

TC 022.545/2013-1

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2012

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Superintendência Regional no Estado da Paraíba - MDA

Responsáveis: Lenildo Dias de Moraes (CPF 345.123.814-49) e Cleofas Ferreira Caju (CPF 507.462.194-15)

Advogado ou Procurador: Aldaris Dawsley e Silva Junior (OAB-PB 10.581), Noaldo Belo de Meireles (OAB-PB 9.416) e outros (peça 330)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de prestação de contas anuais da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado da Paraíba (INCRA/PB), relativa ao exercício de 2012.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa TCU 119/2012.
3. A unidade jurisdicionada foi criada pelo Decreto-Lei 1.110, de 9/7/1970, extinta através do Decreto-Lei 2.363, de 21/10/1987, e restabelecida pelo Decreto-Legislativo 2, de 29/3/1989. O INCRA é a autarquia responsável pela execução da política de reforma agrária e gerenciamento da estrutura fundiária do país, cabendo às superintendências regionais a realização dos programas e ações necessários à consecução desses objetivos.

HISTÓRICO

4. Após exame preliminar dos autos (peça 10), concluiu-se pelos seguintes encaminhamentos:
 - 4.1 acerca das constatações do Controle Interno relatadas nos itens VI, VIII, IX, X, XI, XII e XIII do exame técnico, as recomendações formuladas foram consideradas adequadas e suficientes. As providências adotadas para dar-lhes cumprimento seriam acompanhadas nas próximas contas da unidade;
 - 4.2 quanto às constatações relatadas nos subitens 96.1, 96.2, 96.3, 96.4 e 96.7, do item XVI, também daquela instrução, entendeu-se, em complementação ao que fora recomendado pela CGU, que a UJ deveria ser cientificada acerca da observância das regras relativas a cada um daqueles tópicos. Com relação ao subitem 96.6, que bastaria uma recomendação em adendo ao que já havia sido dito pelo Controle Interno;
 - 4.3 também optou-se por cientificar a unidade quanto à observância do padrão estabelecido para o parecer da auditoria interna (item XV) e recomendá-la para que implementasse as melhorias de oportunidade relatadas nos itens IV e VII do exame técnico;
 - 4.4 quanto ao encargo de 15% incidente sobre os serviços prestados por cooperativas, bem

como quanto à ocorrência de sobrepreço, tratados respectivamente na parte final do subitem 96.7 e no subitem 96.8 do item XVI, ante a ausência de elementos que possibilitassem a confirmação do prejuízo e a identificação dos responsáveis, propôs-se a expedição de diligência ao INCRA/PB para solicitar-lhe informação sobre quem foi responsável pela superintendência entre os dias 2/6 e 12/9/2012, bem como toda a documentação alusiva ao Contrato 15/2012, celebrado com a COONAP, e ao Contrato 07/2011, celebrado com a COOPTERA; e

4.5 por fim, no tocante ao subitem 96.5 do item XVI, que tratou da não aplicação de sanções às empresas contratadas, concluiu-se por ouvir o responsável em audiência. Essa medida, contudo, foi postergada até que fossem analisados os documentos e as informações recebidas em atendimento à diligência que fora proposta à unidade.

5. O exame em comento, objeto da instrução subsequente (peça 321 destes autos), permitiu que se chegasse às seguintes conclusões:

5.1 sobre os responsáveis pela gestão do INCRA/PB no exercício de 2012, que o Sr. Lenildo Dias de Moraes foi superintendente regional de 1º/1 até 4/6/2012 e o Sr. Cleofas Ferreira Caju, de 5/6 a 31/12/2012;

5.2 sobre a questão do sobrepreço de R\$ 357.357,20, que tal valor fora recolhido pelas cooperativas de trabalho que dele se beneficiaram, sendo pois descabida a citação dos responsáveis. Que essa questão, porém, vista sobre o prisma da imprecisão na caracterização do objeto no edital de Chamada Pública 01/2012, à falta de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do objeto contratado, caracterizava irregularidade grave a ensejar a audiência dos responsáveis;

5.3 sobre o encargo da contribuição previdenciária, que a questão sobre a equalização, nas licitações, das propostas de preços apresentadas por cooperativas com as propostas de outras sociedades mercantis mereceria ser melhor definida pelo TCU. No caso concreto, que o procedimento utilizado pelo INCRA/PB no edital de Chamada Pública 01/2012, ao estabelecer um preço fixo originário de pesquisas realizadas com empresas que detêm realidades tributárias distintas das cooperativas, foi antieconômico e não garantiu a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, propiciando também a audiência dos responsáveis pela unidade.

6. Em cumprimento ao Despacho do diretor da 2ª DT, mediante delegações de competência conferidas pelo ministro-relator e pelo secretário da Secex/PB (pela 322), foram expedidos os Ofícios 0817 e 0818/205-TCU/SECEX-PB, de 10/6/2015, com vistas à audiência dos Srs. Lenildo Dias de Moraes e Cleofas Ferreira Caju (peças 324 e 325).

7. O expediente encaminhado ao Sr. Lenildo Moraes foi recebido no endereço do destinatário em 17/6/2015 (AR na peça 327). Mediante solicitação do responsável, foi-lhe concedida prorrogação, por trinta dias, do prazo para apresentação de suas razões, ficando o novo prazo de atendimento definido para até 1º/8/2015 (peça 328 e 329). As justificativas ingressaram nesta Corte em 3/8/2015 e passaram a constituir a peça 331 dos autos.

8. O expediente encaminhado ao Sr. Cleofas Caju retornou com a informação de que o endereço era insuficiente (AR na peça 326). Após pesquisas de endereço, foi então expedido o Ofício 1238/2015-TCU/SECEX-PB, de 12/8/2015 (peças 332-334). O referido expediente, contudo, também retornou com a informação de endereço insuficiente (AR na peça 335). Na ausência de outros endereços, optou-se pela notificação do responsável no próprio endereço do INCRA/PB, conforme previsão do § 2º, II, do art. 4º da Resolução/TCU 170/2004, tendo sido emitido para tal fim o Ofício 1465/2015-TCU/SECEX-PB, de 13/10/2015 (peças 336-340).

EXAME TÉCNICO

9. O Sr. Cleofas Ferreira Caju tomou ciência do expediente que lhe foi encaminhado em

20/10/2015, conforme atesta o Ofício/INCRA/SR-18/GAB 391/2015 (peça 341). Por meio do referido expediente, ele solicitou prorrogação, por sessenta dias, do prazo para apresentação das justificativas, o qual se encerrou em 4/1/2016. Entretanto, não compareceu à audiência e não se manifestou, até a presente data, quanto às irregularidades verificadas.

10. Sobre esse tema, impõe destacar notícia publicada no *site* da Procuradoria da República na Paraíba sobre o ajuizamento de ação civil pública, com pedido de afastamento de Cleofas Ferreira Caju do cargo de superintendente do INCRA na Paraíba, por improbidade administrativa decorrente, justamente, do não atendimento de requisições formuladas pelos procuradores da República no município de Sousa/PB, omitindo-se sem quaisquer justificativas (peça 342).

11. O Sr. Lenildo Dias de Moraes, por sua vez, foi ouvido em decorrência das seguintes irregularidades:

a) autorização para que fosse realizada a Chamada Pública 01/2012, cujo edital não continha orçamento detalhado do objeto a ser contratado, com potencial de causar prejuízo à Administração porque propiciou a apresentação de propostas não condizentes com a realidade dos custos de cada proponente, sobretudo no caso de contratação de cooperativas; e

b) fixação de preço de referência, ou custo médio anual por família, obtido mediante pesquisas de mercado realizadas com empresas que detinham realidades tributárias distintas, procedimento incompatível com o custo extra de 15% a título de contribuição previdenciária que recai sobre a unidade quando contrata uma cooperativa, caracterizando a seleção de proposta menos vantajosa para a Administração, com infração ao disposto no § 2º, II, do art. 40, no art. 3º e no art. 26 da Lei 8.666/93.

12. As razões por ele apresentadas não chegaram a adentrar na essência da questão, tendo se limitado às preliminares de mérito. Em sua defesa, o Sr. Lenildo Dias de Moraes, após ressaltar que sua atuação como superintendente do INCRA/PB, no exercício 2012, restringira-se ao período de 1º/1 a 4/6/2012, informou que a solicitação de abertura de processo e autorização para a realização de chamada pública para elaboração de Planos de Recuperação de Assentamento somente teria sido recebida no Gabinete do INCRA/PB em 15/10/2012, após ele ter sido exonerado do cargo. Nesse sentido, apontou o MEMO/INCRA/SR-18/ATES 58/2012 (peça 331, p. 11-14).

13. Ele aduziu que a proposta de chamada pública e pesquisa de preço encaminhada pelo setor de ATES do INCRA/PB estava acompanhada das justificativas devidas e que o procedimento fora, de fato, autorizado pela então superintendente substituta da autarquia, a Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, conforme o MEMO/INCRA/SR-18/D 126/2012, de 30/10/2012 (peça 331, p. 17).

14. E ainda, que todo o procedimento adotado para a chamada pública em discussão, inclusive no que tange aos termos do edital, fora objeto de parecer da Procuradoria Federal (Parecer SR (18) PFE-R 120/2011, de 31/10/2012), com determinação da mesma superintendente substituta para publicação do edital, o que veio a ocorrer em 5/11/2012 (peça 331, p. 18-22, 23 e 32).

15. Nesses termos, ao destacar a ausência de nexo de causalidade entre sua conduta como superintendente do INCRA/PB e as supostas irregularidades apontadas, o Sr. Lenildo Moraes solicitou o arquivamento do processo em relação à sua pessoa.

16. No mais, ressaltou que apesar de ter requerido ao INCRA/PB toda a documentação necessária à sua defesa, não a teria obtido integralmente, pelo que pugnou pela juntada posterior de documentos e provas.

17. A definição dos itens objetos da audiência em comento foi decorrência da Constatação de Auditoria da CGU 5.2.1.2, tratada no item 96.7 da instrução inicial destes autos (peça 10), lavrada nos seguintes termos: “Previsão de forma indevida para contratar cooperativas de trabalho e detalhamento insuficiente dos serviços no edital da Chamada Pública nº 01/2012”, à qual o Certificado de Auditoria

correspondente assim se reportou:

No que se refere ao subitem 5.2.1.2, o Superintendente Regional, no exercício de suas competências regimentais, previstas no inciso X, art. 132, do Regimento Interno do INCRA, autorizou a realização de chamada pública baseada em edital sem o orçamento detalhado do objeto e com possibilidade de duplicidade de encargos caso fosse contratada cooperativa.

18. Essa constatação, dentre outras, foi associada pelo Certificado de Auditoria (peça 6, p. 1) como de responsabilidade do superintendente regional do INCRA/PB no período de 1º/1 a 1º/6/2012. Daí a audiência ter sido encaminhada ao Sr. Lenildo de Moraes.

19. O memorando trazido por ele ao feito (MEMO/INCRA/SR-18 58/2012) reporta-se a “solicitação de abertura de processo e autorização para realização de Chamada Pública para Elaboração de PDA/PRA”. O documento data de 11/10/2012, quando era superintendente regional o Sr. Cleofas Ferreira Caju. E o procedimento da Chamada Pública 01/2012 acabou sendo autorizado pela Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, na condição de superintendente regional substituta, em 30/10/2012. Foi ela também, após ouvir a procuradoria especializada do INCRA, quem determinou a publicação do edital, cujo ato veio a se confirmar no DOU de 5/11/2012 (peça 331, p. 32).

20. Pelo que se apresenta, a responsabilidade pela Chamada Pública 01/2012 parece mesmo não recair sobre o Sr. Lenildo de Moraes.

21. Entretanto, em que pese a quantidade de documentos recebidos do INCRA/PB (peças 23 a 319), apenas foram requisitados em diligência elementos relativos às Chamadas Públicas 01/2010 e 01/2011, às quais haviam sido associados prejuízos, sob a forma de sobrepreço, nos contratos e/ou nos aditivos delas originários.

22. A questão do sobrepreço acabou sendo superada, diante de informação proveniente do Controle Interno que noticiava o recolhimento dos valores pelas cooperativas beneficiadas. Restara pendente de esclarecimento, no âmbito da análise que coube aos itens 45-78 da instrução de peça 321, a discussão acerca da previsão de acréscimo de 15% a título de contribuição previdenciária quando da contratação de cooperativa, à vista da metodologia de pesquisa utilizada pelo INCRA/PB para definição do preço de referência. Tal aspecto, porquanto se repetia no Edital de Chamada Pública 01/2012, conforme assentado pela CGU, e porque trazia consigo a possibilidade de selecionar proposta menos vantajosa para a Administração, foi incluído na audiência do responsável.

23. Certo é que ambas as irregularidades objetos da audiência encaminhada ao Sr. Lenildo Dias de Moraes estão relacionadas à Constatação de Auditoria 5.2.1.2, que se reporta à Chamada Pública 01/2012, e que não foi contemplada na solicitação de documentos/informações.

24. Assim, ante as informações conflitantes dos documentos trazidos pelo defendente, que, diferentemente do que fora certificado pelo órgão de Controle Interno, imputam a responsabilidade pelo Edital da Chamada Pública 01/2012 à superintendente substituta, propõe-se a expedição de nova diligência ao INCRA/PB, desta feita para solicitar-lhe toda a documentação relativa ao processamento da chamada pública em comento.

CONCLUSÃO

25. Com vistas ao saneamento da questão tratada nesta instrução, de modo que se possa apurar conclusivamente a responsabilidade pelas irregularidades detectadas, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de nova diligência ao INCRA/PB.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior com proposta de realizar diligência, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do RI/TCU, ao INCRA/PB, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe toda a documentação alusiva à Chamada



Pública 01/2012, desde o início até a conclusão do procedimento licitatório.

SECEX-PB/2ª DT, em 20/1/2016.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Castelo Branco Craveiro
AUFC – Mat. 3435-5