refletir a realidade do mercado, mas de ter sido definido de forma a favorecer a Via TV. O possível vínculo entre as empresas Redondo, Votupoca e Via TV é abordado no tópico seguinte.

91. Ante essas considerações, deve-se recomendar ao Conselho Federal de Psicologia que atente para o fato de que nos julgamentos de licitações, a rubrica de cada membro da comissão de licitação, conforme art. 43, § 2º, da Lei 8.666/1993, implica que cada documento ou página rubricado foi conferido pelos membros da comissão, e que os membros da comissão são passíveis de responsabilização na forma do art. 51, § 2º e 3º, da Lei 8.666/1993.

## **2.8) Possível ilegalidade na contratação do Estúdio Votupoca e possível vínculo entre a empresa Redondo Consultoria e Estúdio Votupoca**

92. A comissão de sindicância questionou o fato de não haver no processo licitatório informações a respeito da contratação do estúdio Votupoca, responsável pela elaboração dos desenhos anexos ao projeto complementar que serviu de base para a celebração do Termo Aditivo.

93. A comissão de sindicância verificou a existência de comunicação (e-mail) de 20/4/2012, em que o Sr. Nivaldo Vitorino (da empresa Votupoca) enviou para o Sr. Marcos Ferreira (Curador da II Mostra de Psicologia) os projetos da instalação Direitos Humanos e do túnel, com a exposição das mulheres psicólogas expostas na parede externa. Naquela comunicação, Nivaldo Vitorino informava, ainda, que os memoriais descritivos seriam enviados no dia seguinte (peça 7, p. 139 do TC-029.688/2015-9).

94. A resposta do Sr. Marcos Ferreira (Curador da II Mostra de Psicologia) consta de (peça 7, p. 140 do TC-029.688/2015-9). Nela, ele respondeu ao Sr. Nivaldo Vitorino (da empresa Votupoca), nos seguintes termos: ‘Nivaldo acredito que o próximo e urgente passo seja termos um memorial descritivo para a construção e para conteúdo das salas de espelhos, do túnel e da apresentação da pesquisa. Isso Servirá para licitar esse serviço. Acredito que valha a pena você tratar disso com o Silas e o Pepe’. (Silas Redondo, da empresa Redondo Consultoria, e Diógenes Pepe, Coordenador do CRP/SP).

95. Em nova comunicação, do mesmo dia (20/4/2012), o Sr. Nivaldo Vitorino encaminhou um novo e-mail (peça 7, p. 140 do TC-029.688/2015-9) pedindo para desconsiderar os projetos anteriormente encaminhados e enviando ‘os projetos para as três instalações e os respectivos memoriais descritivos’.

96. Chamou a atenção da sindicância o fato de o Sr. Nivaldo Vitorino, autor do projeto arquitetônico que subsidiou a contratação da empresa Via TV responder como arquiteto da empresa Redondo Consultoria e encontrar-se identificado com endereço de e-mail da empresa Votupoca. Para a comissão de sindicância, tais fatos podem indicar ‘vinculo de acertos’ entre a empresa Redondo e a empresa Votupoca.

### **Análise**

97. De acordo com a comunicação de peça 7, p. 140 do TC-029.688/2015-9, fica evidente que o Sr. Nivaldo Vitorino pertencia à empresa Votupoca.

98. Na peça 7, páginas 143-186 do TC-029.688/2015-9, constam o projeto artístico-arquitetônico, o memorial descritivo e a planilha orçamentária. O ofício encaminhando os documentos é assinado pelo Senhor Silas Fonseca Redondo Filho, da empresa Redondo Consultoria (peça 7, p. 142- do TC-029.688/2015-9). Mas, no Memorial descritivo consta o Sr. Nivaldo Vitorino, da Votupoca, como autor.

99. E a Redondo Consultoria é a autora do projeto, de acordo com o despacho do Sr. Ronaldo Firmo Furtado (peça 7, p. 39 do TC-029.688/2015-9).

100. Daí a perplexidade da equipe de sindicância: se o Senhor Nivaldo Vitoriano pertence à empresa Votupoca, como que ele faria parte da empresa Redondo.

101. Essas questões também remetem à Concorrência 1/2012. Na ocasião, a Redondo Consultoria foi contratada, mediante carta convite, para elaborar o projeto que, licitado, resultou na contratação da Via TV. Mas, a despeito de a contratada ser a Redondo Consultoria, o autor do projeto foi o Sr. Nivaldo Vitoriano, da empresa Votupoca.

102. Tais constatações podem indicar possíveis ligações entre as empresas Redondo Consultoria, Votupoca e Via TV.

103. Caso o Sr. Nivaldo Vitorino seja funcionário ou sócio da Via TV, há flagrante descumprimento do artigo 9º da Lei 8.666/1993, segundo o qual o autor do projeto básico, ou do projeto executivo, não pode participar direta, ou indiretamente, da licitação.

104. Também não podem participar da licitação empresa responsável pela elaboração do projeto básico, ou executivo, ou empresa em que o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista,

ou detentor de mais de cinco por cento do capital com direito a voto (artigo 9º, inciso II, da Lei 8.666/1993).

105. Ante essas considerações, e tendo em vista que para a comissão de sindicância, esses fatos podem indicar ‘vínculo de acertos’ entre a empresa Redondo e a empresa Votupoca. E considerando que o projeto que resultou no aditivo foi confeccionado em papel timbrado da empresa Votupoca, deve-se chamar em audiência o Senhor Humberto Cota Verona para explicar porque a planilha orçamentária e o preço de referência foram elaborados pela empresa Redondo Consultoria e não pelo Conselho Federal de Psicologia, bem como informar qual a relação entre as empresas Redondo Consultoria, Votupoca e Via TV.

### **2.9) O aditamento do contrato em valor superior ao previsto na Lei de Licitações e Falhas na elaboração do Projeto Complementar para Aditamento do contrato**

106. A comissão de sindicância constatou que em 8/8/2012 o Sr. Gilson de Souza Oliveira, Coordenador Administrativo Financeiro do Conselho Federal de Psicologia, encaminhou à Divisão de Compras solicitação de providências para aditamento do contrato com a empresa Via TV para a montagem da II Mostra Nacional de Práticas em Psicologia (peça 8, p. 64 do TC-029.688/2015-9).

107. O contrato original encontra-se na peça 8, p. 43-49 do TC-029.688/2015-9. O valor de R\$ 1.386.074,50, foi aditivado em R\$ 1.389.261,00 (97% do valor contratado), muito acima dos 25% permitidos no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1992.

108. A comissão de sindicância colheu a justificativa do presidente e da tesoureira do CFP, Sr. Humberto Cota Verona e Srª Monalisa Barros (peça 28, p. 35-36 do TC-029.688/2015-9 e peça 8, p 114-115 do TC-do TC-029.688/2015-9). Os argumentos são os mesmos listados na justificativa do Projeto Complementar (peça 8, p. 65 do TC-029.688/2015-9):

Inicialmente, quando da realização da licitação para contratar a empresa para executar os serviços de montagem, foi elaborado um projeto descritivo e orientativo, capaz de fornecer subsídios à empresa contratada a realizar os serviços. Acontece que o projeto foi definido baseado na perspectiva de participação de até 12.000 pessoas, no entanto, para surpresa dos organizadores, o número de inscritos já ultrapassa a casa dos 25.000.

Ciente da nova realidade do evento, o CFP elaborou um projeto complementar capaz de abrigar todos os inscritos, bem como procedeu à ampliação do espaço destinado a abrigar a II Mostra Nacional de - Práticas em Psicologia. Contudo verificou-se que o valor do contrato mantido com a empresa responsável pela montagem da infraestrutura era insuficiente e não cobriria os gastos adicionais derivados do aumento do número de participantes e da ampliação do espaço.

Não obstante a isso, se verificou não haver tempo, hábil para realização de uma nova licitação e que a única opção para não comprometer a realização do evento em tela é a realização de um termo aditivo.

Diante de todos os fatos, foi solicitada a empresa contratada a apresentar nova proposta financeira, para os serviços extras. A proposta encaminhada ao CFP, datada de 29 de agosto de 2012, com o valor de R\$ 1.386.074,50, representa um percentual de acréscimo acima dos fixados na lei 8666/93, em seu artigo 65, inciso II.

109. A análise da comissão de sindicância concluiu que não haveria como justificar a alegada surpresa dos gestores com o número de inscritos (peça 28, p. 37 do TC-029.688/2015-9), visto que:

a) era de conhecimento prévio dos gestores do CFP que o evento se destinava a um público de 30.000 pessoas, todavia eles optaram por alugar o Palácio das Convenções, cuja capacidade não comportava mais que 5.000 pessoas;

b) o sistema de inscrição permitia o acompanhamento diário, semanal e mensal da quantidade de inscritos pelos gestores, conforme verificado junto aos relatórios emitidos pelo gerente

de Tecnologia da Informação do CFP, bem como no depoimento desse gerente, que afirma que desde a concepção do projeto, a meta era de 25.000 inscritos.

110. Com respeito ao projeto complementar, a avaliação da comissão de sindicância foi que além de não estar assinado, o documento contém itens de custo já contemplados no memorial descritivo utilizado para a realização da licitação, que resultou no contrato que estava sendo aditado.

### Análise

111. O contrato com a Via TV, resultante da Concorrência 1/2012, foi assinado em 6/6/2012, conforme peça 8, p. 132-138 do TC-029.688/2015-9. De acordo com a Cláusula Quinta, o valor original do contrato foi R\$ 1.389.261,00 (peça 8, p. 134 do TC-029.688/2015-9). O evento seria realizado nos dias 20 a 22 de setembro de 2012.

112. Primeiro, houve um aditamento do contrato por alegada falha no somatório dos preços na proposta da licitante vencedora, a pedido da mesma, conforme já abordado no subitem 2.7 desta instrução.

113. Recapitulando, essa correção aumentou o valor do contrato em R\$ 39.600,00, passando de R\$ 1.389.261,00 (peça 3, p. 38 do TC-029.688/2015-9) para R\$ 1.428.861,00 (peça 8, p. 134-135 do TC-029.688/2015-9). O termo de apostilamento encontra-se na p. 8, p. 62 do TC-029.688/2015-9.

114. Dessa forma, o termo aditivo elevou o contrato de R\$ 1.428.861,00 (valor já apostilado) para R\$ 2.814.935,50. O acréscimo de 97% é muito superior aos 25% permitidos no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1992.

115. Como se viu da justificativa transcrita acima (constante da peça 8, p. 65-97 do TC-029.688/2015-9) o projeto original previa a participação de até 12.000 pessoas, no entanto, para surpresa dos organizadores, o número de inscritos já ultrapassava a casa dos 25.000.

116. Entretanto, o Relatório de Inscritos da 2ª Mostra (peça 12, p. 42 do TC-029.688/2015-9) indica que em 29/6/2012, quando da abertura das propostas (peça 8, p. 40 do TC-029.688/2015-9), já havia 20.000 inscritos. O número de inscritos já estava na casa de 20.000 desde setembro de 2011, um ano antes do evento.

117. Portanto, se o presidente do Conselho Federal de Psicologia optou por licitar o evento para apenas 12.000, no momento em que já havia mais de 20.000 inscritos, não se sustenta a alegação de que houve surpresa com o número de inscritos.

118. Resta comprovado que os motivos apontados na justificativa do projeto complementar são falsos, visto que em setembro de 2011, quase um ano antes da licitação, já havia mais de 20.000 inscritos.

119. Ora, tendo em vista que as razões apresentadas pelo gestor para a realização do ato administrativo (aditamento do contrato) são inválidas, torna-se inválido o ato. A base para essa conclusão é a Teoria dos Motivos Determinantes.

120. A respeito dessa teoria, no voto proferido no Acórdão 1.147/2010-TCU-Plenário, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti observou que ‘a motivação inadequada pode ser considerada ilegítima e tornar o ato inválido’. Na oportunidade, o relator reproduziu texto extraído do livro Direito Administrativo Brasileiro, 28ª ed., Malheiros Editores, 2003, p. 193, em que é definida a teoria dos motivos determinantes:

A teoria dos motivos determinantes funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. Mesmo os atos discricionários, se forem motivados, ficam vinculados a esses motivos como causa determinante de seu cometimento e se

sujeitam ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados. Havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade, o ato é inválido.

121. Em voto proferido no Acórdão 467/2010-TCU-Plenário, o Ministro Benjamin Zymler reconheceu que a teoria dos motivos determinantes ‘igualmente fundamenta as decisões desta Corte’.

122. Portanto, sendo falsos os motivos alegados pelos gestores, e pautado na teoria dos motivos determinantes, conclui-se que foi inválida a aditativação do contrato.

123. Com respeito às falhas no projeto complementar, o presidente do CFP, Humberto Cota Verona e a tesoureira Monalisa Nascimento dos Santos Barros aprovaram o referido projeto a despeito de o mesmo não estar assinado nem especificar a responsabilidade técnica (peça 8, p. 99 do TC-029.688/2015-9).

124. A autoria do projeto básico é fundamental para o cumprimento do artigo 9º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, que impedem, conforme já mencionado, a participação dos autores do projeto básico e do projeto executivo na licitação. Também é importante para o estabelecimento da responsabilidade técnica.

125. Por haver aprovado o documento sem a indicação da autoria, o Sr. Humberto Cota Verona e a Srª Monalisa Nascimento dos Santos Barros assumiram toda a responsabilidade pela veracidade das informações constantes dos projetos.

126. Portanto, deve-se deixar claro que o presidente do CFP, Humberto Cota Verona e a tesoureira Monalisa Nascimento dos Santos Barros, que aprovaram o referido projeto (peça 8, p. 99 do TC-029.688/2015-9), não podem se eximir de eventuais responsabilidades pela aprovação indevida do mesmo.

127. Quanto à existência de itens de custo já contemplados na licitação, cabe observar que as montagens do pavilhão norte (objeto do aditivo) guardam semelhanças com as montagens licitadas (objeto do contrato original).

