



Doc.
001337

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
SAS Quadra 1, Bloco "A" – Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília, DF
Telefone: (61) 412-7250

Ofício n.º 33695 /2005/CGU-PR

Brasília, 28 de novembro de 2005

A Sua Excelência o Senhor

Senador DELCÍDIO AMARAL

Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CORREIOS

Praça dos Três Poderes, Anexo I do Senado Federal

Brasília, DF

Assunto: **Encaminha documento**

Senhor Senador,

Cumprimentando-o, reporto-me ao Ofício n.º 30784/2005/CGU-PR, de 04 de novembro do corrente, para encaminhar-lhe, em anexo, cópia de expediente posteriormente recebido da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Presidência da República, relativamente ao Relatório Parcial n.º 20 (Publicidade e Propaganda) acompanhada da correspondente manifestação desta Controladoria (Nota Técnica n.º 1316/2005/DICOM/DI/SFC/CGU-PR, de 18 de novembro de 2005).

Atenciosamente,

WALDIR PIRES

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

RQS Nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
- 1186
Fls.:
-
Doc: 3777



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
SAS Quadra 1, Bloco "A" – Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília, DF
Telefone: (61) 412-7250

Ofício nº 30284 /2005/CGU-PR

Brasília, 04 de novembro de 2005

A Sua Excelência o Senhor
Senador DELCÍDIO AMARAL
Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CORREIOS
Praça dos Três Poderes, Anexo I do Senado Federal
Brasília – DF

Assunto: Encaminhamento de Relatórios

Senhor Senador,

Cumprimentando-o, encaminho a Vossa Excelência, dando continuidade às remessas feitas anteriormente, novos Relatórios Parciais, resultantes dos trabalhos da Auditoria Especial da Controladoria-Geral da União na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, cuja realização determinei por meio da Portaria nº 121, de 18 de maio de 2005.

Atenciosamente,

WALDIR PIRES
Ministro de Estado do Controle e da Transparência

Recebi o Original
Em 09/11/2005 às 18:45 horas
Nome: José Roberto de Oliveira Silva
Matrícula: _____
Secretário

RQS Nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
Fls.: 1187
Doc: 3777



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

SAS Q. 1 Bl "A", Ed. Darcy Ribeiro, 2º andar sala 230 - 70.070-905

Fone: 3412-7200 - fax: 3412-7123 - email: sfdicom@cgu.gov.br

Nota Técnica nº 1316/2005/DICOM/DI/SFC/CGU-PR

Assunto: Pedido de *reavaliação* apresentado pelo Subsecretário Interino da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Presidência da República - SECOM/PR, a itens do Relatório de Auditoria Parcial nº 20, no que tange à *participação da SECOM no processo licitatório dos Correios*, que teve por objeto a contratação de serviços de publicidade e propaganda - Concorrência nº 003/2003.

Subsecretaria de Comunicação Institucional

Senhor Diretor,

1. Por meio do Ofício nº 923/SECOM/SG-PR, de 8 de novembro de 2005, o Subsecretário Interino da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Presidência da República apresentou considerações acerca dos itens 9.1, 9.2 e 10.2 do Relatório Parcial de Auditoria nº 20 e solicitou ao Excelentíssimo Ministro de Estado do Controle e da Transparência a *reavaliação* desta CGU quanto à *participação da SECOM no processo licitatório dos Correios*, no que concerne aos itens 9.1 e 10.2 do Relatório, argumentando que tais constatações referiram-se ou a vício de natureza exclusivamente formal, ou a alteração de cláusula editalícia que, haja vista não ter sido, de fato, aplicada, não beneficiou a nenhum dos licitantes.

2. Analisadas as ponderações da SECOM, concluímos que, embora não tenham efetivamente resultado em favorecimento a licitantes, aquelas constatações não poderiam deixar de ser consignadas no Relatório, uma vez que se tratava, sem sombra de dúvida, de vício, ainda que de natureza formal e de alteração de exigência editalícia não suficientemente esclarecida, àquela altura, pela ECT. São, portanto, constatações que qualquer auditoria tem o dever de registrar.

