

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), Maria de Fátima Leite Nunes (CPF 094.967.932-15) 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: audiência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de prestação de contas anual 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; e

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 detinham 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. Foram então 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 primeiro foi instado a apresentar justificativas sobre as seguintes irregularidades constatadas no edital da Chamada Pública 01/2012: ausência de orçamento detalhado do objeto a ser contratado, com potencial de causar prejuízo à administração à medida que propicia a apresentação de propostas não condizentes com a realidade dos custos de cada proponente; fixação de preço de referência obtido mediante pesquisas de mercado realizadas com empresas que detêm realidades tributárias distintas, procedimento que se mostra incompatível com o custo extra de 15% a título de contribuição previdenciária que recai sobre a unidade quando contrata uma cooperativa.

8. O segundo, por não ter aplicado sanções e multas à empresa Impermanta Construções e Serviços Ltda., omitindo-se de emitir nos autos parecer quanto à aplicação das penalidades por descumprimento das cláusulas do Contrato 18/2012, bem como não promovendo sua rescisão, mesmo após ter sido cientificado pelo fiscal do contrato das seguintes irregularidades: inexecução parcial; atraso na realização da obra em mais de sessenta dias sem justificativas; apresentação intempestiva da ART, ausência de diário de obra; e ausência de apresentação da garantia contratual.

9. O Sr. Cleofas não atendeu à audiência e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Na última instrução do feito (peça 343), ressaltou-se 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. A ação teve fundamento, justamente, na falta de atendimento de requisições formuladas pelos Procuradores da República no município de Sousa/PB. O então superintendente do INCRA/PB omitiu-se dos chamamentos ministeriais sem quaisquer justificativas (peça 342).

10. Somente o Sr. Lenildo apresentou justificativas, que passaram a constituir a peça 331 dos autos. As razões por ele apresentadas não chegaram, contudo, a adentrar no mérito das irregularidades que lhe foram atribuídas. Em sua defesa, ele afirmou ter atuado como superintendente do INCRA/PB, no exercício das contas, entre os dias 1º/1 e 4/6/2012, e que a solicitação de abertura de processo e autorização para a realização de Chamada Pública 01/2012 somente teria sido recebida no Gabinete daquela autarquia 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).

11. Após ressaltar 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 fora objeto de parecer da Procuradoria Federal, informou que o procedimento fora 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).

12. Na instrução que examinou as razões daquele responsável (peça 343), ficou esclarecido que a definição dos itens objetos da audiência decorreu da Constatação de Auditoria da CGU 5.2.1.2, tratada no item 96.7 da instrução inicial destes autos (peça 10). E que o Certificado de Auditoria (peça 6, p. 1) atribuiu tal achado como sendo de responsabilidade do superintendente regional do INCRA/PB no período de 1º/1 a 1º/6/2012. Daí porque a audiência foi encaminhada ao Sr. Lenildo de Moraes.

13. O memorando trazido pelo Sr. Lenildo ao feito apontava, de fato, para a responsabilização da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, na condição de superintendente regional substituta. Ela quem teria autorizado o procedimento da Chamada Pública 01/2012, em 30/10/2012, e também, após ouvir a procuradoria especializada do INCRA, determinado a publicação do edital, cujo ato veio a se confirmar no DOU de 5/11/2012 (peça 331, p. 17 e 32).

14. Entretanto, conforme ali ficou assentado, 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.

15. A questão do sobrepreço acabou sendo superada, diante de informação proveniente do Controle Interno que noticiava o recolhimento dos valores pelas cooperativas beneficiadas. Restou 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.

16. Contudo, conforme também ficou assentado na instrução da peça 343, ambas as irregularidades objetos da audiência encaminhada ao Sr. Lenildo Dias de Moraes estavam relacionadas à Constatação de Auditoria 5.2.1.2, que se reportava à Chamada Pública 01/2012, e que não foi contemplada na solicitação de documentos/informações. Por essa razão, ante as informações conflitantes dos documentos trazidos pelo defendente, que, diferentemente do que fora certificado pelo órgão de Controle Interno, imputavam a responsabilidade pelo Edital da Chamada Pública 01/2012 à superintendente substituta, propôs-se nova diligência ao INCRA/PB, desta feita para solicitar toda a documentação relativa ao processamento da chamada pública em comento.

17. Em cumprimento ao Despacho do diretor da 2ª DT, mediante delegações de competência conferidas pelo ministro-relator e pelo secretário da Secex/PB (peça 344), foi então expedido o Ofício 0042/2016-TCU/SECEX-PB, de 21/1/2015 (peça 345).

18. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, o INCRA/PB apresentou, tempestivamente, por intermédio do Ofício/INCRA/SR-18/G 32/2013, as informações que passaram a constituir as peças 346 a 371 dos autos, que serão consideradas na análise dos itens pertinentes desta instrução, em conjunto com as demais informações constantes do processo.

EXAME TÉCNICO

19. A documentação recebida constitui-se de todo o trâmite do processo de Chamada Pública 01/2012, conforme fora solicitado. Muitas das peças, entretanto, não interessam ao deslinde do processo. Elas tratam dos projetos apresentados pela Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos de Reforma Agrária da Paraíba (COOPTERA) (peças 351-358 e 365-370) e pela Central das Associações dos Assentamentos do Alto Sertão Paraibano (CAAASP) (peças 359-364), entidades habilitadas no certame, e constituem-se, além dos próprios projetos, de declarações e de outros documentos comprobatórios de aptidão técnica bem como de certificados de titulação e de experiência dos seus colaboradores.

20. No que interessa ao feito, apenas os trâmites iniciais da chamada pública, desde a autorização do procedimento até o edital (peça 347). A avaliação das propostas pelo INCRA/PB e o resultado do chamamento, que declarou a COOPTERA vencedora de ambos os lotes, aconteceram já no exercício de 2013, conforme documentos às p. 76-96 da peça 350.

21. Retomando a instrução de peça 321, tem-se que a CGU, ao examinar o edital da Chamada Pública 01/2012, verificou que não havia orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado. O edital chegou a ser comparado com outros editais de chamadas públicas divulgados pelas superintendências do INCRA em Pernambuco, Minas Gerais, Alagoas e Goiás, que, diferentemente do edital paraibano, detalhavam os custos dos serviços.

22. Entendeu-se que a imprecisão na descrição do objeto, dado o potencial de causar prejuízo à Administração, à medida que propiciava a apresentação de propostas não condizentes com a realidade dos custos de cada proponente, caracterizava irregularidade grave. Daí a proposição de ouvir-se em audiência os responsáveis pelo chamamento público em questão.

23. Acerca da contribuição previdenciária de 15% incidente sobre os serviços contratados junto a cooperativas, discutiu-se anteriormente a fórmula empregada nesse procedimento pelo INCRA/PB. Isso porque a participação dessas entidades em processos licitatórios não poderia implicar no afastamento da regra insculpida no art. 3º da Lei 8.666/93, que prevê que a licitação se presta a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, bem como na necessidade de justificar o preço contratado, na forma prevista no parágrafo único do art. 26 da mesma lei.

24. Decerto que a contratação de cooperativas gera um custo extra para a Administração, advindo do encargo previdenciário previsto no art. 22, IV, da Lei 8.212/91. Trata-se de uma regra legal inafastável. Entretanto, tal acréscimo poderia ser absorvido pela economia na contratação desse tipo de entidade.

25. No caso do INCRA/PB, porém, os editais trabalham com um preço fixo (custo médio anual por família), obtido mediante pesquisas de mercado realizadas com empresas que detêm realidades tributárias distintas. Essa prática é antieconômica porque proporciona distorções nas propostas apresentadas pelas cooperativas, cujos preços tendem a se equivaler ao preço paradigma. Desse modo, os encargos tributários e contributivos inferiores das cooperativas, quando comparados às empresas, acabam sendo anulados nas propostas. Além de renunciar a esse benefício, a administração traz para si um custo extra quando contrata uma cooperativa, à vista do encargo de 15% a título de contribuição

previdenciária que recai sobre o contratante.

26. Foi o que aconteceu no edital da Chamada Pública 01/2012 (peça 347, p. 133-154), cujo item 8, ao tratar do valor da chamada pública (R\$ 2.429.758,04), fez a seguinte observação (p. 142):

Porém, caso as Entidades Vencedoras sejam Cooperativas, será acrescido ao valor do mesmo 15% para pagamento de Obrigações Tributárias e Contributivas, tendo em vista que as despesas com o INSS patronal (15%) são de responsabilidade do contratante, razão pela qual estamos prevendo um acréscimo de R\$ 364.463,70 no valor da chamada, conforme detalhamento abaixo. Podendo, portanto, o valor total da chamada chegar até R\$ 2.794.221,70.

27. Ou seja, o procedimento utilizado pelo INCRA/PB no edital de Chamada Pública 01/2012 foi antieconômico e não garantiu a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, contrariando, assim, os arts. 3º e 26 da Lei 8.666/93. Essa irregularidade somou-se à imprecisão na descrição do objeto e foi acrescida na proposição de audiência dos responsáveis pela unidade.

28. Retomando a questão sobre a responsabilização dos agentes, tem-se que em 15/10/2012, a comissão responsável pela elaboração do edital da chamada pública encaminhou ao gabinete do INCRA/PB o MEMO/INCRA/SR-18/ATES 58/2012, solicitando a abertura do processo e autorização para realização do procedimento. Entretanto, conforme se extrai do despacho proferido pelo Setor de ATES daquela autarquia em 30/10, a documentação retornou sem qualquer manifestação superior, quanto à autorização da chamada pública. Diante desse fato, aquele setor encaminhou novamente o processo à então superintendente substituta, para que ela analisasse a minuta do edital e, caso concordasse com a realização do procedimento, submetesse o feito à apreciação da Procuradoria Federal Especializada do INCRA, para análise Jurídica (peça 347, p. 122).

29. Feito isto, a Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, na qualidade de Superintendente Regional Substituta, após ouvir a Divisão de Desenvolvimento da unidade, autorizou, ainda em 30/10/2012, o processamento da Chamada Pública 01/2012 (peça 347, p. 123-124). Foi ela também, em despacho de 1º/11/2012, quem encaminhou o feito com vistas à publicação do edital, o que aconteceu no DOU de 5/11/2012 (peça 347, p. 131-132).

CONCLUSÃO

30. Sobressaíram-se das análises efetuadas a questão sobre a ausência, no edital da Chamada Pública 01/2012, de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do objeto contratado, conforme fora constatado pela CGU, e o fato de a unidade trabalhar com um preço fixo (custo médio anual por família), obtido mediante pesquisas de mercado realizadas com empresas que detêm realidades tributárias distintas das cooperativas.

31. Tratam-se de irregularidades que contaminam os contratos decorrentes dessas chamadas públicas, das quais advém a possibilidade de prejuízo para a administração. Essa sistemática equipara proponentes desiguais e suprime da Administração a possibilidade de selecionar a proposta mais vantajosa em termos de valor.

32. Nesta etapa do processo, foi possível confirmar a responsabilidade da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes quanto aos atos que propiciaram a realização do procedimento da chamada pública em comento. Resta incluí-la no rol de responsáveis pelas contas, ajustar-se a relação de responsáveis no sistema de controle de processos do TCU, e ouvi-la em audiência.

33. Por essas razões que se propõe, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, a audiência da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes para que apresente suas razões de justificativa em face das seguintes irregularidades constatadas no edital da Chamada Pública 01/2012: ausência de orçamento detalhado do objeto a ser contratado, com potencial de causar prejuízo à Administração à medida que propicia a apresentação de propostas não condizentes com a realidade dos custos de cada proponente; e fixação de preço de referência obtido mediante pesquisas de mercado realizadas com empresas que detêm realidades tributárias distintas,

procedimento que se mostra incompatível com o custo extra de 15% a título de contribuição previdenciária que recai sobre a unidade quando contrata uma cooperativa (itens 23-42 e 45-78 da seção exame técnico da instrução de peça 321; item 1.1 do Certificado de Auditoria Anual de Contas, peça 6).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior com proposta:

a) de realizar a audiência da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, CPF 094.967.932-15, Superintendente Substituta do INCRA/PB, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa à vista das seguintes irregularidades: i. 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 propiciava a apresentação de propostas não condizentes com a realidade dos custos de cada proponente, sobretudo no caso de contratação de cooperativas; e ii. fixação de preço de referência, ou custo médio anual por família, obtido mediante pesquisas de mercado realizadas com empresas que detêm realidades tributárias distintas, procedimento que se mostra 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; e

b) de encaminhar-lhe cópia das peças 5, 6, 10, 321 e 343 dos autos, além da presente instrução, para subsidiar as manifestações requeridas.

SECEX-PB/2ª DT, em 22/2/2016.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Castelo Branco Craveiro
AUFC – Mat. 3435-5