128. Portanto não tem, em princípio, como impugnar essas despesas apenas pelo fato de os objetos das mesmas serem idênticos a outros já listados na licitação inicial.

129. Ante o exposto, deve-se propor a citação do senhor Humberto Cota Verona, à época presidente do CFP, e da Senhora Monalisa Nascimento dos Santos Barros, Tesoureira, para apresentarem alegações de defesa ou devolverem aos cofres do Conselho Federal de Psicologia R\$ 1.268.781,62, pagos à Via TV no termo aditivo ao contrato da Concorrência 1/2012, cuja aditativação ocorreu sem amparo legal.

#### **2.10) Ausência de posicionamento no parecer emitido pela assessoria jurídica, do CFP, sobre o aditamento do contrato**

130 A comissão de sindicância analisou o parecer jurídico, da lavra do consultor jurídico do CFP, Sr. Fernando Augusto Miranda Nazaré, acerca da legalidade do aditamento do contrato e constatou que o mesmo não legitima a celebração, mas limita-se a concluir, de forma imprecisa, que: ‘ante todo o exposto, deve-se verificar se a contratação em tela obedece aos requisitos previstos na Decisão TCU 215/99’ (peça 8, p. 117-122 do TC-029.688/2015-9).

131. No entendimento da sindicância, o consultor descumpriu o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/1993, segundo o qual: ‘as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração’.

132. A comissão de sindicância compreende que a análise jurídica não deveria ser meramente formal, e que o exame jurídico superficial pode ter acarretado a ilegalidade do instrumento (termo aditivo), e deve acarretar responsabilidade dos envolvidos.

### Análise

133. A comissão de sindicância compreendeu que o parecer jurídico não aprovou a celebração do aditivo devido à conclusão do mesmo na peça 8, p. 122 do TC-029.688/2015-9, de que 'ante todo o exposto, deve-se verificar se a contratação em tela obedece aos requisitos previstos na Decisão TCU 215/99'.

134. Entretanto, da leitura da peça, depreende-se que o referido parecer aprovou a aditivação do contrato, pelos motivos expostos a seguir.

135. Em sua argumentação (peça 8, p. 121 do TC-029.688/2015-9), o parecerista, Sr. Fernando Augusto Miranda Nazaré, valeu-se de excertos de doutrinadores conceituados, para chegar a duas ideias principais: 1) houve modificação qualitativa, e não quantitativa do projeto; e 2) tratou de fato superveniente, anômalo, invulgar, desconcertante de sua previsão inicial.

136. Essa instrução demonstrará que nenhum desses dois argumentos estão corretos diante da situação encontrada e à luz da Lei 8.666/1993.

137. Caso a situação concreta caracterizasse modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos objetivos da administração contratante, o aditivo estaria enquadrado na alínea 'a' do inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/1993. Seria o caso de modificação qualitativa.

138. O parecerista mencionou texto doutrinário de Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, 22 ed., p. 60S) com entendimento de que os limites estabelecidos nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666/1993 só se aplicam à alínea 'b' do inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/1993 (acréscimo ou supressão quantitativa).

139. Portanto, o parecerista, ao enquadrar o caso concreto como modificação qualitativa do projeto (alínea 'a' do inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/1993), tenta provar que o mesmo não estaria debaixo da limitação de 25% que, segundo ele, se aplicaria apenas aos acréscimos quantitativos (alínea 'b' do inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/1993).

140. Entretanto, conforme já narrado nesta instrução, a aditivação constou da expansão da estrutura dimensionada para 12.000 visitantes, para que pudesse atender a 24.000 visitantes. Foi, portanto, alteração quantitativa.

141. Além de excluir o caso da vedação presente nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, o Sr. Fernando Augusto Miranda Nazaré, autor do parecer, afirmou que o acréscimo de 97% no valor do contrato satisfazia as condições da Decisão 215/99 - TCU - Plenário, conforme transcrito (peça 8, p. 121 do TC-029.688/2015-9):

Depreende-se, então conforme justificativa... que a presente contratação observa os pressupostos contidos na Decisão Plenária 215/99 do Tribunal de Contas da União, onde restou assentado ser facultado à Administração ultrapassar aqueles limites, desde que, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade...

142. Portanto, mesmo tendo concluído que se deveria 'verificar se a contratação em tela obedece aos requisitos previstos na Decisão TCU 215/99', no seu corpo, o parecer contém a afirmação de que o aditivo atende a referida decisão desta Corte.

143. A respeito do argumento no parecer (de que o limite de 25% só se aplica à alínea 'b'), o fato de a redação do § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993 conter a frase 'o contratado fica obrigado a aceitar', remete à unilateralidade e, portanto, a todo o inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/1993. Logo, os limites fixados nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666/1993 se aplicam às alíneas 'a' e 'b' do inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/1993.

143. A alínea ‘a’ do subitem 8.1 da Decisão 215/99 - TCU - Plenário corrobora esse entendimento de que os limites fixados nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666/1993 se aplicam tanto às variações qualitativas (alínea ‘a’) como às alterações quantitativas (alínea ‘b’):

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei (Subitem 8.1 da Decisão 215/99 - TCU - Plenário).

144. Portanto, o parecer usou a decisão do TCU para defender que o caso não estava sujeito aos limites legais por ser modificação qualitativa, enquanto que a decisão do TCU mencionada afirma que tanto as mudanças qualitativas (alínea ‘a’) como as variações quantitativas (alínea ‘b’) estão sujeitas aos limites dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93.

145. De acordo com o inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/1993, os contratos podem ser alterados unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

146. A situação aqui analisada não é de modificação do projeto, mas de ampliação do objeto. Isso porque o projeto inicial foi mantido. O projeto licitado na Concorrência 1/2012 não foi alterado. O que ocorreu foi a contratação de um novo projeto mediante termo aditivo, o que ampliou o alcance do evento ao expandi-lo para o Pavilhão Norte do Anhembi.

147. Portanto, o termo aditivo aqui analisado não tratou de modificação qualitativa, pois não foi uma mudança na concepção do projeto. Se assim fosse, tratar-se-ia da alínea ‘a’ do inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/1993. O que houve foi modificação quantitativa, acréscimo nos quantitativos do objeto. E, situações dessa natureza enquadram-se na alínea ‘b’ do inciso I do artigo 65 da Lei 8.666/1993.

148. A excepcionalidade facultada na alínea ‘b’ do subitem 8.1 da Decisão 215/99 - TCU - Plenário aplica-se ‘nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas’, não se aplica às variações quantitativas, como o caso em comento. Logo, a alínea ‘b’ do subitem 8.1 da Decisão 215/99 - TCU - Plenário não se aplica ao presente caso.

149. Mesmo que por extrapolação se quisesse aplicar a alínea ‘b’ do subitem 8.1 da Decisão 215/99 - TCU - Plenário ao presente caso, a decisão somente seria favorável se fossem satisfeitos cumulativamente os itens I a VI do subitem 8.1 daquele *decisum*.

150. Uma leitura dos itens I a VI do subitem 8.1 da Decisão 215/99 - TCU - Plenário deixa claro que a situação que levou ao aditamento do contrato não satisfaz aos itens III e VI *in verbis*:

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

(...)

