

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de prestação de contas ordinária dos gestores da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado da Paraíba (Incrá/PB), relativas ao exercício de 2012.

2. Como visto, por meio dos Ofícios nºs 817 e 818, de 10/6/2015 (Peças nºs 324 e 325), foi realizada a audiência dos Srs. Lenildo Dias de Moraes e Cleofás Ferreira Caju.

3. O Sr. Lenildo Dias de Moraes foi instado a apresentar justificativas sobre as seguintes irregularidades (constatadas no edital da Chamada Pública nº 1/2012): ausência de orçamento detalhado do objeto a ser contratado, com potencial de causar prejuízo à administração pública, na medida em 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 junto a empresas que detêm realidades tributárias distintas, resultando em procedimento incompatível com o custo extra de 15% a título de contribuição previdenciária que recai sobre a unidade ao contratar uma cooperativa.

4. Por seu turno, o Sr. Cleofás Ferreira Caju foi instado a apresentar justificativas por não ter aplicado sanções à Impermanta Construções e Serviços Ltda., omitindo-se em emitir nos autos o devido parecer quanto à aplicação de penalidades por descumprimento das cláusulas do Contrato nº 18/2012, além de não ter promovido a sua rescisão, mesmo após ter sido cientificado pelo fiscal do contrato sobre as seguintes irregularidades: i) inexecução parcial; ii) atraso na realização da obra em mais de sessenta dias, sem justificativas; iii) apresentação intempestiva da ART; iv) ausência de diário de obra; e v) ausência de apresentação da garantia contratual.

5. A despeito de ter sido regularmente notificado, o Sr. Cleofás Ferreira Caju deixou transcorrer **in albis** o prazo para apresentar as suas razões de justificativa, de sorte que deve arcar com a condição de revel perante esta Corte de Contas, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, autorizando o prosseguimento normal do processo.

6. Por sua vez, o Sr. Lenildo Dias de Moraes acostou a sua defesa à Peça 331, aduzindo que atuou como superintendente do Incra/PB no período de 1º/1 a 4/6/2012 e que a solicitação de abertura de processo e a autorização para a realização da Chamada Pública nº 1/2012 somente teria sido recebida no gabinete da autarquia em 15/10/2012, ou seja, após ele ter sido exonerado do cargo.

7. Por essa linha, os documentos colacionados pelo Sr. Lenildo apontaram para a responsabilização da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, na condição de superintendente regional substituta, tendo a Secex/PB promovido, assim, a devida diligência junto ao Incra/PB com vistas à obtenção de toda a documentação relativa ao processamento da sobredita chamada pública.

8. Devidamente atendida a referida diligência, constatou-se que a Sra. Maria de Fátima Leite Nunes havia autorizado, em 30/10/2012, o processamento da Chamada Pública nº 1/2012 (Peça nº 347, fls. 123/124), encaminhando o feito, por meio do despacho por ela assinado em 1º/11/2012, com vistas à publicação do edital no D.O.U. de 5/11/2012 (Peça nº 347, fls. 131/132).

9. Por conseguinte, a unidade técnica propôs o acolhimento das justificativas ofertadas pelo Sr. Lenildo Dias de Moraes e o envio do Ofício de Audiência nº 164/2016-TCU/SECEX-PB (Peças nºs 374/375) à Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, no tocante às seguintes irregularidades:

a) autorização para que fosse realizada a Chamada Pública nº 1/2012, cujo edital não continha orçamento detalhado do objeto a ser contratado, com potencial de causar prejuízo à administração pública, já que propiciava 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 detêm realidades tributárias distintas, configurando procedimento incompatível com o custo extra de 15% a título de contribuição previdenciária que recai sobre a unidade quando contrata uma cooperativa, de sorte a caracterizar a seleção de proposta menos

vantajosa para a administração pública, com infração ao disposto nos arts. 3º, 40, § 2º, II, e 26 da Lei 8.666/1993.

10. Após requerer dilação de prazo, a responsável apresentou suas razões de justificativa, trazendo aos autos os elementos acostados às Peças nºs 379 a 382.

11. Ao tempo em que ratificou ter autorizado a realização da chamada pública, a Sra. Maria de Fátima Leite Nunes procurou minimizar a sua responsabilidade, aduzindo, para tanto, que teria se tratado de mero ato de expediente e, ainda assim, o procedimento já estaria instruído com os pareceres da comissão responsável pelo certame, da área técnica e da procuradoria jurídica, salientando que todos esses pareceres eram pela regularidade.

12. Demais disso, ela alegou que não haveria razão para se falar em ausência de orçamento detalhado do objeto a ser contratado, vez que, conforme a tabela reproduzida às fls. 7/8, da Peça nº 379, teria sido realizada a consulta de preços, consolidando-se os resultados em planilha de referência que teria servido para calcular os valores médios de mercado, com a composição dos valores unitários por atividade.

13. A Sra. Maria de Fátima Leite Nunes sustentou também que, a despeito de a cooperativa ter sido contratada, não teria havido o aludido acréscimo de valores, vez que, ao identificar a referida desconformidade, a própria administração celebrou o contrato e empenhou os recursos orçamentários referentes apenas aos valores propostos, sem o acréscimo dos referidos 15%, de modo que não teria havido o apontado prejuízo.

14. Como bem apontado pela unidade técnica, não merece ser acolhido o argumento no sentido de que a autorização para a realização da chamada pública constituiu mero ato de expediente, destacando-se, ainda, que a existência de parecer técnico e/ou jurídico não exime a responsabilidade do gestor, vez que tais pareceres não o obrigam, cabendo a ele, em última instância, decidir sobre a regularidade, a conveniência e a oportunidade de efetivar o correspondente procedimento administrativo, notadamente quanto aos atos concernentes a contratações com os respectivos pagamentos, além de ter o dever de fiscalizar os atos dos seus subordinados (v.g. Acórdãos 2.158/2015, 341/2015, 1984/2014, todos do Plenário).

15. No que concerne à suposta realização de orçamento, verifica-se que a tabela mencionada pela responsável contemplou tão somente a consolidação de valores, que foram distribuídos em rubricas, tais como: “despesas com pessoal”, “custeio das atividades”, “despesas com eventos e elaboração do plano”, “despesas administrativas” e “tributos”, sem a indicação da composição dos itens ali relacionados, ou seja, sem a definição dos custos que, em nível analítico, estariam associados a cada um dos aludidos gastos.

16. Por esse prisma, vê-se que a fórmula utilizada propiciou a apresentação de propostas não condizentes com a realidade dos custos de cada proponente, sobretudo no caso da contratação de cooperativas, com o potencial de causar prejuízo à administração pública.

17. Nessa linha geral, a unidade técnica evidenciou que, ao examinar o edital da Chamada Pública nº 1/2012, que visava a 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, a equipe de auditoria da CGU verificou que não havia orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado.

18. De mais a mais, constatou-se que o modelo de planilha de custos utilizado para a pesquisa de preços, correspondente ao Quadro 9 do edital, apresentava as seguintes inconsistências: a) coluna destinada aos valores unitários sem preenchimento; b) itens relativos a despesas com pessoal sem detalhamento dos encargos sociais e trabalhistas; e c) itens relativos ao ISS, PIS e COFINS com alíquotas fixas, sem considerar a realidade tributária dos proponentes.

19. Por conseguinte, ao analisar a resposta à audiência, a unidade técnica identificou que, ao autorizar a realização da Chamada Pública nº 1/2012 sem que o edital contivesse o orçamento detalhado do objeto a ser contratado, a Sra. Maria de Fátima Leite Nunes não observou as cautelas

necessárias para garantir a legalidade e a economicidade do ato, devendo lhe ser aplicada, assim, a multa legal.

20. Por seu turno, quanto à fixação do preço de referência obtido mediante pesquisas de mercado realizadas com empresas que detinham realidades tributárias distintas das cooperativas, a Sra. Maria de Fátima Leite Nunes limitou-se a alegar a ausência de prejuízo para a administração pública, vez que o acréscimo de 15% ao custo do contrato, caso fosse contratada a cooperativa, não seria concretizado. E, desse modo, a referida gestora não chegou a adentrar no mérito da irregularidade que lhe fora imputada, no sentido de que a disposição editalícia previa custo extra para o Incra/PB, caso contratasse a cooperativa, com a possibilidade de selecionar proposta menos vantajosa para a administração do Incra.

22. Ocorre que, também nesse ponto, a gestora não observou as cautelas necessárias para garantir a legalidade e a economicidade do ato, mostrando-se justificada a aplicação da multa legal, ante a seleção de proposta menos vantajosa para a administração, com infração ao disposto nos arts. 3º, 40, § 2º, II, e 26 da Lei 8.666/1993.

23. Já com relação ao Sr. Cleofas Ferreira Caju, vê-se que ele instado a apresentar as suas justificativas por não ter aplicado sanções à Impermanta Construções e Serviços Ltda., omitindo-se em emitir nos autos o parecer quanto à aplicação de penalidades por descumprimento das cláusulas do Contrato nº 18/2012, além de não promover a sua rescisão, mesmo após ter sido cientificado pelo fiscal do contrato sobre as diversas 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. Além de ter a sua revelia configurada no presente feito, observa-se que o Sr. Cleofas Ferreira Caju agiu com negligência, ao não aplicar as penalidades cabíveis à empresa Impermanta, em decorrência de atraso injustificado na execução do contrato, devendo lhe ser aplicada, assim, a multa legal.

25. Por tudo isso, incorporo os pareceres da Secex/PB e do MPTCU a estas razões de decidir e, assim, entendo que o TCU deve julgar irregulares as contas do Sr. Cleofas Ferreira Caju e da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, para lhes aplicar a multa legal, em face das irregularidades verificadas nestes autos, sem prejuízo da regularidade com ressalva sobre as contas do Sr. Lenildo Dias de Moraes, em virtude do acolhimento das suas razões de justificativa, salientando que, no presente caso concreto, não se vislumbra a incidência da prescrição da pretensão punitiva do TCU (v.g.: Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário).

26. De mais a mais, anoto que, em vez de dar ciência ao Incra/PB sobre as falhas constatadas nestes autos, devem ser expedidas as devidas recomendações e determinações à referida entidade, segundo o que foi indicado no item “k” da proposta da unidade técnica (Peça nº 384, fls. 12/13).

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de novembro de 2016.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator