

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)

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

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 instrução preliminar dos autos (peça 10), concluiu-se pelos seguintes encaminhamentos:
 - 4.1 considerar adequadas e suficientes as recomendações formuladas pelo Controle Interno à vista das constatações relatadas nos itens VI, VIII, IX, X, XI, XII e XIII do exame técnico. As providências adotadas para dar-lhes cumprimento seriam acompanhadas nas próximas contas da unidade;
 - 4.2 cientificar a unidade, em complementação ao que fora recomendado pela CGU, quanto à observância das normas associadas às constatações relatadas nos subitens 96.1, 96.2, 96.3, 96.4 e 96.7, do item XVI, também daquela instrução. Com relação ao subitem 96.6, que bastaria uma recomendação em adendo ao que já havia sido dito pelo Controle Interno;
 - 4.3 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 diligenciar a unidade 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, para tratar da questão relativa ao encargo de 15% incidente sobre os serviços prestados por cooperativas, bem como quanto à possível ocorrência de sobrepreço, tratados respectivamente na parte final do subitem 96.7 e no subitem 96.8 do item XVI; e

4.5 ouvir em audiência o responsável pela não aplicação de sanções às empresas contratadas, conforme relatado no subitem 96.5 do item XVI. Essa medida, contudo, foi postergada até que fossem analisados os documentos e as informações recebidas em atendimento à diligência proposta à unidade.

5. O exame em comento coube à instrução subsequente do feito (peça 321 destes autos). Ali se chegou às seguintes conclusões:

5.1 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 que a questão do sobrepreço de R\$ 357.357,20 não mais persistia. O referido valor havia sido recolhido pelas cooperativas de trabalho que dele se beneficiaram. Por outro lado, que essa questão, 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 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 0818/2015-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 Sr. Lenildo Dias de Moraes 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 propiciava 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 detinham realidades tributárias distintas, procedimento que se mostrava incompatível com o custo extra de 15% a título de contribuição previdenciária que recaía sobre a unidade ao contratar uma cooperativa (Ofício 0817/2015-TCU/SECEX-PB, peças 324 e 327).

8. O Sr. Cleofas Ferreira Caju foi instado a apresentar justificativas 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 (Ofício 1465/2015-TCU/SECEX-PB, peças 338-341).

9. Apesar de ter solicitado prorrogação do prazo para apresentação de suas razões, o Sr. Cleofas não atendeu à audiência e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

10. Na instrução de peça 343, ficou assentado que somente o Sr. Lenildo havia apresentado 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 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.

11. Os documentos por ele colacionados ao feito apontaram 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).

12. 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.

13. Nesse sentido que foi expedido o Ofício 0042/2016-TCU/SECEX-PB (peça 345), cuja resposta veio aos autos por intermédio do Ofício/INCRA/SR-18/G 32/2013 e passou a constituir as peças 346 a 371 dos autos.

14. O exame dessa nova documentação (peça 373) confirmou que a Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, na qualidade de superintendente regional substituta, havia autorizado, em 30/10/2012, o processamento da Chamada Pública 01/2012 (peça 347, p. 123-124); e que ela também, em despacho de 1º/11/2012, encaminhara o feito com vistas à publicação do edital no DOU de 5/11/2012 (peça 347, p. 131-132).

15. Acatadas as razões do Sr. Lenildo, formulou-se proposição, que restou acolhida, para ouvir em audiência a Sra. Maria de Fátima. Assim, em cumprimento ao despacho do diretor da 2ª DT, mediante delegações de competência conferidas pelo ministro-relator e pelo secretário da Secex/PB, foi então expedido o Ofício 0164/2016-TCU/SECEX-PB, com vistas à audiência da responsável (peças 374-375).

16. Após solicitar dilação do prazo para atender ao chamado do Tribunal, a Sra. Maria de Fátima apresentou, tempestivamente, suas razões, trazendo ao feito os elementos que constituem as peças 379 a 382.

EXAME TÉCNICO

17. Solicitou-se à Sra. Maria de Fátima Leite Nunes a apresentação de justificativas para as 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 propiciava a apresentação de propostas não condizentes com a realidade dos custos de cada proponente, sobretudo no caso de contratação de cooperativa; e

b) 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.

18. Em suas razões, a superintendente substituta do INCRA/PB inicialmente trouxe as seguintes considerações (peça 379, p. 2-5):

18.1 que os procedimentos para implementação da reforma agrária no âmbito da unidade são norteados pelos dispositivos da Lei 12.188/2010 - instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER) – e da Portaria/INCRA/P/Nº 581/2010, dando ênfase ao art. 3º da norma interna, que se refere à realização de pesquisa mercadológica para aferição de preços:

Art. 3º Os serviços e respectivos itens da composição de custos passíveis de contratação no âmbito do PRONATER encontram-se descritos no anexo I desta Portaria

(...)

§2º Para fins de obtenção dos valores dos itens que compõem o custo de um serviço deverão ser respeitadas as Convenções coletivas ou Dissídios coletivos da categoria profissional envolvida e realizada cotação ou pesquisa mercadológica na área de abrangência da Superintendência regional, onde será lançada a chamada pública.

18.2 Que a consulta de preços que antecedeu à Chamada Pública 01/2012 foi realizada por determinação do então superintendente regional Cleofas Caju;

18.3 Que os preços ali apurados serviram para a composição de valores unitários por atividade e, por conseguinte, para balizar o cálculo dos valores médios praticados no mercado; e

18.4 Que o procedimento de Chamada Pública foi inovação da Lei 12.188/2010, que criou licitação específica para a contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), inclusive introduzindo alterações pontuais nas Leis 8.666/93 e 4.320/64.

19. A Sra. Maria de Fátima declinou também os nomes dos superintendentes titulares, interino e substitutos responsáveis pela gestão do INCRA/PB no exercício de 2012. A composição apresentada, contudo, não difere das conclusões decorrentes dos exames procedidos na peça 321, quanto às gestões dos Srs. Lenildo e Cleofas, e na peça 373, quanto à inclusão dela própria como substituta, senão pela especificação dos respectivos períodos de gestão (grifamos):

9. Relativamente a questão, informamos que no exercício de 2012 figuraram como agentes responsáveis pela gestão do INCRA: a) Lenildo Dias de Moraes, de 01/01/2012 a 04/06/2012 (Portaria de exoneração de 05/06/2012); b) Cleofas Ferreira Caju, de 04/06/2012 a 31/12/2012. Foi nomeado Superintendente Substituto em 04/06/2012, Interino a partir de 03/07/2012 e efetivado como Superintendente Regional a partir de 14/09/2012; e c) **Maria de Fátima Leite Nunes, como Superintendente Substituta de 01/01/2012 a 03/06/2012** (Portaria de Exoneração de 04/06/2012) e **de 02/10/2012 a 30/12/2012** (novamente nomeada Superintendente Substituta a partir de 02/10/2012 (doc. 6).

20. Ao se reportar diretamente aos itens que foram objeto da audiência, a Sra. Maria de Fátima alegou (peça 379, p. 5-9):

20.1 quanto à “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 cooperativa”:

20.1.1 que o processo fora submetido mesmo ao superintendente titular, mas que, dada a ausência dele na sede, naquela data, ela própria, Maria de Fátima, fizera os encaminhamentos devidos, com o objetivo de dar celeridade ao curso processual;

20.1.2 que naquela ocasião o processo já estava instruído com os pareceres da comissão responsável pelo certame, da área técnica e da Procuradoria Jurídica, todos se manifestando pela regularidade do feito, inclusive com informação de que a minuta da chamada pública estava em conformidade com a legislação vigente;

20.1.3 que o prosseguimento do feito foi então autorizado, porém sem que restasse caracterizado

ato ilícito, descumprimento a norma ou dano ao erário;

20.1.4 que a autorização se tratou de mero ato de expediente com a finalidade de dar impulso ao processo;

20.1.5 que foi o único ato praticado por ela em todo o processo, sendo todos os demais atos subscritos pelo superintendente regional; e

20.1.6 que não haveria razão para se falar em ausência de “orçamento detalhado do objeto a ser contratado”, porque, conforme tabela reproduzida nas p. 7-8 da peça 379, havia sido realizada consulta de preços e os resultados, com a composição dos valores unitários por atividade, foram consolidados numa planilha de referência que serviu para calcular os valores médios de mercado.