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea ‘a’, supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssima a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;

151. O caso em análise não foi fato superveniente, nem as consequências de uma nova licitação seriam danosas ao interesse público, haja vista já estar demonstrado nesta instrução que a

licitação contemplava 12.000 visitantes, enquanto que um ano antes já havia 20.000 inscritos (peça 12, p. 42 do TC-029.688/2015-9).

152. Dessa forma, não era difícil prever que haveria a necessidade de atender a mais inscritos do que o projeto inicial se destinava a atender.

153. Ante o exposto, deve-se propor a audiência do Sr. Humberto Cota Verona, então presidente do CFP, e da tesoureira Monalisa Nascimento dos Santos Barros, para apresentarem justificativas ante a aprovação do termo aditivo, mesmo sem parecer jurídico expressamente favorável.

### **2.11) Ausência de fiscal para o contrato e Ausência de atesto nas notas fiscais**

154. Contrariamente ao que prescreve o artigo 67 da lei 8.666/1993, segundo o qual a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, a comissão de sindicância não encontrou no processo licitatório documento que indique a atuação do fiscal do contrato.

155. Essa situação indica o descumprimento também de cláusulas contratuais:

a) subitem 7.2 da Cláusula Sétima (Da Forma e Condições de Pagamento): ‘O efetivo pagamento será efetuado em até cinco dias da realização do evento, mediante a constatação pelo fiscal do contrato, do cumprimento de todos os serviços previstos’;

b) subitem 9.2 da Cláusula Nona (Das Obrigações da Contratante): ‘Exercer a fiscalização dos serviços por meio de representante especialmente designado, na forma prevista no art. 67 da Lei 8.666/1993, procedendo ao atesto nas respectivas faturas, com ressalvas e/ou glosas que se fizerem necessárias’;

c) subitem 10.1 da Cláusula Décima (Da Fiscalização): ‘A execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por um representante da contratada, conforme previsto na Lei 8.666/1993’;

d) subitem 10.3 da Cláusula Décima (Da Fiscalização): ‘A contratada se reserva o direito de rejeitar, no todo ou em parte, os serviços prestados, materiais e equipamentos, se em desacordo com o presente contrato’.

156. A comissão de sindicância verificou que, contrariamente ao que prescrevem os artigos 73 e 74 da Lei 8.666/1993, e a cláusula nona do contrato, as notas fiscais não continham o atesto de um fiscal do contrato, devidamente constituído.

157. Na oitiva do Sr. Wladimir Rogério Reis, contador do CFP, realizada pela comissão de sindicância, o mesmo afirmou que a fiscalização do contrato foi delegada ao Sr. Diógenes Pepe, funcionário do CRP 6ª Região e membro da comissão de licitação.

158. Entretanto, a sindicância não encontrou nenhum documento que comprovasse tal delegação. Também não encontrou atesto do Sr. Diógenes Pepe nas notas fiscais, como manda a lei.

### **Análise**

159. A não atuação do fiscal, bem como a ausência do atesto nas notas fiscais, importam no não reconhecimento, pela contratante, da execução dos serviços contratados.

160. A situação caracteriza pagamento irregular, em face do disposto no art. 62 da Lei 4.320/1964, segundo o qual ‘o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação’.

161. De acordo com o § 2º do art. 63 da Lei 4.320/1964, a liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;



III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

162. O comprovante da prestação do serviço, nesse caso, é o atesto do fiscal do contrato nas notas fiscais.

163. Sem a comprovação da prestação do serviço, o pagamento foi realizado sem a regular liquidação.

164. Sem a liquidação, o pagamento é irregular, pois é na liquidação que é feita a 'verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito' (art. 63, *caput*, da Lei 4.320/1964). O pagamento é irregular exatamente porque operado sem a verificação do direito adquirido pelo credor, ou seja, a comprovação da execução do serviço.

165. Ante o exposto, deve-se propor a citação do senhor Humberto Cota Verona, à época presidente do CFP, e da Senhora Monalisa Nascimento dos Santos Barros, Tesoureira, para apresentarem alegações de defesa ou devolverem aos cofres do Conselho Federal de Psicologia os valores pagos sem o aval do fiscal do contrato, bem como pela ausência de atesto nas notas fiscais.

### **2.12) Não emissão das notas de empenho**

166. A comissão de sindicância constatou que o CFP não emitiu as notas de empenho, previamente às despesas pagas no âmbito do contrato resultante da Concorrência 1/2012, bem como do seu termo aditivo. Tal procedimento contrariou o artigo 60 da lei 4.320/1964, segundo o qual é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

#### **Análise**

167. Conforme o artigo 58 da Lei 4.320/1964, 'o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

168. É 'vedada a realização de despesa sem prévio empenho' (artigo 60 da Lei 4.320/1964).

169. O empenho funciona como um reserva do crédito orçamentário para o cumprimento do contrato, e é emitido logo após a celebração do contrato, em favor do contratado. Essa medida visa a reservar o crédito em favor do contratado, para impedir que durante o período em que o mesmo esteja prestando os serviços, o crédito seja utilizado para outro fim e, após o serviço concluído, a administração não tenha como pagar o prestador do serviço.

170. Por esse motivo, o empenho é peça fundamental na comprovação do direito do credor (liquidação), conforme o inciso II do § 2º do artigo 63 da Lei 4.320/1964. A boa prática indica que a ordem de serviço para o início dos serviços só seja emitida após o empenho do crédito.

171. No presente caso, conforme se vê na Tabela 1, cerca de metade dos pagamentos ficou para o ano seguinte, prejudicando o prestador do serviço. Avalia-se que a negligência na emissão do empenho pode ter contribuído para esse problema.

### **Tabela 1 - Pagamentos efetuados**

Contrato Original
-------------------

Nota fiscal	Localização na peça 27 do TC-029.688/2015-9	Valor pago	Data	Autorização do pagamento
58	Página 39	668.872,03	28/9/2012	Tesoureira: Monalisa Nascimento dos Santos Barros
59	Página 51	144.880,00		
495	Página 44	480.081,62		
Total		1.293.833,65		
<b>Termo Aditivo</b>				
Nota fiscal	Localização na peça 27 do TC-029.688/2015-9	Valor pago	Data	Autorização do pagamento
70	Página 56	452.750,00	04/2/2013	Tesoureira: Monalisa Nascimento dos Santos Barros
522	Página 60	441.992,21		
523	Página 63	5.976,3		
2	Página 66	7.714,86		
1	Página 69	360.348,25		
Total		1.268.781,62		
<b>Locação do espaço</b>				
Nota fiscal	Localização na peça 27 do TC-029.688/2015-9	Valor pago	Data	Autorização do pagamento
126438	Página 73	208.627,20	17/8/2012	Tesoureira: Monalisa Nascimento dos Santos Barros

Fonte: peça 27, p. 38-73 do TC-029.688/2015-9.

172. Portanto, os pagamentos foram realizados sem prévio empenho, em flagrante descumprimento à norma legal.

173. Ante o exposto, deve-se propor as audiências do senhor Humberto Cota Verona, à época presidente do CFP, e da Senhora Monalisa Nascimento dos Santos Barros, tesoureira, para apresentarem razões de justificativa para os pagamentos listados a seguir, sem o prévio empenho.

