

Processo TC 022.545/2013-1 (com 434 peças)
Prestação de Contas – Exercício de 2012
Recurso de Reconsideração

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela Secretaria de Recursos – Serur (peças 429 a 431), a fim de que o TCU conheça do recurso de reconsideração interposto pela sra. Maria de Fátima Leite Nunes (peça 407), Superintendente Regional Substituta do Incra/PB no ano de 2012 (peça 2, p. 2), contra o Acórdão 11.936/2016-2ª Câmara (peça 387), e, no mérito, negue-lhe provimento.

A recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa, em razão das seguintes irregularidades atinentes à Chamada Pública 1/2012 (peça 347, pp. 133/69, e peça 348, pp. 1/29), que visou a seleção de entidade a ser contratada mediante dispensa de licitação (art. 24, inciso XXX, da Lei 8.666/1993), para executar serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) relativos à elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDAs) e Planos de Recuperação de Assentamentos (PRAs), em áreas de reforma agrária, no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado da Paraíba:

a) autorização para que fosse realizada a Chamada Pública 1/2012, 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;

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 8.666/1993.

Em suas alegações recursais, a responsável não logrou descaracterizar as falhas na Chamada Pública 1/2012, notadamente a deficiência na pesquisa prévia de preços que fundamentou o valor do objeto a ser contratado (fixação das alíquotas dos tributos, desconsiderando que muitas entidades gozam de isenções; não detalhamento dos encargos sociais; e não consideração da ausência de encargos sociais para as cooperativas – peça 5, pp. 139 e 141) e o custo extra de 15% na hipótese de a vencedora da chamada pública ser uma cooperativa. Justifica-se, assim, o não provimento ao recurso de reconsideração.

Cabem, contudo, alguns reparos na fundamentação contida na instrução à peça 429, conforme explicitado a seguir.

Segundo o auditor da Serur, os encargos tributários inferiores das cooperativas, quando comparados aos das demais entidades, podem ter sido anulados nas propostas das cooperativas, cujos preços tenderam a se equivaler ao preço paradigma. Além disso, afirma o auditor que o custo extra de 15% para a contratação de cooperativa, relativo à contribuição previdenciária patronal de que trata o art. 22, IV, da Lei 8.212/1991 (cuja execução foi suspensa pela Resolução 10/2016 do Senado Federal, em razão de ter sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 595.838), torna a proposta vencedora mais onerosa ao Incra/PB, sendo que o correto seria acrescer os 15% à proposta da cooperativa, e não à proposta vencedora.

Os argumentos acima partem da premissa equivocada de que, nas chamadas públicas instituídas pela Lei 12.188/2010, haveria apresentação de proposta de preços por parte das entidades

participantes. Ocorre que, nas aludidas chamadas públicas, que não são procedimentos licitatórios, e, sim, procedimentos com vistas à seleção de entidade a ser contratada por dispensa de licitação, não há apresentação de proposta de preços por parte das entidades interessadas, mas apenas de propostas técnicas (cf. peça 347, pp. 147/9), sendo que o valor global a ser contratado é fixado no edital. De fato, o art. 19, V, da Lei 12.188/2010, dispõe que a chamada pública conterà “os valores para contratação dos serviços”, e o art. 5º, *caput*, do Decreto 7.215/2010, que regulamentou a citada lei, dispõe que “a contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER será antecedida de chamada pública, destinada a classificar propostas técnicas apresentadas pelas Entidades Executoras.”

Portanto, ao contrário do defendido pela Serur, não há falar na ocorrência de equivalência dos preços propostos pelas cooperativas ao preço paradigma, nem que o correto seria acrescer o custo de 15% ao preço proposto pela cooperativa.

Na realidade, o que se questionou no caso da Chamada Pública 1/2012, em relação ao custo extra de 15%, foi que, se a entidade que apresentasse a melhor proposta técnica (entidade vencedora) fosse uma cooperativa, o edital previa que o valor do contrato seria 15% superior ao valor orçado, o que é uma incongruência, pois os custos dos serviços prestados por cooperativas são, em regra, bem inferiores aos custos dos serviços prestados por outros tipos de entidades (empresas ou associações), na medida em que aquelas, diferentemente destas, não sofrem a incidência de encargos trabalhistas.

Os valores globais fixados no edital em apreço foram de R\$ 1.038.344,42 para o lote 1 (1.294 famílias, em 22 assentamentos), e de R\$ 1.391.413,62 para o lote 2 (1.471 famílias, em 35 assentamentos) (peça 347, pp. 141/2), entretanto, constou do edital a seguinte disposição (peça 347, 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%) é [sic] de responsabilidade do contratante (...), razão pela qual estamos prevendo um acréscimo de **R\$ 364.463,70** no valor da chamada (...).”

Assim, cumprindo-se essa inusitada regra editalícia, em vez de se ter uma contratação mais econômica, em função de a contratada ser uma cooperativa, ter-se-ia justamente o contrário, uma contratação mais onerosa para o poder público. A antieconomicidade, no caso, fica mais evidente quando se verifica que a pesquisa prévia de preços, para a obtenção do preço médio de mercado, foi realizada com cinco entidades sem fins lucrativos (Associação de Cooperação Agrícola do Estado da Paraíba, Instituto Penha e Margarida de Desenvolvimento Sócio-Econômico e Cultural – Ipema, Central das Associações dos Assentamentos do Alto Sertão Paraibano, Associação Norte-Rio-Grandense de Engenheiros Agrônomos, e Instituto de Assessoria à Cidadania e ao Desenvolvimento Local Sustentável), das quais nenhuma possuía a natureza jurídica de cooperativa (peça 347, pp. 89/120). Ou seja, no momento da pesquisa de preços de mercado, não foram considerados os menores custos usualmente incorridos pelas cooperativas, em função de seus trabalhadores não serem regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Registre-se que a entidade vencedora dos dois lotes da Chamada Pública 1/2012 foi justamente uma cooperativa, no caso, a Cooperativa de Trabalho e Prestação de Serviços Técnicos de Reforma Agrária da Paraíba Ltda. – Cooptera/PB (CNPJ 03.353.833/0001-24), conforme publicação no Diário Oficial da União (peça 371, p. 3) e no portal do Incra na Internet (peça 434, disponível em: <http://www.incra.gov.br/reforma-agraria/assistencia-tecnica/paraiba-sr-18/resultados-das-chamadas-publicas>). Em decorrência dessa chamada pública, foram celebrados, em 26/4/2013, os Contratos 11/2013 (1.186 famílias, em 21 assentamentos) e 12/2013 (1.473 famílias, em 31 assentamentos) com a Cooptera/PB, nos valores globais, respectivamente, de R\$ 1.094.434,28 e R\$ 1.397.110,30 (peça 371, pp. 19/42), já incluídos os 15% do INSS patronal, nos valores, respectivamente, de R\$ 142.752,30 e R\$ 182.231,78 (peça 371, pp. 4/5).

Portanto, confirmou-se, na prática, a incidência do custo extra de 15% previsto no edital, o que caracteriza inequívoco dano ao erário, principalmente quando se considera que a pesquisa prévia de

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

preços de mercado que embasou o valor da chamada pública não foi feita junto a entidades cooperativas.

Sobre esse dano ao erário, não prospera a afirmação do auditor da Serur de que ele não mais existiria. Isso porque os ressarcimentos ao erário apontados pela Controladoria-Geral da União no relatório de auditoria anual de contas referente ao exercício de 2013 (peça 5, p. 61, do TC 019.977/2014-0) não se referiram aos Contratos 11/2013 e 12/2013, mas sim ao Contrato 15/2012, decorrente da Chamada Pública 1/2011, e ao Contrato 7/2011 (Aditivo 70002/2012), decorrente da Chamada Pública 1/2010 (peça 5, pp. 145/75, destes autos). Desse modo, não há evidência alguma de que o dano ao erário oriundo do custo extra de 15% previsto no edital da Chamada Pública 1/2012 tenha sido elidido.

Por fim, discorda-se do entendimento do auditor da Serur de que o parecer jurídico à peça 347, pp. 126/31, não teria sido falho. Embora não seja o caso de, neste estágio processual, buscar responsabilizar o subscritor do referido parecer, é evidente que houve grave omissão na análise jurídica do edital da Chamada Pública 1/2012, uma vez que nenhum questionamento foi feito em relação à previsão de aplicação de um custo extra de 15% ao valor orçado do contrato, caso a vencedora fosse uma cooperativa, não obstante a patente inconsistência e lesividade dessa regra. De qualquer modo, a omissão no parecer jurídico não exclui a responsabilidade da recorrente pelas irregularidades no edital da chamada pública, porquanto competia à gestora analisar a correção e a suficiência do conteúdo do parecer, do qual poderia divergir.

Feitos esses reparos à fundamentação expendida pela Serur, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica.

Brasília, 17 de maio de 2018.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador