

(...)

5. CONCLUSÃO

Como resultado dos trabalhos desenvolvidos no âmbito dos contratos de consultoria celebrados pela Administração Pública Federal, podem-se apresentar as seguintes conclusões:

- a) ocorrência frequente de classificações orçamentárias indevidas das despesas por parte das unidades gestoras integrantes do SIAFI (Por ex.: serviços de terceiros sendo classificados como serviços de consultoria e vice-versa) (item 2.2.1);
- b) inexistência de uma definição precisa e padronizada do conceito de consultoria por parte dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal (item 2.2.2);
- c) parte das informações fornecidas diretamente pelos gestores são, de certa forma, distorcidas ou incompletas, o que enseja e justifica a fiscalização por parte do TCU (item 2.4.1);
- d) utilização de outros instrumentos, além dos contratos, para a prestação de serviços de consultoria, a exemplo de convênios e acordos com organismos internacionais (itens 2.4.2.1 e 2.6);
- e) as informações disponibilizadas pelo Poder Executivo em seus sistemas informatizados, não são apresentadas de forma completa, simples e confiável, uma vez que (item 2.5):
 - e.1) inexistência do registro da maioria dos contratos;
 - e.2) as informações disponíveis são apresentadas de forma analítica, com a necessidade de se informar previamente os números da UG e do contrato a ser consultado, o que dificulta o acompanhamento dos atos da Unidade Gestora;
 - e.3) os valores apresentados são distintos daqueles registrados no SIAFI.
- f) Com respeito aos contratos firmados por meio de acordos com organismos internacionais pode-se afirmar que:
 - f.1) inexistência um controle efetivo sobre esses contratos, constatado pela ocorrência de algumas divergências junto às informações prestadas pelos órgãos executores e pelos próprios organismos internacionais, como por exemplo as relativas ao PNUD, que tem como órgão centralizador da administração orçamentária e financeira de seus projetos a Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE (item 2.6.3-b);
 - f.2) para os contratos firmados através de acordos com organismos internacionais, qualquer pessoa que integre algum projeto é considerada consultor, independentemente do tipo de trabalho por ela executado, podendo ser desde trabalhos de concepção e planejamento até trabalhos de execução administrativa e operacional (item 2.6.2);
 - f.3) ficou constatada, pelos órgãos de controle, e admitida, pelo Poder Executivo, a ausência de clareza e uniformidade das regras de contratação de pessoal, aquisição de bens e serviços, execução financeira, auditoria e prestações de contas (item 2.6.7);
 - f.4) alguns dos acordos atualmente firmados com organismos internacionais envolvem apenas recursos do Tesouro (item 2.6.10);
 - f.5) diversos ministérios têm suprido sua carência de pessoal por meio de projetos desenvolvidos com a cooperação de organismos internacionais, no âmbito do qual é prevista a contratação de consultores para sua execução (item 2.6.4, 2.6.5, 2.6.6, 2.6.10, 2.6.11.1, 2.6.11.2, 2.6.11.3);
 - f.6) ocorre o subjetivismo e a discricionariedade no processo de seleção dos consultores contratados, em desrespeito aos princípios da impessoalidade e isonomia (2.6.11.1);
 - f.7) constatou-se que a expressiva maioria de consultores contratados são brasileiros (professores universitários, servidores públicos aposentados, servidores licenciados etc.), sendo, desta forma, quase nula a transferência de conhecimentos científicos para o Brasil (itens 2.6.11.2 e 2.6.11.3);
 - f.8) são cobradas elevadas taxas de administração nos projetos conduzidos com a intervenção daqueles organismos (2.6.11.3);
 - f.9) ficou constatado o pagamento de remuneração aos consultores contratados em valores bem superiores aos concedidos aos servidores do quadro de pessoal da Administração, inobstante estivessem realizando atividades institucionais de cunho meramente administrativo, resultando num gasto excessivo com contratação de consultoria, além de causar indignação nos servidores concursados (item 2.6.11.3);
 - f.10) foram concedidas licenças para trato de interesse particular a vários servidores públicos para serem contratados por organismo internacional com remuneração muito superior aos salários vigentes no âmbito do poder executivo (item 2.6.11.3);
 - f.11) há instrumentos que deram origem a projetos sem a aprovação ou autorização do Congresso Nacional, conforme determina a Constituição Federal no artigo 49, I (itens 2.6.11.2 e 2.6.11.3);
 - f.12) a pouca clareza dos documentos de projeto, aliada a ausência de indicadores para aferição dos resultados, ocasionou superposição de esforços. Atuaram nas mesmas ações consultores contratados pelo PNUD, pela FAO e pelo IICA (especificamente junto ao Ministério Extraordinário da Política Fundiária). Além disso, as atividades previstas nos respectivos projetos de cooperação técnica confundem-se com atribuições institucionais de cargos e funções da entidade, desviando-se da finalidade da assistência preconizada nos tratados internacionais (item 2.6.11.2).
- g) Acerca do cumprimento ou não do disposto no art. 19, § 3º da Lei nº 9.692/98, conforme o levantamento, dos 419 contratos firmados em 1999, 216 (51,5%) não apresentaram qualquer pronunciamento e 203 se manifestaram, sendo que desses, a grande maioria tentou justificar o não cumprimento do dispositivo legal (item 2.7.1).
- h) Sobre a consolidação das informações obtidas sobre os contratos de consultoria tem-se que:
 - h.1) 18 contratos (1%) representam 70% do total dos valores contratados, sendo que apenas 2 contratos (0,11%) representam 53,44% do total dos valores contratados. Por outro lado, 1216 contratos (66,66%) representam somente 1,64% do total dos valores contratados (item 3.4);
 - h.2) a maior incidência em valores individuais de contratos encontra-se na faixa de R\$ 10.000,00 a R\$ 100.000,00 (780 contratos ou 42,76% da amostra), representando, o valor total desses 780 contratos, 1,54% do total dos valores contratados (item 3.4);
 - h.3) com respeito às áreas de consultoria contratadas, com base no levantamento, chegou-se à seguinte ordem, por valores executados: Engenharia (28,51%), Técnica (27,44%), Tecnologia da informação (17,08%), Desenvolvimento institucional (13,61%), Jurídica (8,24%), Outras (3,36%), Desestatização (1,76%) (item 3.8);
 - h.4) houve 646 dispensas de licitação, sendo que 250 (38,70%) foram realizadas tendo como base o inciso XIII, do art. 24 da Lei 8.555/83 e 396, na quase totalidade dos casos, foram contratadas "fundações de apoio a universidades" (item 3.12);
 - h.5) do total dos contratos, 1.352 (74,12%) foram declaradamente firmados por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação o que significa um valor total contratado de R\$ 1.673.071.139,00 ou 81,58% do valor total de todos os contratos levantados nessa amostragem (item 3.14).

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à elevada consideração da I. Presidência, por intermédio da Secretaria-Geral de Controle Externo, propondo:

- a) sejam apresentadas, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, as informações constantes deste relatório e dos quadros anexos, além de cópias das decisões já proferidas pelo Tribunal nos respectivos processos e dos Relatórios de Auditoria apreciados por meio de relação;
- b) que se realizem estudos, por parte da Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal, visando a análise da viabilidade técnica de se implantar, junto à STN, um cadastro informatizado, vinculado ao SIAFI e ao SIASG, onde conste a totalidade dos contratos celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e que contenha as informações mínimas necessárias para o acompanhamento de sua execução financeira por meio de sistemas informatizados;
- c) que a 8ª SECEX envide esforços para acompanhar as providências adotadas ou a serem adotadas pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG em cumprimento às determinações deste Tribunal, particularmente nos processos TC 014.043/1999-8, TC 014.044/1999-4 e TC 014.046/1999-7, onde há idênticas Decisões reiterando a então Decisão nº 213/98-Plenário, de 29/04/1998 (DOU de 11/05/98), que determinaram à Secretaria de Gestão e à Secretaria de Recursos Humanos do MPOG que se articulassem para dar cumprimento à referida deliberação (DC 213/98-P) no prazo de 120 dias".

PARECER DA DIRETORA DE FLS. 175/189

"(...)Em primeiro lugar, cabe esclarecer, quanto à proposta de encaminhamento de informações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional constante do Relatório de fls. 33/55 (transcrita na alínea "a" do item 3 retro), que os quadros que compõem o volume I dos presentes autos referem-se aos contratos vigentes no período de janeiro de 1997 a setembro de 1999, ainda que celebrados anteriormente a 1997, ou com vigência expirada dentro do citado período...

4.1.1. Importante assinalar, ainda, que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, por ocasião de contatos verbais mantidos pela COFIS para melhor definição do escopo dos trabalhos, sugeriu fossem abrangidas as contratações de consultores realizadas em decorrência de acordos celebrados por organismos internacionais com órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

4.1.1.1. Em razão de peculiaridades das referidas contratações, as quais serão melhor explicitadas nos comentários que apresentaremos sobre a proposta constante da alínea "c" do item 3 deste Parecer e, por consequente, de dificuldades na padronização da coleta dos dados, os relatórios concernentes à evolução histórica dos contratos de consultoria não puderam abranger contratos dessa natureza. Já as auditorias realizadas pelas equipes do Tribunal em órgãos e entidades signatárias dos referidos acordos abordaram diversas questões concernentes a tais contratos.

4.1.2. O levantamento realizado abrangeu 219 (duzentos e dezenove) órgãos e entidades da Administração Pública Federal, representando, segundo consignado no subitem 2.3 do Relatório de fls. 33/55, cerca de 36% do universo de órgãos e entidades relacionados no Sistema Clientela do Tribunal, dos quais 57 (cinquenta e sete) se manifestaram formalmente como não tendo firmado contratos dessa natureza no período de janeiro de 1997 a setembro de 1999 (relacionados no Relatório 09, fls. 404/405 do volume I). Dos 2.784 (dois mil, setecentos e oitenta e quatro) contratos informados, apenas 1.824 (um mil, oitocentos e vinte e quatro) atenderam aos critérios estabelecidos para fins de coleta e tratamento de dados no âmbito deste trabalho, conforme mencionado no item 4.1-b retro.

4.1.3. Feitas essas ressalvas e observações e considerando o teor da sugestão apresentada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, qual seja, o levantamento da evolução histórica dos contratos de consultoria e exame daqueles mais vultosos, temos por oportuno sintetizar objetivamente, a seguir, as principais constatações que podem ser extraídas dos relatórios elaborados a partir do levantamento de informações, constantes volume I (6).

4.1.4. A evolução histórica dos contratos de consultoria, demonstrada analiticamente por contratante e por contratado nos Relatórios 02-A e 03-A (fls. 82/87 e 100/141 do volume I) e sinteticamente às fls. 46 destes autos, revela que dos 1.824 instrumentos enquadrados nos critérios definidos para fins do levantamento 43,86% foram celebrados em 1997 ou em exercícios anteriores, 33,17% em 1998 e 22,97% em 1999 (entre janeiro e setembro).

4.1.4.1. No tocante às despesas contratadas, verifica-se que dos R\$ 2.050.882.490,00 comprometidos, correspondentes aos 1.824 contratos considerados no levantamento de informações, 66,43% são relativos a contratos celebrados até 1997 (R\$ 1.362.410.191,00), 27,63% (R\$ 566.577.048,00) em 1998 e apenas 5,94% (R\$ 121.895.251,00) referem-se a compromissos assumidos entre janeiro e setembro de 1999.

4.1.4.2. Desse montante contratado, foram gastos no período abrangido pelo levantamento, segundo informado pelos órgãos e entidades, apenas R\$ 752.997.730,00, visto que contratos celebrados anteriormente a 1997 já ensejaram pagamentos e que contratos com vigência superior a setembro de 1999 ainda tinham saldos a executar. Em termos de dispêndio anual, verifica-se que a despesa executada em 1997 representou cerca de 20,59% dos gastos globais realizados no período, a de 1998 equivale a cerca de 36,20%, enquanto que os gastos entre janeiro e setembro de 1999 perfazem 43,21%.

4.1.4.3. No que se refere aos maiores contratantes, verifica-se, pelos registros constantes do Relatório 06-A (fls. 319/322 do volume I) que as Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - ELETRONORTE destaca-se como a entidade responsável pelo maior volume de recursos contratados (R\$ 895.493.469,00), correspondentes a 25 contratos. Em termos de quantidade de instrumentos, destaca-se a Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS como maior contratante, com 231 contratos, no valor total de R\$ 31.024.682,00, conforme se observa no Relatório 06-B (fls. 323/326 do volume I).

4.1.4.4. Quanto aos maiores contratados, constata-se que dos R\$ 2.050.882.490,00 comprometidos pela Administração Pública Federal, cerca de R\$ 892.705.558,00 são relativos a três contratos firmados com a Engevix Engenharia SC Ltda. e Themag Engenharia e Gerenciamento Ltda. (Consórcio), conforme evidenciado no Relatório 05-A (fls. 222/253 do volume I). Em termos de quantidade de instrumentos firmados, observa-se que dez instituições são signatárias de mais de dez contratos, destacando-se, nesse rol, a Fundação Padre Leonel Franca, com 37 instrumentos, dos 1.824 constantes do levantamento, de acordo com o Relatório 05-B (fls. 254/285 do volume I).

4.1.4.5. Sob o ponto de vista das áreas de consultoria abrangidas pelos contratos, foram definidas, para fins deste levantamento, 06 (seis) classificações, a saber: desenvolvimento institucional, tecnologia da informação, engenharia, desestatização, jurídica e técnica (7), além da opção de serem especificados como "outras áreas", os contratos porventura celebrados abrangendo objetos não enquadráveis na classificação previamente definida.

4.1.4.6. A consolidação de informações sob esse enfoque está registrada no Relatório 04 (fls. 221 do volume I), que trata da evolução histórica das despesas executadas com consultoria, onde pode-se verificar que a área mais representativa, em termos de quantidade de contratos é a classificada como "Técnica", com 700 dos 1.824 contratos celebrados e/ou vigentes no período de janeiro de 1997 a setembro de 1999, representando 38,38% dos instrumentos. Em segundo lugar, situa-se a área de "Desenvolvimento Institucional", com 334 instrumentos (18,31% do total). As demais áreas respondem por 43,31% dos contratos (790 instrumentos).

4.1.4.7. Se observado, nesse mesmo Relatório 04, o comportamento de cada uma das áreas constata-se que as variações percentuais relativas ao número de contratos com despesas realizadas por exercício mantêm um certo padrão, registrando-se, no caso das áreas de Desestatização, Jurídica e Técnica, certa tendência de aumento, notadamente se considerarmos que os dados de 1997 contemplam contratos celebrados até aquele exercício e outros cujo início de vigência não foi informado pelos gestores e que os de 1999 são relativos apenas aos nove primeiros meses do ano. Registros dessa natureza podem ser relevantes como indicativos das áreas potencialmente mais importantes para realização de trabalhos pelo Tribunal.

4.1.4.8. Relativamente ao montante de recursos comprometidos em decorrência dos contratos celebrados e/ou com vigência no período abrangido pelo levantamento, já considerados os aditamentos contratuais, verifica-se, consoante os registros do subitem 3.7 do Relatório (fls. 47), que a área materialmente mais relevante é a de Engenharia, com R\$ 1.277.590.758,00, correspondendo a 62,29% dos R\$ 2.050.882.490,00 contratados. A de menor expressão material é a de Desestatização, com contratos no montante de R\$ 19.793.294,00, perfazendo apenas 0,97% dos valores comprometidos no período.

4.1.4.9. No que concerne à execução das despesas contratadas, verifica-se, pelo Relatório 04 já mencionado (fls. 221 do volume I), que os gastos mais representativos no período foram, também, na área de Engenharia, com R\$ 214.653.435,00 (28,51% dos R\$ 752.997.730 despendidos). Os menores gastos foram, também, registrados na área de Desestatização, com R\$ 13.240.011,00, representando cerca de 1,76% dos gastos no período.

4.1.5. Quanto aos valores dos contratos, consoante registrado no subitem 3.4 do Relatório (fls. 46/47), 18 (dezoito) instrumentos respondem por cerca de 70% do total dos valores contratados e 1.216 (um mil, duzentos e dezesseis) contratos representam apenas 1,64% dos valores contratados. O Relatório 01-A (fls. 01/41 do volume I) apresenta dados analíticos dos 163 (cento e sessenta e três) contratos com valor acima de R\$ 1 milhão.

4.1.5.1. No que tange ao exame dos contratos mais vultosos, releva registrar que em virtude da impossibilidade de ser levantado, preliminarmente, o universo dos contratos para seleção daqueles materialmente mais representativos, conforme mencionamos no item 4.1 deste parecer, foram as equipes de auditoria orientadas a selecionar, em cada unidade auditada, pelo menos cinco contratos mais vultosos para análise.

4.1.5.2. Conforme destacado no subitem 2.4.1 do Relatório de fls. 33/55, como resultado desse procedimento, foram selecionados para exame 112 (cento e doze) contratos, constatando-se, pelo confronto da relação dos contratos examinados com as informações coletadas em meio eletrônico, que pelo menos 14 (quatorze) não constavam das informações prestadas diretamente pelos gestores.

4.1.5.3. Dos 112 instrumentos selecionados para exame, 86 (oitenta e seis) referem-se a contratos celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal (8), relacionados no Relatório 07 (fls. 331/356 do volume I). Segundo os registros efetuados no já mencionado Relatório 01-A (fls. 01/41 do volume I), concernente aos 163 contratos com valor acima de R\$ 1 milhão, 41-