**Tabela 2 - Valores pagos sem a regular liquidação**

Valor	Data	Objeto
1.293.833,65	28/9/2012	Contrato original com a Via TV, resultante da Concorrência 1/2012
1.268.781,62	04/2/2013	Termo aditivo
208.627,20	17/8/2012	Locação do pavilhão Anhembi

**2.13) Pagamento de despesas extras, sem o devido amparo legal**

174. A comissão de sindicância constatou despesas no valor de R\$ 15.120,00 com alimentação, transporte e outras despesas miúdas de pronto pagamento realizadas na II Mostra de Psicologia não previstas no edital da licitação.

175. No entendimento da comissão de sindicância essas despesas poderiam haver sido planejadas a priori, sendo os custos incorporados ao processo licitatório, de forma a obter o melhor resultado para a administração e, por conseguinte, preservar o princípio da economicidade.

**Análise**

176. As despesas foram realizadas fora do processo licitatório, mas destinavam-se ao mesmo objeto, ou seja, a II Mostra de Psicologia. Teria sido uma espécie de complementação, visto tratar-se de despesas não previstas nas planilhas da licitação e na planilha do aditamento contratual.

177. Se essas despesas faziam parte do objeto contratado, deveriam haver sido realizadas pela empresa contratada.

178. Por outro lado, se houve a necessidade de o Conselho Federal de Psicologia realizar despesas complementares pode significar falha na elaboração do projeto, ao desconsiderar componentes de custos necessárias ao desenvolvimento do evento.

179. Portanto, estaria caracterizada a realização de despesa sem licitação e sem contrato, o que é irregular.

180. Entretanto, dada a baixa magnitude dessas despesas, e ante as providências já indicadas nas questões supra analisadas, relativas à Concorrência 1/2012, não serão enunciadas aqui medidas saneadoras a esse respeito.

### **CONCLUSÃO**

181. A Sr<sup>a</sup> Mariza Monteiro Borges, assumiu a presidência do Conselho Federal de Psicologia em dezembro de 2013. Ao tomar conhecimento do teor do relatório da auditoria realizada nas contas de 2013 do Conselho pela empresa PARTWORK Auditores-Independentes, representou junto ao Tribunal de Contas da União.

182. A autora da representação informou que essas irregularidades resultaram na rejeição, pelo plenário do Conselho Federal de Psicologia, das contas da entidade de 2013 (peça 1 do TC-001.335/2015-4).

183. A auditoria constatou irregularidades nos registros contábeis da instituição sendo a principal, a existência de um déficit patrimonial de R\$ 3.755,830,00, em 31/12/2013, o que inviabilizaria financeiramente a sua gestão à frente da entidade. A referida auditoria também acusou falhas na Concorrência 01/2012, que resultou na contratação da empresa Via TV para fornecer a infraestrutura para a II Mostra Nacional de Práticas em Psicologia, de 20 a 22 de setembro de 2012, no centro de eventos Anhembi na cidade de São Paulo/SP.

184. A presente instrução analisou o relatório da auditoria independente e o processo licitatório da Concorrência 01/2012.

185. No quesito contabilidade foi constatado que os registros contábeis não são confiáveis. Por outro lado, partindo do pressuposto que a contabilidade está correta, resta uma situação de grande déficit patrimonial, devido a perdas de ativo. Havia um déficit patrimonial de R\$ 3.755,830,00, em 31/12/2013 (peça 1 do TC-001.335/2015-4, p. 16).

186. A realização da II Mostra Nacional de Práticas em Psicologia, em 2012, com gastos da ordem de R\$ 3.000.000,00, pode ter contribuído para a redução patrimonial e, conseqüentemente, para a situação de crise financeira herdada pela gestão da Conselheira Mariza Monteiro Borges.

187. Com respeito à Concorrência 1/2012, foram constatadas várias irregularidades, como descumprimento do princípio da publicidade, na divulgação da licitação; pela existência de indícios de participação do autor do projeto básico na licitação e pela celebração de termo aditivo em valor 97% do contrato original, contrariando as normas legais. Também foram considerados irregulares todos os pagamentos, por carecerem de prévio empenho e de recebimento mediante atesto nas notas fiscais.

188. Foram propostas recomendações e determinações com vistas ao saneamento das falhas e ao aperfeiçoamento da gestão. Também há propostas de audiências e de citações dos responsáveis, respectivamente, por violações de normas legais e pela autorização de despesas impugnadas.

189. As propostas de audiência fundamentam-se na pretensão punitiva. No TCU essa pretensão respeita o prazo decenal, contado da data da ocorrência da irregularidade, conforme o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

190. Portanto, no presente caso, como a licitação ocorreu em 29/6/2012 e o aditivo em 5/9/2012, só haverá prescrição da pretensão punitiva antes em 29/6/2012 para as irregularidades relativas à licitação e em 5/9/2022 para as falhas concernentes ao termo aditivo. Isso se até essa data não for expedida a audiência dos responsáveis.

191. Quanto às irregularidades causadoras de débito não há prescrição, pois nos termos do Acórdão 2709/2008 - TCU - Plenário, o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

192. Ante todo o exposto, e considerando a ausência de prescrição, encaminhar a presente instrução ao relator, com as seguintes propostas:

a) citação do Sr. Humberto Cota Verona (CPF 249.621.476-68), conselheiro presidente do Conselho Federal de Psicologia na gestão de dezembro/2010 a dezembro/2013 (14/12/2013) para:

a.1) apresentar alegações de defesa ou devolver aos cofres do Conselho Federal de Psicologia R\$ 1.268.781,62, corrigidos monetariamente a partir de 4/2/2013, devido aos pagamentos à Via TV relativos ao termo aditivo ao contrato da Concorrência 1/2012, cuja celebração careceu de amparo legal (subitem 2.9);

a.2) apresentar alegações de defesa ou devolver aos cofres do Conselho Federal de Psicologia os valores abaixo relacionados, corrigidos monetariamente a partir das respectivas datas, devido à não comprovação da execução do objeto contratado mediante atestos nas notas fiscais (subitem 2.11);

Valor	Data	Objeto
1.293.833,65	28/9/2012	Contrato original com a Via TV, resultante da Concorrência 1/2012
1.268.781,62	4/2/2013	Termo aditivo
208.627,20	17/8/2012	Locação do pavilhão Anhembi

b) citação da Sr<sup>a</sup> Monalisa Nascimento dos Santos Barros (CPF 512.973.025-91), tesoureira do Conselho Federal de Psicologia na gestão de dezembro/2010 a dezembro/2013 (14/12/2013) para:

b.1) apresentar alegações de defesa ou devolver aos cofres do Conselho Federal de Psicologia R\$ 1.268.781,62, corrigidos monetariamente a partir de 4/2/2013, devido aos pagamentos à Via TV relativos ao termo aditivo ao contrato da Concorrência 1/2012, cuja aditivação careceu de amparo legal (subitem 2.9);

b.2) apresentar alegações de defesa ou devolver aos cofres do Conselho Federal de Psicologia os valores abaixo relacionados, corrigidos monetariamente a partir das respectivas datas, devido à não comprovação da execução do objeto contratado mediante atestos nas notas fiscais (subitem 2.11);