20.2 quanto à “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”:

20.2.1 que, apesar de a cláusula oitava do edital da Chamada Pública 01/2012 conter tal previsão e de ter sido contratada cooperativa, não houve o acréscimo de valores ali descrito. Porque a própria Administração, ao identificar a desconformidade, celebrou contrato e empenhou recursos orçamentários referentes apenas aos valores propostos, sem acréscimo dos 15%, de modo que não teria havido o prejuízo apontado.

21. Ela concluiu ressaltando a inexistência de qualquer dano ao erário, alegando não ter sido responsável pelo procedimento, senão pelo ato que impulsionou o processo, posto não ter sido ela a homologar a chamada pública, assinar os contratos, autorizar empenhos e demais atos relativos ao contrato, e requerendo a exclusão do seu nome do rol dos responsáveis pela condução da Chamada Pública 01/2012.

22. Passa-se ao exame das razões de justificativa da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes:

22.1 acerca da autorização para que fosse realizada a Chamada Pública 01/2012 sem que o edital contivesse orçamento detalhado do objeto a ser contratado:

22.1.1 ao tempo em que ratificou ter autorizado a realização do chamamento, porque o titular estava ausente, a defendente procurou, inicialmente, minimizar sua responsabilização quanto aos efeitos do ato. Segundo ela, tratou-se de mero ato de expediente, com finalidade de dar andamento ao processo; foi o único ato por ela praticado em todo o processo; e ainda assim, o procedimento já estava instruído com os pareceres da comissão responsável pelo certame, da área técnica e da Procuradoria Jurídica, todos pela regularidade do feito.

22.1.2 é certo que esta Corte, ao apreciar as contas anuais, deve examinar a gestão como um todo, de modo a sopesar a materialidade das ocorrências analisadas em conjunto com o universo dos atos praticados pelo gestor ao longo do exercício. Nesse sentido, o Acórdão 7041/2012-TCU-2ª Câmara.

22.1.3 no caso presente, contudo, não merece ser acolhido o argumento de que a autorização para realização da chamada pública constituiu-se em mero ato de expediente, com finalidade de dar andamento ao processo.

22.1.4 a relevância do ato, se já não lhe bastasse o fato de ser a própria autorização para abertura da chamada pública, revela-se no despacho proferido pelo Setor de Ates do INCRA/PB em 30/10/2012 (peça 347, p. 122). Dali se extrai que, à falta de manifestação anterior sobre a abertura do chamamento, o processo foi submetido à então superintendente substituta, a quem caberia analisar a minuta do edital e, caso concordasse com a realização do procedimento, encaminhar o feito para apreciação jurídica da

Procuradoria Federal Especializada do INCRA.

22.1.5 também a demonstrar a importância do ato, a precaução da signatária ao adotá-lo. Conforme consta em despacho do mesmo dia 30/10/2012 (peça 347, p. 123), antes de autorizar a abertura do chamamento, a Sra. Maria de Fátima restituiu o processo à Divisão de Desenvolvimento, para que se manifestasse quanto à realização do procedimento.

22.1.6 sobre ter sido o único ato por ela praticado, impõe destacar que foi também a Sra. Maria de Fátima quem encaminhou o feito, mediante despacho de 1º/11/2012, com vistas à publicação do edital, no DOU de 5/11/2012 (peça 347, p. 131-132).

22.1.7 a avaliação das propostas pelo INCRA/PB e o resultado do chamamento, que declarou a Cooptera vencedora de ambos os lotes da chamada pública, aconteceram já no exercício de 2013, conforme documentos às p. 76-96 da peça 350, portanto sem influência sobre o mérito das presentes contas.

22.1.8 decerto que outros atos no curso do procedimento, conforme alegado pela defendente, foram praticados pelo então superintendente Cleofas Caju, a quem caberia parcela da responsabilidade pelo chamamento público em comento. Contudo, tal fato não afasta a responsabilização da Sra. Maria de Fátima por ter autorizado o procedimento com os vícios apontados.

22.1.9 nesse aspecto, de lembrar-se que a audiência encaminhada ao Sr. Cleofas Caju, mediante o Ofício 1465/2015-TCU/SECEx-PB (peças 338-341) não contemplou aspectos da Chamada Pública 01/2012, tendo se restringido à omissão do responsável no dever de aplicar penalidades contratuais, inclusive a rescisão do Contrato 18/2012, mesmo após ter sido cientificado pelo fiscal do contrato das irregularidades cometidas pela empresa.

22.1.10 também devem ser refutados os argumentos da defendente no sentido de eximir-se da responsabilidade pela prática do ato porque o procedimento da chamada pública já estava instruído com pareceres da comissão responsável pelo certame, da área técnica e da Procuradoria Jurídica, todos pela regularidade do feito.

22.1.11 é questão por demais consolidada na jurisprudência do TCU que a existência de parecer técnico e/ou jurídico não exime o gestor de responsabilidade. Este Tribunal possui entendimento firmado, *ex vi* dos Acórdãos 2806/2014, 2871/2014, 2904/2014, 341/2015 e 1001/2015, todos do Plenário, no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada nesse caso, pois cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações que vão gerar pagamentos.

22.1.12 além disso, o fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Porque, em regra, tais pareceres não vinculam os gestores, que têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

22.1.13 nessa mesma linha, as seguintes ementas de deliberações desta Corte:

É dever do administrador público observar a conveniência, a oportunidade e as leis de regência que incidem sobre o objeto de seu ato ou de sua tomada de decisão, não estando vinculado a decidir na mesma linha dos atos e procedimentos da área técnica de seu órgão ou entidade.
Acórdão 2158/2015 - Plenário

É incabível a alegação de gestor público que afirma estar respaldado em pareceres técnicos e jurídicos com o objetivo de elidir responsabilidade por ato ou omissão irregular de sua parte, uma vez que tais peças apenas são contribuições para o processo decisório.
Acórdão 341/2015 - Plenário

O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos ou jurídicos não exime o gestor de ser responsabilizado pela prática de ato irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, tanto decidir sobre a conveniência e oportunidade de efetivar o procedimento administrativo,

principalmente aqueles concernentes a contratações que vão gerar pagamentos, quanto atuar como fiscal dos atos dos seus subordinados.

Acórdão 1984/2014 - Plenário | Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

22.1.14 manifestando-se sobre o cerne da questão, a defendente arguiu não haver razão para a imputação que se referia à ausência, no edital da Chamada Pública 01/2012, de orçamento detalhado do objeto a ser contratado.

22.1.15 porque, segundo ela, conforme tabela reproduzida nas p. 7-8 da peça 379, o INCRA/PB havia realizado consulta de preços e os resultados, com a composição dos valores unitários por atividade, foram consolidados com vistas à obtenção dos valores médios de mercado a servir de referência para a contratação.

22.1.16 a referida tabela, contudo, contemplou tão somente consolidação de valores que foram distribuídos em rubricas de “despesas com pessoal”, “custeio das atividades”, “despesas com eventos e elaboração do plano”, “despesas administrativas” e “tributos”. Não se sabe, porém, sobre a composição dos itens ali relacionados. Ou, melhor dizendo, quais os custos, em nível analítico, estão associados a cada uma daquelas despesas.

22.1.17 a fórmula utilizada, como já se disse, propiciou a apresentação de propostas não condizentes com a realidade dos custos de cada proponente, sobretudo no caso de contratação de cooperativas, com potencial de causar prejuízo à Administração.

22.1.18 essa capacidade danosa não fica clara, por exemplo, quando se tomam as despesas de pessoal. Justamente porque a unidade deixou de demonstrar a composição dos custos de cada item relacionado na tabela. Ali, contudo, constam encargos que se sabe incidem de maneira distinta sobre as despesas com profissionais cooperados e empregados comuns.

22.1.19 por outro lado, o potencial de causar prejuízo revela-se evidente quando se examina os tributos incidentes sobre o item “despesas totais”, ISS sobre faturamento e PIS/COFINS, lançados ali em alíquotas únicas, de 5 e 3,68% respectivamente, como se incidissem de maneira uniforme sobre todos os possíveis participantes da chamada pública.

22.1.20 sobre essa questão, a própria unidade já havia reconhecido o quão era resumido o detalhamento dos serviços no edital da Chamada Pública 01/2012.

22.1.21 conforme ficou consignado na instrução da peça 321, a equipe de auditoria da CGU, ao examinar o edital da Chamada Pública 01/2012, que visava selecionar entidades para prestarem assistência técnica e extensão rural voltadas para a elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA) e Planos de Recuperação de Assentamentos (PRA), em áreas de reforma agrária, verificou que não havia orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado.

22.1.22 os únicos valores informados no edital, conforme segue transcrito, se referiam ao total dos serviços e ao custo médio por família. Vários outros itens que se faziam necessários, sobretudo porque cooperativas de trabalho participariam do certame, deixaram de ser preenchidos:

O valor da presente chamada é de R\$ 2.429.758,04 (...) Para definição dos custos das metas, propostas nesta Chamada, foram considerados os valores médios/família praticados no mercado, através de pesquisa de preço realizada com empresas/entidades com atuação no estado e na região - no valor de R\$ 796,94/fam.

22.1.23 além disso, foi constatado que o modelo de planilha de custos utilizado para pesquisa de preços, correspondente ao Quadro 9 do edital, apresentava as seguintes inconsistências: i. coluna destinada aos valores unitários sem preenchimento; ii. itens relativos a despesas com pessoal sem detalhamento dos encargos sociais e trabalhistas; e iii. itens relativos ao ISS, PIS e COFINS com alíquotas fixas, sem considerar a realidade tributária dos proponentes.

22.1.24 ouvido sobre esse ponto, o gestor do INCRA/PB acabou ratificando as constatações do Controle Interno, conforme se extrai do seguinte excerto do relatório de auditoria de gestão (peça 5, p. 135):

Não houve detalhamento em função de que todas as propostas apresentadas partiram do pressuposto da necessidade de se obter subsídios que determinassem um valor médio/família, norteador para o processo de Chamada Pública, provenientes de Empresas e/ou Entidades com naturezas constitucionais diversas – com exceção de cooperativas. Vale salientar que, nesta fase (pesquisa de preço), não é faculdade da Comissão Especial, instituída para os trabalhos da Chamada Pública, avaliar, a partir da natureza jurídica de cada Empresa e/ou Entidade, as prerrogativas de benefícios, imunidade ou isenção tributária.

22.1.25 Ele também alegou à CGU que a exigência do detalhamento não era aplicável aos editais de chamada pública, porque nesse tipo de certame seriam mais importantes outros critérios objetivos, além do preço dos serviços.

22.1.26 para afastar tal argumento, a CGU preocupou-se ainda em comparar o edital da Chamada Pública 01/2012 com editais publicados por outras quatro superintendências do INCRA, em Pernambuco, Minas Gerais, Alagoas e Goiás. Em todos eles, restou constatado o detalhamento dos custos dos serviços, diversamente do que afirmara e fizera o INCRA/PB.

22.1.27 quanto a esse item da audiência, conclui-se que a Sra. Maria de Fátima, ao autorizar a realização da Chamada Pública 01/2012, sem que o edital contivesse orçamento detalhado do objeto a ser contratado, não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e a economicidade do ato, não sendo possível, portanto, acatar os argumentos apresentados pela defendente, sejam aqueles tendentes a afastar-lhe a responsabilidade ou aquele propenso a descaracterizar a ilicitude apontada.

22.1.28 de fato, a imprecisão na descrição do objeto, dado o potencial de causar prejuízo à Administração, porque propicia a apresentação de propostas não condizentes com a realidade dos custos de cada proponente, caracteriza irregularidade grave a ensejar a aplicação de sanção do Tribunal.

22.2 Sobre a fixação de preço de referência obtido mediante pesquisas de mercado realizadas com empresas que detinham realidades tributárias distintas das cooperativas:

22.2.1 os argumentos da defendente quanto a este ponto ficaram restritos à não ocorrência de prejuízo para a Administração. Segundo ela, apesar de o edital ter contemplado previsão de acréscimo de 15% ao custo do contrato, caso fosse contratada cooperativa, o aumento ali previsto não fora concretizado. A própria administração, ao identificar a desconformidade, teria celebrado o contrato e empenhados recursos orçamentários apenas quanto aos valores propostos, sem acréscimo do encargo da contribuição previdenciária.

22.2.2 a Sra. Maria de Fátima não chegou a adentrar no mérito da irregularidade que lhe fora atribuída, qual seja a disposição editalícia que previa um custo extra para o INCRA/PB caso contratasse cooperativa, da qual decorria a possibilidade de selecionar proposta menos vantajosa para a administração:

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%) é [sic] 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 (dois milhões, setecentos e noventa e quatro mil, duzentos e vinte e um reais e setenta centavos)

22.2.3 o referido custo extra já havia sido inclusive afastado do exame destas contas. Na instrução da peça 321 dos autos, ficou estabelecido que, acerca do prejuízo potencial identificado pela CGU, se

deixaria de adotar providência adicional em razão da informação que constava no Relatório de Auditoria Anual de Contas relativo ao exercício de 2013.

22.2.4 no tópico relativo às recomendações do próprio Controle Interno, constava como atendido o item que tratava do sobrepreço de R\$ 357.357,20 na contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com cooperativas de trabalho. Na coluna reservada às providências adotadas, havia informação de que as entidades recolheram os valores identificados pela CGU, não havendo assim razão para se perquirir a respeito de débito.

22.2.5 quanto a esse item, não tendo havido mesmo defesa por parte da Sra. Maria de Fátima, resta concluir no mesmo sentido do item anterior da audiência, pela responsabilidade dela ao autorizar a realização da Chamada Pública 01/2012.

22.2.6 porque, ao fazê-lo sob parâmetro de um custo médio anual por família obtido em pesquisas de preços realizadas com empresas que detinham realidades tributárias distintas de cooperativas, a gestora não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e a economicidade do ato.

22.2.7 o procedimento utilizado não se coaduna com o custo extra de 15%, a título de contribuição previdenciária, que recaía sobre a unidade ao contratar uma cooperativa, também previsto no edital. Tal fórmula, porque propiciava a seleção de proposta menos vantajosa para a Administração, contraria as disposições do §2º, II, do art. 40, do art. 3º e do art. 26 da Lei 8.666/93, caracterizando irregularidade grave a ensejar a aplicação de sanção do Tribunal.

23. A autorização da chamada pública, registre-se, foi adotada pela Sra. Maria de Fátima no exercício das seguintes competências atribuídas pelo Regimento Interno do INCRA (aprovado pela Portaria 20, de 8/4/2009, do Ministério do Desenvolvimento Agrário) aos superintendentes regionais:

Art. 132. Aos Superintendentes Regionais incumbe:

(...)

X - autorizar a realização e homologar o resultado de licitações, exceto sob a modalidade de concorrência

Art. 136. (...) aos Superintendentes Regionais incumbe, planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afeta às respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem incumbidas em suas áreas de atuação pelo Conselho Diretor, bem como ordenar despesas de suas respectivas áreas.

24. Por fim, resta verificar a imputação atribuída ao Sr. Cleofas Ferreira Caju. A ele foi solicitado que apresentasse suas razões de justificativa por não ter aplicado sanções e multas à empresa Impermanta Construções e Serviços Ltda., omitindo-se de emitir 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 (item 96.5 da instrução de peça 10; item 1.2 do Certificado de Auditoria Anual de Contas, peça 6).

25. Apesar de ter sido regularmente notificado, mediante o Ofício 1465/2015-TCU/SECEX-PB, do qual tomou ciência em 20/10/2015, e de ter solicitado prorrogação, por sessenta dias, do prazo para apresentação de suas razões (peças 338-341), o Sr. Cleofas Caju não se manifestou nos autos.

26. Em instrução anterior, ressaltou-se notícia publicada no *site* da Procuradoria da República na Paraíba sobre o ajuizamento de ação civil pública, com pedido de afastamento dele 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 Sr. Cleofas Caju, então superintendente da unidade, omitira-se de atender

aos chamamentos ministeriais sem quaisquer justificativas (peças 342-343).

27. Nesse caso, operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

28. A imputação atribuída ao Sr. Cleofás originou-se da Constatação de Auditoria 5.1.1.5 (peça 5, p. 105-113), tendo sido relatada no item 96.5 da seção exame técnico da instrução de peça 10.

29. Conforme ali consignado, em uma série de cinco atos, ocorridos entre 12/6 e 7/11/2012, o fiscal do Contrato 18/2012, celebrado com o objetivo de construir cisternas de placas em assentamentos no estado da Paraíba, havia notificado a empresa responsável pela obra, Impermanta, em razão do descumprimento de cláusulas do instrumento que previam a apresentação da ART dos serviços; a disponibilização do diário de obras; a comunicação no caso de paralisação das obras; e a apresentação de garantia contratual.

30. A análise do processo respectivo revelou que a contratada havia cumprido apenas a parte referente à apresentação da ART. No tocante às razões que levaram às paralisações das obras, a equipe de auditoria concluiu que houve atraso injustificado na execução do contrato, o qual sujeitava a empresa às multas estabelecidas no instrumento.

31. Entretanto, em que pese tais ocorrências e a recomendação inserta no seguinte parecer da Procuradoria Federal Especializada do INCRA, o então superintendente regional na Paraíba absteve-se de aplicar as sanções cabíveis, o que revela sua negligência em aplicar as penalidades previstas no contrato e nos arts. 86 e 87 da Lei 8.666/93:

[Parecer SR (18) PFE-R/Nº 154/2012, de 10.12.2012]: com a sugestão de que seja apurado o valor da multa e descontado dos valores eventualmente devidos à contratada (e também da garantia contratual, mas o próprio Incra informa que este contrato, estranhamente, começou sem que a empresa contratada apresentasse garantia contratual) e, se eventualmente os exceder, que retomem os autos para inscrição em dívida ativa.

32. Conclui-se que o Sr. Cleofás Ferreira Caju, no exercício das seguintes competências atribuídas pelo Regimento Interno do INCRA, agiu com negligência ao não aplicar as penalidades cabíveis à empresa Impermanta em decorrência de atraso injustificado na execução do contrato. Trata-se de conduta reprovável que caracteriza irregularidade grave a ensejar a aplicação de sanção do Tribunal.

Art. 132. Aos Superintendentes Regionais incumbe:
(...)

XII - assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres, observadas a programação operacional aprovada, as normas gerais baixadas pelo Conselho Diretor e as normas específicas, estabelecidas pelos órgãos centrais;

Art. 136. (...) aos Superintendentes Regionais incumbe, planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afeta às respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem incumbidas em suas áreas de atuação pelo Conselho Diretor, bem como ordenar despesas de suas respectivas áreas.

CONCLUSÃO

33. Considerando as análises realizadas e a opinião do órgão de Controle Interno, propõe-se, além dos encaminhamentos formulados nas instruções de peças 10, 321, 343 e 373, julgar irregulares as contas do Sr. Cleofás Ferreira Caju e da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, com aplicação de multa a ambos, em face das irregularidades verificadas em suas gestões, e regulares com ressalvas as contas do Sr. Lenildo Dias de Moraes, dando-lhe quitação.

34. Os fatos que motivaram a imposição de irregularidades nas contas dos responsáveis consistiram: i. Sr. Cleofás Ferreira Caju: na omissão do dever de aplicar penalidades a empresa

inadimplente com suas obrigações contratuais (itens 24-32); e ii. Sra. Maria de Fátima Leite Nunes: na autorização para realização de chamada pública alicerçada em edital irregular, com potencial de causar prejuízos à Administração (itens 22-23).

35. Os fatos que levaram à imposição de ressalvas nas contas do Sr. Lenildo de Moraes são decorrentes das Constatações de Auditoria 5.1.1.2 e 5.2.1.2, tratando de impropriedades relacionadas à fiscalização de contratos e à imprecisão na descrição de objeto licitado (item XVI, 96.2 e 96.7 da instrução de peça 10).

36. Considerou-se para tal fim as conclusões do Certificado de Auditoria, que associou ao referido responsável as constatações 2.1.1.1, 5.1.1.2, 5.2.1.1, 5.2.1.2 e 5.2.1.3 (peça 6, p. 1-3), e as conclusões das instruções de peças 10 e 321, quanto à ratificação ou não das impropriedades constatadas pelo Controle Interno.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

37. No curso destes autos sobreveio notícia de que a CGU, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal deflagraram, em 10/5/2016, a operação Terra Arrasada, na Paraíba, com o objetivo de cumprir onze mandados de busca e apreensão e dois afastamentos de cargo expedidos pela 16ª Vara da Justiça Federal no Estado. As investigações que desencadearam a operação tiveram início em 2014 e revelaram possíveis fraudes da monta de R\$ 80 milhões.