O entendimento desta CGU, quanto a essas questões, foi o de que, de fato, se trata de ocorrências de menor relevância, como expressado, aliás, pelas recomendações de caráter apenas preventivo dirigidas à ECT, a serem aplicadas em futuras contratações. Caso esta CGU houvesse constatado ocorrências graves originadas de tais atos, as recomendações não seriam somente de natureza preventiva, voltadas a evitar a repetição da falha, mas também, necessariamente, pela responsabilização administrativa e civil dos agentes públicos e pelo ressarcimento ao Erário, em caso de prejuízo aos cofres públicos.

RQS Nº 03/2005 - CN
P. CPM - CORREIOS
1188
Fls.:
3777
Doc:

3. Cabe ressaltar, também, que sob a ótica desta CGU, em sua missão de resguardar o interesse público, as constatações de maior relevância nesse relatório de auditoria na ECT, foram aquelas que se referem a contratos com objeto múltiplo, que geram desperdício de recursos, devido à intermediação desnecessária via agências de publicidade, inclusive com burla à lei de licitações, importando em terceirização na contratação de serviços de impressão gráfica, pesquisa, consultoria, organização de eventos e de fornecimento de brindes, dentre outros serviços que não sejam de veiculação em mídia, bem como ocorrência de sobrepreço.

Observe-se que, nesse sentido, há jurisprudência do TCU, exarada nos Acórdãos 1529/2005 e 1874/2005.

Em tais constatações do Relatório, além de outras, houve recomendações de tomada de providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento ao Erário. Assim, o destaque dado às constatações ora objeto das ponderações da SECOM, parte de leituras restritas e descontextualizadas do Relatório de Auditoria, dando ênfase e dimensão desproporcionais a esses apontamentos, tratados no Relatório com menor relevância.

4. Ademais, conforme detalhado a seguir, ressaltamos que os apontamentos do Relatório Parcial nº 20 observaram estritamente as normas que regem a execução dos trabalhos de auditoria do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, restando demonstrada a pertinência dos mesmos, os quais destinam-se ao aprimoramento dos controles internos da ECT. Desse modo, as ponderações da SECOM quanto à sua participação no processo licitatório dos Correios não trazem elementos que ensejem mudanças no posicionamento desta CGU.

5. Expresso, assim, em síntese, o entendimento da CGU a respeito da presente solicitação da SECOM, apresentamos, a seguir, mais detalhadamente, aspectos técnicos considerados em nossa análise.

5.1 Das manifestações da SECOM sobre o item 9.1 do Relatório Parcial de Auditoria nº 20:

No parágrafo 22 do Ofício nº 923/SECOM/SG-PR, o Subsecretário Interino de Comunicação Institucional afirma que a constatação cuidou de “vício de natureza exclusivamente formal” e que haveria a pertinência de ressalva desta CGU apenas quanto à alteração dos referidos critérios “por meio de ofício e não por meio de nova Instrução Normativa.”

A afirmação da SECOM coincide exatamente com o entendimento da equipe de auditoria, expresso nos questionamentos formulados à ECT sobre tal alteração, bem como no Relatório de Auditoria.

Nas análises das manifestações apresentadas pela ECT, constantes do Relatório, restou consignado que *“um mero documento, emitido pela Subsecretária de Publicidade, mesmo que assinado em conjunto com o Subsecretário de Publicações, Promoção e Normas, e ainda que contenha, em seu verso, o “de acordo” do Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, não tem o condão de alterar disposições emanadas de uma Instrução Normativa.”*

Como visto, o questionamento feito no Relatório não era dirigido ao conteúdo da sugestão da SECOM, mas sim à sua forma, e teve a finalidade de recomendar à ECT a necessária observância de orientações normativas reguladoras da matéria para os futuros editais de licitação, cujo objeto seja a contratação de serviços de publicidade e propaganda.

Cumpra registrar que, embora esta CGU tenha utilizado, no Relatório, a expressão “irregular” ao referir-se a essa alteração, o sentido da expressão foi o de alteração indevida, imprópria, porquanto em discordância a normativo. Não se evidenciou, a partir de tal alteração, a prática de uma “irregularidade”, esta no sentido técnico do termo, no âmbito da Auditoria Governamental, ou seja, a existência de fraude, desvio, dolo, ato de improbidade ou outra ocorrência grave de que resultasse prejuízo ao erário ou vantagem ilícita.

Caso tivesse sido configurada irregularidade propriamente dita no ato administrativo praticado, teria havido, necessariamente, a recomendação CP-116 - Instauração de responsabilidades para fins de aplicação das penalidades administrativas disciplinares cabíveis, bem como a comunicação aos órgãos competentes para as ações penais e cíveis cabíveis.

Processo nº 000.000.000-00

Assunto: Processo Administrativo
CPLP - Decisão de Supuração de
Administrativas disciplinares cabíveis,
penais e cíveis cabíveis.

Hs. 1189

3777

Doc

É de se notar, portanto, que essas não foram as medidas corretivas recomendadas por esta CGU, justamente porque tratou-se de mera "impropriedade", no sentido técnico da palavra, ou seja, falha de natureza formal de que não resulta dano ao Erário, porém restando evidenciada a inobservância de algum normativo.

Tais procedimentos estão todos conformes à Instrução Normativa SFC nº 01/2001, de 06/04/2001, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, disciplina a atuação dos servidores da CGU, bem como traz as normas relativas à execução das atividades de Auditoria Governamental (Capítulo VII, Seção III, item 4 incisos III alínea "a" e IV, item 7 inciso I).

Quanto às ponderações da SECOM constantes dos parágrafos 23 a 31 do Ofício nº 923, em análise, que tratam da não apresentação, por esta CGU, dos dados concretos dos licitantes e os efeitos da alteração dos quesitos do edital no resultado do certame, cumpre esclarecer que durante os trabalhos de auditoria a equipe realizou todos os exames e análises necessários, os quais demonstraram que a impropriedade apontada não resultou em irregularidade, haja vista que não houve, neste aspecto, favorecimento a quaisquer das licitantes, não cabendo portanto registros sobre as consequências técnico-jurídicas de tal alteração.

5.2 Das manifestações da SECOM quanto ao item 10.2 do Relatório Parcial de Auditoria nº 20:

O Ofício nº 923 - SECOM apresenta, nos itens 7 a 19, considerações ao conteúdo do Relatório, item 10.2, sobre a alteração de exigência de qualificação econômico-financeira das proponentes, Edital de Licitação - Concorrência 03/2003, realizada pela ECT a partir de sugestão da SECOM.

As análises levadas a efeito pelos auditores desta CGU neste item do Relatório, do mesmo modo, tiveram por finalidade específica a comprovação do cumprimento de leis e regulamentos por parte da entidade auditada, vistas às exigências constantes do item 6 da Instrução Normativa nº 7, de 13.11.1995, e artigos 27 a 32 da Lei 8.666/93.

Necessário é esclarecer que o Relatório consignou no referido item o "*possível favorecimento a licitantes*" – no plural – e, embora tenha destacado que a empresa SMP&B poderia ter sido beneficiada "*caso tivesse apresentado, na fase de habilitação, índices de liquidez e de solvência abaixo do exigido*", a CGU registrou expressamente que as 9 (nove) outras empresas licitantes listadas na tabela 9 (pág. 59) poderiam também ter sido beneficiadas com a redução do patrimônio líquido promovida, caso reprovadas quanto à exigência relativa ao índice de liquidez. Além disso, cabe registrar que a referência nominal àquela empresa deveu-se a dois fatores: a existência de inúmeras denúncias contra a mesma, aliás, de conhecimento público, o que, em qualquer situação, importaria à auditoria um zelo especial em relação a ela e, de outro lado, ao fato de que a SMP&B era a única das três vencedoras do certame que tinha patrimônio líquido abaixo de R\$ 3 milhões.

Cabe anotar, também, que, cientes de que a exigência secundária acerca do patrimônio líquido não chegou a ser aplicada, conforme consta no Relatório, manteve-se o registro, haja vista que, durante os exames de auditoria, os dados colhidos em campo e a manifestação apresentada pela ECT não trouxeram esclarecimentos suficientes que justificassem tecnicamente as razões da decisão de redução da exigência inicial.

Com efeito, a auditoria não considerou razoável a fixação da exigência do patrimônio líquido com base no valor mínimo assegurado de execução do contrato, isto é, 25%, até porque os motivos dessa opção não foram explicitados. Assim, a auditoria recomendou que, nas próximas licitações, fosse utilizado como base para fixação do patrimônio líquido exigido o histórico da execução dos contratos de publicidade. Nesse contexto, convém ainda ressaltar que a auditoria apenas informou que, no caso em tela, a execução do contrato encontrava-se equitativa, isto é, de aproximadamente 33% para cada empresa contratada.

Ressalte-se, mais uma vez que, caso houvesse sido constatada a irregularidade dos atos, a auditoria teria recomendado a apuração de responsabilidades, não, simplesmente, apontado medidas que entendeu deveriam ser observadas em licitações futuras.

1190
3777
Fis. 1190
3777

5.3 Das manifestações da SECOM sobre o item 9.2 do Relatório Parcial de Auditoria nº 20:

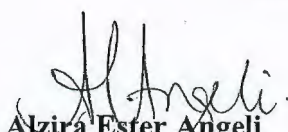
Tratou-se no item 9.2 do Relatório Parcial nº 20 da ocorrência de notas consensuais em um critério considerado objetivo (Capacidade de Atendimento) e em dois dos seis critérios considerados subjetivos (Repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação).

Esclareça-se que o apontamento feito pela CGU teve como enfoque o consenso de notas havido em relação aos critérios considerados subjetivos, Repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação, que restringiu a possibilidade de diferenciação de entendimentos entre os representantes da Comissão de Licitação. O usual, em quaisquer procedimentos de avaliação, é que a percepção de diferentes julgadores sobre um mesmo elemento, ainda mais quando este reveste-se de caráter preponderantemente subjetivo, seja diversa, o que não ocorreu no caso em tela, quanto aos quesitos Repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação, já que a CEL/ECT decidiu por pontuar notas consensuais relativas a cada licitante, restringindo, na prática, o efeito da avaliação.

Esta situação nada tem a ver com aquela outra, também referida no item 9.2 do Relatório, no qual a auditoria apontou o fato de que agências de publicidade desclassificadas no certame realizado pela ECT foram contratadas por outros órgãos do Poder Executivo Federal, eis que se trata de assuntos absolutamente incomparáveis.

No que se refere à manifestação de estranheza sobre o caráter "inédito" das considerações desta CGU, contida no item 32 do Ofício 923/SECOM/SG-PR, quando comparadas às referentes aos contratos do ano de 2000, cabe registrar, em primeiro lugar, que a CGU realizou, em 2002 e 2003, trabalhos de auditoria nos contratos de serviços de publicidade e propaganda da ECT, que tiveram como escopo a execução contratual, e não os procedimentos licitatórios, convindo ainda salientar que apontou numerosas deficiências nos controles internos da ECT; e, por outro lado, ainda que houvesse deixado de detectar algum problema à época, isso não a impediria de apontá-lo hoje, eis que "a evolução de métodos e procedimentos é uma constante na Administração Pública", conforme afirma o mesmo ofício da SECOM em seu item 38. A esse respeito, a CGU não constitui exceção, primando, sempre, pelo esforço de contínuo aprimoramento das auditorias realizadas.

Brasília - DF, 18 de novembro de 2005.


Alzira Ester Angeli
Analista de Finanças e Controle

De acordo.
À consideração superior.


Lucimar Cevallos Mijan
Coordenadora-Geral de Auditoria de Programas da Área de Comunicações

De acordo.
Ao Secretário Federal de Controle Interno, propondo seja submetido à apreciação do Subcontrolador-Geral da União, para os encaminhamentos que entender cabíveis.


Marcos Luiz Manzochi
Diretor de Auditoria de Programas da Área de Infra-Estrutura

RQS Nº 03/2005 - CN CPMI - CORREIOS
Fls.: 1191
3777
Doc: _____