Valor	Data	Objeto
1.293.833,65	28/9/2012	Contrato original com a Via TV, resultante da Concorrência 1/2012
1.268.781,62	04/2/2013	Termo aditivo
208.627,20	17/8/2012	Locação do pavilhão Anhembi

c) audiência do Sr. Humberto Cota Verona (CPF 249.621.476-68), conselheiro presidente do Conselho Federal de Psicologia na gestão de dezembro/2010 a dezembro/2013 (14/12/2013) para:

c.1) apresentar justificativas para a assunção de dívida no valor de R\$ 1.268.781,62, diferidas para o exercício seguinte (2013), em desrespeito ao art. 42 da Lei Complementar 101/2000 (subitem 1);

c.2) justificar a realização da Concorrência 1/2012 para a montagem da II Mostra de Psicologia, sem que fossem estimados os impactos financeiros na forma do art. 16 da Lei Complementar 101/2000 (subitem 2.2);

c.3) explicar porque a planilha orçamentária e o preço de referência foram elaborados pela empresa Redondo Consultoria e não pelo Conselho Federal de Psicologia (subitem 2.8);

c.4) informar qual é o autor do projeto complementar que resultou na aditivação do contrato com a Via TV, bem como sobre eventuais ligações entre as empresas Redondo Consultoria, Votupoca e Via TV na Concorrência 1/2012 do Conselho Federal de Psicologia. Cabe informar, desde já, que de acordo com o artigo 9º da Lei 8.666/1993, o autor do projeto básico, ou do projeto executivo, não pode participar direta, ou indiretamente, da licitação. Também não podem participar da licitação empresa responsável pela elaboração do projeto básico, ou executivo, ou empresa em que o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista, ou detentor de mais de cinco por cento do capital com direito a voto, ou seja, controlador, de acordo com o artigo 9º, inciso II, da Lei 8.666/1993 (subitem 2.8);

c.5) apresentar justificativas para a aprovação do termo aditivo ao contrato da Concorrência 1/2012, mesmo sem parecer jurídico expressamente favorável (subitem 2.10);

c.6) apresentar razões de justificativa para os pagamentos listados a seguir, sem o prévio empenho (subitem 2.12);

Valor	Data	Objeto
-------	------	--------

1.293.833,65	28/9/2012	Contrato original com a Via TV, resultante da Concorrência 1/2012
1.268.781,62	04/2/2013	Termo aditivo
208.627,20	17/8/2012	Locação do pavilhão Anhembi

d) audiência da Sr<sup>a</sup> Monalisa Nascimento dos Santos Barros (CPF 512.973.025-91), tesoureira do Conselho Federal de Psicologia na gestão de dezembro/2010 a dezembro/2013 (14/12/2013) para:

d.1) apresentar justificativas ante a aprovação do termo aditivo, mesmo sem parecer jurídico expressamente favorável (subitem 2.9);

d.2) apresentarem razões de justificativa para os pagamentos listados a seguir, sem o prévio empenho (subitem 2.12);

Valor	Data	Objeto
1.293.833,65	28/9/2012	Contrato original com a Via TV, resultante da Concorrência 1/2012
1.268.781,62	04/2/2013	Termo aditivo
208.627,20	17/8/2012	Locação do pavilhão Anhembi

d.3) apresentar justificativas para a aprovação do termo aditivo ao contrato da Concorrência 1/2012, mesmo sem parecer jurídico expressamente favorável (subitem 2.10).

e) audiência do Sr. Luís Fernando de Oliveira Saraiva (CPF 305.671.858-93) então presidente da Comissão Extraordinária de Licitação, que julgou a Concorrência 1/2012 do Conselho Federal de Psicologia, ante a não assinatura da ata de julgamento das propostas, em descumprimento do art. 43, § 1º, da Lei 8.666/1993 (subitem 2.6);

f) determinar ao Conselho Federal de Psicologia que regularize a sua escrituração contábil, concedendo-se um prazo de cento e vinte dias para que seja informado ao TCU a respeito do andamento dessa providência (subitem 1);

g) recomendar ao Conselho Federal de Psicologia que doravante:

g.1) organize os processos de licitação com os documentos listados no art. 38 da Lei 8.666/1993 (subitem 2.4);

g.2) adote os procedimentos previstos no artigo 21 da Lei 8.666/1993, com vistas a resguardar a publicidade das licitações (subitem 2.5);

g.3) atente para o fato de que nos julgamentos de licitações, a rubrica de cada membro da comissão de licitação, conforme art. 43, § 2º, da Lei 8.666/1993, implica que cada documento ou página rubricado foi conferido pelos membros da comissão, e que os membros da comissão são passíveis de responsabilização na forma do art. 51, § 2º e 3º, da Lei 8.666/1993 (subitem 2.7).”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de monitoramento do cumprimento do Acórdão 1982/2015-TCU-Plenário, prolatado em processo de representação formulada pela presidente do Conselho Federal de Psicologia (CFP), dando conta de possíveis irregularidades ocorridas na gestão antecedente no exercício de 2013.

2. Por meio da mencionada representação, foi dado conhecimento ao Tribunal de auditoria independente nas contas de 2013 do CFP, realizada pela empresa “PARTWORK Auditores-Independentes. Com base nas conclusões daquela auditoria, o CFP apontou a ocorrência de duas irregularidades básicas (TC-001.335/2015-4, peça 1, p. 1):

- a) irregularidades no Processo de Licitação CFP 027/2012 (Concorrência 01/2012); e
- b) resultado patrimonial de déficit do exercício, na ordem de R\$ 3.755.830,00.

3. O Tribunal, considerando competir ao conselho adotar as providências ao seu alcance, objetivando a apuração das irregularidades, identificação dos responsáveis e, conforme o caso, a quantificação dos possíveis danos causados ao Conselho, buscando o seu ressarcimento no âmbito administrativo e/ou judicial, prolatou, por meio do Acórdão 1982/2015-TCU-Plenário, a seguinte determinação ao CFP:

“1.7.1.1. adote providências ao seu alcance, objetivando a apuração das irregularidades, identificação dos responsáveis pelas mesmas e, conforme o caso, a quantificação dos possíveis danos causados ao Conselho, conforme disposições do art. 8º da Lei 8.443/1992, ante os fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio da presente representação;”

4. Em resposta a essa determinação, o CFP encaminhou ao Tribunal cópia do Processo Administrativo CFP 01/2015 (TC-029.688/2015-9, peças 7-28). Nesta oportunidade, em resposta à diligência promovida no âmbito deste monitoramento, aquela autarquia encaminhou o relatório da comissão de sindicância instituída pela Portaria CFP 50/2015 (peça 10, p. 4-6), constituída para apurar possíveis irregularidades no Processo Administrativo de Licitação CFP 27/2012.

5. A análise realizada pela SecexPrevidência na documentação constante dos autos, conforme a instrução transcrita no relatório parte desta deliberação, resultou nas seguintes conclusões:

a) quanto à contabilidade do Conselho, foi constatado que, de acordo com o relatório de auditoria independente realizada nas contas de 2013 do Conselho pela empresa PARTWORK Auditores-Independentes, os registros contábeis não são confiáveis. Por outro lado, partindo do pressuposto que a contabilidade está correta, havia um déficit patrimonial de R\$ 3.755,830,00, em 31/12/2013, devido a perdas de ativo;

b) quanto à Concorrência 1/2012, foram constatadas várias irregularidades, como descumprimento do princípio da publicidade, na divulgação da licitação; existência de indícios de participação do autor do projeto básico na licitação e celebração de termo aditivo em valor 97% do contrato original, contrariando as normas legais. Também foram considerados irregulares todos os pagamentos, por carecerem de prévio empenho e de recebimento mediante atesto nas notas fiscais.

6. Cumpre esclarecer que a mencionada Concorrência 1/2012 teve por finalidade a celebração de contrato para a montagem de toda infraestrutura para a II Mostra Nacional de Práticas em Psicologia. Desse certame resultou a contratação da empresa Via TV Comunicação e Cultura Ltda., pelo valor de R\$ 1.389.261,00 (peça 28, p. 4/10), que foi acrescido em R\$ 39.600,00, por apostilamento, totalizando o valor de R\$ 1.428.861,00 (peça 28, p. 23). Posteriormente, em razão do aumento do número de participantes originalmente previsto, esse contrato foi aditivado em R\$ 1.386.074,50 (peça 31, p. 2/3).

7. Em razão dessas ocorrências, a unidade técnica propõe a citação do presidente do CFP e da sua tesoureira, imputando-lhes os débitos decorrentes dos pagamentos relativos ao termo aditivo ao contrato resultante da Concorrência 1/2012, cuja aditivação careceu de amparo legal, e da não comprovação da execução do objeto contratado, ante a ausência de atestos nas notas fiscais. Foi proposta, ainda, a realização de audiência dos responsáveis em razão das irregularidades apuradas nestes autos.

Por fim, propõe a prolação de recomendações ao Conselho. Quanto à situação da contabilidade do CFP, propôs a unidade técnica a prolação de determinação para a adoção de providências corretivas.

8. Com as devidas vênias da SecexPrevidência, tenho reparos a fazer quanto a alguns dos encaminhamentos propostos.

9. Quanto às propostas de citação formuladas, as irregularidades que justificariam essas citações seriam, conforme já mencionado, (a) pagamentos relativos ao termo aditivo ao contrato da Concorrência 1/2012, cuja aditivação careceu de amparo legal; e (b) não comprovação da execução do objeto contratado, ante a ausência de atestos nas notas fiscais. Apesar de as duas ocorrências caracterizarem irregularidades, nenhuma delas, a meu ver, configura dano ao erário, uma vez que não há indicação da inexecução dos serviços decorrentes do aditivo contratual ou daqueles constantes das notas fiscais que não foram atestadas. Também não há informações sobre a ocorrência de superfaturamento ou qualquer outro indício de dano na prestação desses serviços.

10. Cumpre esclarecer que, quanto à aditivação irregular do contrato, a razão para o acréscimo, segundo apontado pela comissão de sindicância do CFP, foi o fato de a contratação original ter previsto a participação de 12.000 pessoas no evento II Mostra Nacional de Práticas em Psicologia, enquanto que o número de inscritos ultrapassou os 25.000. Por consequência, teria havido a necessidade de aditivar os serviços contratados de forma a abrigar todos os inscritos. Os apontamentos da sindicância dão conta de que esse número de inscritos já era sabido antes da contratação, o que denotaria falhas no processo de planejamento dessa contratação. Todavia, em nenhum momento é mencionado que o contrato aditivado não tenha atendido ao público alvo do evento, ou que serviços previstos no aditivo não tenham sido prestados.

11. Muito embora a aditivação do contrato em percentual superior a 25% seja considerada irregularidade grave, por infringência direta a Lei de Licitações, o que, em princípio, implicaria a nulidade do ato e de suas consequências jurídicas, a jurisprudência desta Casa tem-se fixado no sentido de que tendo o objeto do aditivo sido executado não há dano, tendo em vista a possibilidade de enriquecimento ilícito da Administração. No presente caso, não há indicação de que os serviços adicionais não teriam sido executados, mesmo no caso das notas fiscais não atestadas, pois não há outros elementos que corroborem essa conclusão.

12. Por essas razões, entendo que as irregularidades em questão devem ser objeto de audiência, e não de citação dos responsáveis, conforme proposto, nem necessidade de eventual conversão desse processo em tomada de contas especial.

13. Passo então a tratar das audiências propostas em relação às irregularidades apuradas. Desde já, acolho as análises realizadas pela SecexPrevidência naquilo que não colidir com as ponderações que passo a expor.

14. Inicialmente, trato da proposta de audiência do presidente da Comissão Especial de Licitação do CFP, em razão de não ter assinado a ata de recebimento dos envelopes de habilitação e julgamento das propostas. Por se tratar da única irregularidade atribuída a esse responsável nestes autos, e considerando que não há notícia de que a falha tenha ocasionado outras consequências no procedimento licitatório da Concorrência 1/2012, entendo que a audiência pode ser dispensada neste caso, sem prejuízo de se dar ciência da ocorrência ao CFP.

15. O segundo ponto que destaco trata da irregularidade atinente à ausência de posicionamento, no parecer emitido pela assessoria jurídica do CFP, sobre o aditamento do contrato decorrente da Concorrência 1/2012. A análise realizada pela SecexPrevidência acerca desse parecer (peça 8, p. 117-122 do TC-029.688/2015-9) considerou que o parecerista jurídico adotou uma linha de raciocínio não aplicável ao caso, já que avaliou que a aditivação pretendida se tratava de modificação qualitativa, quando era evidente se tratar de modificação quantitativa, uma vez que cuidava da ampliação do número de participantes no evento a ser atendido pelo contrato. Concluiu, ainda, a unidade técnica, que mesmo que se tratasse de modificação qualitativa, nos termos da Decisão 215/1999-TCU-Plenário, o limite de 25% imposto pelo art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 vedava a aditivação pretendida, por extrapolar aquele limite. Apesar disso, o parecerista expressou em seu parecer (peça 8, p. 121 do TC-029.688/2015-9) que

a aditivação observava os pressupostos contidos naquela decisão do Tribunal. Dessa forma, apesar de o parecer concluir com o posicionamento de que se deveria “verificar se a contratação em tela obedece aos requisitos previstos na Decisão TCU 215/99”, tal verificação já havia sido feita no próprio parecer quando afirmou que a contratação atendia aos pressupostos da decisão.

16. Apesar de esse parecer jurídico defender tese considerada desarrazoada, conforme se conclui da análise da unidade técnica, a proposta de encaminhamento formulada foi no sentido de se promover a audiência do presidente do CFP e da sua tesoureira, para apresentarem justificativas ante a aprovação do termo aditivo, mesmo sem parecer jurídico expressamente favorável.