38. A ação buscava desarticular esquema de irregularidades e desvios na aplicação de verbas públicas federais em contratos de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), geridos pelo INCRA/PB. Nas investigações foi descoberto que os processos de chamadas públicas eram montados, com a participação de servidores e de seus parentes na execução dos projetos, que havia pagamentos por serviços não prestados e manipulação de documentos (peça 383).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetemos as seguintes propostas à consideração superior:

a) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Cleofás Ferreira Caju, CPF 507.462.194-15), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) acolher as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Lenildo Dias de Moraes, CPF 345.123.814-49;

c) rejeitar as razões de justificativa oferecidas pela Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, CPF 094.967.932-15;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I; 209, inciso II e § 1º, do RITCU, julgar irregulares as contas dos seguintes responsáveis:

i. Cleofás Ferreira Caju, CPF 507.462.194-15), superintendente do INCRA/PB de 5/6 a 31/12/2012, 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 (24-32);

ii. Maria de Fátima Leite Nunes, CPF 094.967.932-15, superintendente substituta do INCRA/PB de 1º/1 a 3/6 e de 2/10 a 30/12/2012, por ter autorizado a realização da 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 cooperativa; e por ter

fixado, no referido edital, preço de referência (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 recaía sobre a unidade ao contratar uma cooperativa (22-23);

e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 17 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do RITCU, julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Lenildo Dias de Moraes, CPF 345.123.814-49, superintendente do INCRA/PB de 1º/1 a 4/6/2012, dando-lhe quitação;

f) aplicar ao Sr. Cleofás Ferreira Caju, CPF 507.462.194-15, e à Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, CPF 094.967.932-15, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) autorizar, caso requeiram os responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

h) alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do §2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

i) determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), caso não sejam pagas as multas no vencimento, que efetue o desconto das referidas dívidas, no prazo de quinze dias, na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112, de 11/12/1990;

j) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não se tenha êxito na medida acima;

k) dar ciência ao INCRA/PB sobre as seguintes impropriedades constatadas na gestão da unidade, relatadas na instrução de peça 10:

i. ausência de publicação do extrato do edital em jornal oficial e também em jornal diário de grande circulação na região da aquisição do bem ou da prestação dos serviços, em afronta aos princípios constitucionais da publicidade e da isonomia e ao art. 21, inciso III, da Lei 8.666/1993 (item XVI; 96.1);

ii. inobservância do dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, mediante a presença efetiva de representante da Administração na execução de obras públicas, de modo a assegurar a regular aplicação de recursos e a qualidade das obras, conforme previsão do art. 67 da Lei 8.666/93 (item XVI; 96.2);

iii. omissão no dever de exigir dos licitantes e, nos casos de contratos de duração continuada, dos contratados, a cada pagamento efetivado, a comprovação da regularidade fiscal perante as Fazendas Públicas, INSS e FGTS, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, seja por intermédio de consulta ao SICAF ou por intermédio de consulta aos *sites* correspondentes a cada tributo e contribuição (item XVI; 96.3);

iv. realização de pagamento sem observar a regular liquidação da despesa, contrariando as orientações dos art. 62 e 63 da Lei 4.320/64 sobre a matéria (item XVI; 96.4);

v. imprecisão na descrição do objeto licitado, em contradição aos princípios constitucionais

da isonomia e da publicidade e às disposições legais vigentes, conforme a Súmula/TCU 177 (item XVI; 96.7); e

vi. inobservância das normas que disciplinam, a cada ano, a elaboração do relatório de gestão e das chamadas peças complementares que constituem o processo de contas, à vista do parecer da auditoria interna ora apresentado (peça 4), que não contemplou todo o conteúdo previsto pela DN-TCU 124/2012 (item XV);

l) recomendar ao INCRA/PB que implemente, quanto possível, as seguintes oportunidades de melhoria, também com referência aos itens da instrução de peça 10 dos presentes autos:

i. atenção na elaboração do relatório de gestão, de modo a assegurar que as informações fornecidas correspondam, de fato, à realidade da unidade (item IV);

ii. utilização dos tópicos destinados às análises críticas para esclarecer eventuais alterações significativas de valores entre os exercícios, à vista da falta de informações, no relatório de gestão, acerca dos acréscimos observados nas despesas não submetidas a licitação e dispensadas de licitação (item VII); e

iii. verificação quanto ao cumprimento, pelos interessados em participar dos certames, das cláusulas dos editais, em especial quanto à não admissibilidade de participação de empresas/entidades que apresentam inadimplências ou irregularidades em relação a prestações de contas de convênios firmados com a própria unidade (item XVI; 96.6).

SECEX-PB/2ª DT, em 27/6/2016.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Castelo Branco Craveiro
AUFC – Mat. 3435-5