17. Entendo que essa proposta precisa ser ajustada ao raciocínio desenvolvido pela unidade técnica – com o qual estou de acordo – de que o parecer jurídico era conclusivo acerca da possibilidade da aditivação do contrato, já que havia expressado que a contratação atendia aos pressupostos estabelecidos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, mesmo que, ao final, tenha se mostrado inconclusivo, ao mencionar que se deveria “verificar se a contratação em tela obedece aos requisitos previstos na Decisão TCU 215/99”. Dessa forma, considero que a audiência do presidente e da tesoureira do CPF deve fundar-se na aprovação do termo aditivo com base em parecer jurídico tecnicamente desarrazoado.

18. Ademais, entendo que deve ser responsabilizado por essa irregularidade também parecerista jurídico, com fundamento no entendimento expressado pelo Supremo Tribunal Federal no MS-24.584/DF, bem como na jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdãos 1161/2010-TCU-Plenário e 40/2013-TCU-Plenário). Assim, o parecerista jurídico deve ser chamado em audiência para responder pela emissão de parecer obrigatório, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, não devidamente fundamentado, defendendo tese não aceitável, por se mostrar frontalmente contrária à lei, conforme jurisprudência deste Tribunal.

19. No tocante à proposta de audiência do ex-presidente do CFP, Sr. Humberto Cota Verona, dentre outras irregularidades objeto da audiência, consta a requisição de explicação porque a planilha orçamentária e o preço de referência foram elaborados pela empresa Redondo Consultoria e não pelo Conselho Federal de Psicologia, e também é demandado que o responsável informe quem é o autor do projeto complementar que resultou na aditivação do contrato com a Via TV, bem como sobre eventuais ligações entre as empresas Redondo Consultoria, Votupoca e Via TV na Concorrência 1/2012. Esses itens da audiência decorrem da análise realizada no subitem 2.8 da instrução transcrita no relatório parte desta deliberação, no qual são aventadas possíveis relações entre as empresas Votupoca, que teria participado da elaboração de desenhos utilizados na aditivação do contrato com a Via TV, e a empresa Redondo Consultoria, que foi contratada para a elaboração do projeto base para essa aditivação. Suscita-se, ainda, uma eventual ligação entre essas empresas e a Via TV.

20. Verifico, entretanto, que essas questões foram analisadas de forma bastante superficial pela comissão de sindicância do CFP e, também, na instrução da SecexPrevidência. Não me parece, ainda, pertinente a busca de informações necessárias à elucidação dessas dúvidas no bojo de uma audiência. A apuração da possível irregularidade pode ser realizada por meio de diligência ou outras medidas visando a obtenção dos elementos probatórios necessários.

21. Se há elementos que denotam possível relação entre essas empresas, em que uma elabora planilhas orçamentárias, outra elabora desenhos necessários à contratação e outra é contratada, penso que a questão merece ser aprofundada pela unidade técnica, utilizando-se, além de diligências, também das ferramentas de tecnologia da informação disponíveis para tanto.

22.- Quanto à proposta de se determinar ao CFP que regularize a sua escrituração contábil, assinando prazo para que informe ao Tribunal sobre o andamento da providência, a meu ver, também merece ajustes. A única menção à contabilidade do Conselho dá conta de que, de acordo com o relatório de auditoria independente realizada nas contas de 2013 do Conselho pela empresa PARTWORK Auditores-Independentes, os registros contábeis não eram confiáveis. Trata-se, portanto, de situação ocorrida há quatro anos, em gestão anterior à da autora da representação que originou este



monitoramento. Portanto, entendo melhor, neste caso, dar ciência ao CPF dessa situação para que adote, se ainda não o fez, providências quanto à regularização de sua contabilidade.

23. Deixo, no entanto, para promover as ciências e recomendações após a realização das audiências.

24. Por fim, em relação aos demais encaminhamentos propostos, por estar de acordo com as análises que os fundamentam, acolho-os com os ajustes que entendo pertinentes.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de janeiro de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

## ACÓRDÃO Nº 51/2018 - TCU - Plenário

1. Processo TC-025.312/2016-2.
2. Grupo: II - Classe: VII - Assunto: Monitoramento.
3. Responsáveis: Humberto Cota Verona (CPF 249.621.476-68), Monalisa Nascimento dos Santos Barros (CPF 512.973.025-91) e Fernando Augusto Miranda Nazaré (CPF 524.271.531-68).
4. Unidade: Conselho Federal de Psicologia (CFP).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SecexPrevidência.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento do Acórdão 1982/2015-TCU-Plenário, prolatado em processo de representação formulada pela presidente do Conselho Federal de Psicologia (CFP), dando conta de possíveis irregularidades ocorridas na gestão antecedente no exercício de 2013,

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

9.1. realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência dos responsáveis abaixo apontados para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa sobre as correspondentes irregularidades:

9.1.1. Humberto Cota Verona:

9.1.1.1. assunção de dívida no valor de R\$ 1.268.781,62, diferidas para o exercício seguinte (2013), em desrespeito ao art. 42 da Lei Complementar 101/2000;

9.1.1.2. realização da Concorrência 1/2012 para a montagem da II Mostra de Psicologia, sem que fossem estimados os impactos financeiros na forma do art. 16 da Lei Complementar 101/2000;

9.1.2. Humberto Cota Verona e Monalisa Nascimento dos Santos Barros:

9.1.2.1. realização de pagamentos listados a seguir, sem o prévio empenho, contrariando o artigo 60 da Lei 4.320/1964:

Valor	Data	Objeto
1.293.833,65	28/9/2012	Contrato original com a Via TV, resultante da Concorrência 1/2012
1.268.781,62	04/2/2013	Termo aditivo
208.627,20	17/8/2012	Locação do pavilhão Anhembi

9.1.2.2. aprovação do termo aditivo ao contrato decorrente da Concorrência 1/2012, com base parecer jurídico manifestamente desarrazoado do ponto de vista técnico, de acordo com o entendimento expressado pelo Supremo Tribunal Federal no MS-24.584/DF, por contrariar o art. 65, §§ 1.º e 2.º, da Lei de Licitações, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (v.g. Acórdãos 1161/2010-TCU-Plenário e 40/2013-TCU-Plenário);

9.1.3. Fernando Augusto Miranda Nazaré:

9.1.3.1. emissão do parecer obrigatório, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, acerca da possibilidade de adituação do contrato firmado entre o Conselho Federal de Psicologia, decorrente da Concorrência 1/2012, não devidamente fundamentado, defendendo tese não aceitável tecnicamente, por se mostrar frontal e manifestamente contrária ao art. 65, §§ 1.º e 2.º, da Lei de Licitações, conforme a jurisprudência deste Tribunal firmada a partir da Decisão 215/1999-TCU-Plenário;

9.2. determinar à SecexPrevidência que adote as providências necessárias à verificação de eventual relacionamento entre as empresas Redondo Consultoria, Votupoca e Via TV que possa ter

resultado em favorecimento da Via TV no âmbito da Concorrência 1/2012, utilizando, para isso, as diligências necessárias, além das ferramentas de tecnologia da informação disponíveis no Tribunal;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Conselho Federal de Psicologia.

10. Ata nº 1/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/1/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0051-01/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral