

Processo TC nº 033.169/2015-2
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos destinados à execução do contrato CRT/SP nº 6/2008 (peça 1, p. 316-334), celebrado com a Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais – Fepaf (peça 1, p. 284), com vigência de 02/07/2008 a 31/01/2011, tendo por objeto a prestação de serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), de forma continuada, a famílias assentadas nos Projetos de Reforma Agrária sob a jurisdição da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (Incra-SP).

2. O Incra-SP firmou o Contrato CRT/SP/6/2008 com a Fepaf mediante realização de pregão eletrônico do tipo menor preço unitário (considerando o valor anual pago por família atendida – família/ano), visando o atendimento de 7.946 famílias de assentados. Apenas a Fepaf participou do pregão, e o objeto foi a ela adjudicado pelo preço unitário de R\$ 540,00 (peça 1, p. 322), valor esse coincidente com o limite máximo de dispêndio anual por família para serviços de ATES definido pela Norma de Execução Incra nº 72, de 12/05/2008, então vigente.

3. Ainda no terceiro mês de vigência do contrato, a Norma de Execução Incra nº 72 foi atualizada, majorando o valor limite de despesas de ATES para até R\$ 796,00 família/ano (R\$ 63,33 família/mês). Diante disso, em 30/10/2008, foi celebrado o primeiro termo aditivo reajustando o valor unitário do contrato para esse novo valor. O aditivo contemplou, ainda, o acréscimo do número de famílias atendidas, totalizando 8.627 famílias (peça 1, p. 356-360).

4. Em inspeção da Secex/SP, concluiu-se que o reajuste concedido pelo Incra-SP no terceiro mês de vigência do ajuste, com pretensão fundamentada na referida Norma de Execução, além de não estar previsto nas cláusulas contratuais, não possuía respaldo na Lei nº 8.666/93. Restou evidenciado que o Incra-SP utilizou o novo teto referencial como se tabelamento fosse, para reajustar de forma automática e injustificada o contrato CRT/SP/6/2008.

5. Apesar de haver decisão do TCU determinando ao Incra que adotasse as medidas necessárias para a anulação do referido termo aditivo (Acórdão nº 1556/2011-Plenário, de 08/06/2011, Rel. Min. Weder de Oliveira), foram feitos pagamentos indevidos após o referido reajustamento, configurando-se o prejuízo objeto desta TCE.

6. Após análises sobre quantificação do débito, prevaleceu o cálculo à peça 6 (p. 9), e os responsáveis foram citados pela dívida de R\$ 321,611,02 (valor histórico), correspondente a R\$ 687.829,44 em valores atualizados monetariamente até maio de 2016 (sem juros de mora). O referido débito também considerou o prejuízo decorrente da cessão indevida de veículos para transporte de técnicos, encargo este que deveria ter sido assumido pela Fepaf (cláusula sétima; peça 1, p. 322); e o procedimento de cálculo foi descrito nos seguintes termos:

“a) as diferenças mensais de pagamento do quarto ao décimo-segundo mês do contrato, no valor histórico de R\$ 184.042,67, constituem parcelas de débito da Fepaf, devendo ser atualizadas monetariamente pelo IPCA desde as datas de pagamento das respectivas notas fiscais;

b) o valor apurado de ressarcimento pela cessão de veículos, no valor histórico de R\$ 138.000,00, constitui débito da Fepaf, devendo ser atualizado monetariamente pelo IPCA desde 13/12/2010, data de apuração da quantia então devida;

c) as importâncias das três notas fiscais emitidas pela Fepaf ao fim do contrato e não pagas pelo Incra-SP, constituem parcelas de crédito da contratada, devendo ser atualizadas monetariamente pelo IPCA desde as datas de emissão das notas fiscais,

d) não há incidência, nesta fase do processo [citação], de juros de mora sobre as parcelas de débito e de crédito.” (peça 6, p. 8)

Continuação do TC nº 033.169/2015-2

7. Foram arrolados como responsáveis a Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais – Fepaf e os gestores do Incra-SP que concorreram para a celebração do termo aditivo irregular (peça 9):

a) Raimundo Pires Silva, ex-Superintendente Regional do Incra-SP (exonerado em 20/06/2011; peça 3, p. 200), homologou/assinou o termo aditivo (peça 1, p. 360);

b) Guilherme Cyrino Carvalho (exonerado em 09/02/2011; peça 3, p. 198), chefe da Divisão Administrativa do Incra-SP e ordenador de despesas do órgão (peça 3, p. 102, e 104-120);

c) Paulo Sérgio Miguez Urbano, Procurador Regional do Incra-SP, emitiu parecer jurídico favorável ao aditivo contratual em tela (peça 3, p. 100).

8. Regularmente citado (peças 25 e 26), o Sr. Raimundo Pires Silva não compareceu aos autos e foi considerado revel. As alegações de defesa dos demais responsáveis, juntadas às peças 23, 32 e 36, foram analisadas pela Secex/SP, conforme instrução de mérito à peça 37.

9. Em sua defesa, o Procurador Regional do Incra-SP, Sr. Paulo Sérgio Miguez Urbano, questionou a validade da citação, enviada para endereço em que não mais reside; alegou a ocorrência de prescrição, uma vez que a citação se deu decorridos mais de nove anos do fato tido como irregular; bem como a inobservância ao devido processo legal, por não ter sido responsabilizado e/ou exercido o pleno direito de defesa e do contraditório na fase interna da TCE. Esses argumentos foram refutados pela unidade técnica com base na jurisprudência deste TCU.

10. Procedendo a análises à luz do que a Lei nº 8.666/93 dispõe sobre reajuste, repactuação e revisão de preços em contratos administrativos, a unidade técnica ponderou que a conduta do procurador foi decisiva na ocorrência do dano, rejeitando suas alegações de defesa:

“Como se nota, há questões jurídicas importantes que deveriam ser abordadas pelo parecerista a fim de alertar os gestores quanto aos possíveis questionamentos sobre a legalidade da majoração do preço contratual que se propunha. Restou evidente que o parecerista não enfrentou as questões jurídicas atinentes à matéria, tendo, por isso, conduta decisiva, por omissão, na ocorrência do dano ao erário.” (peça 37, p. 26-27)

11. Preliminarmente, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho também alegou, sem sucesso, a ocorrência de prescrição e de inobservância ao devido processo legal. Quanto ao mérito, não reconheceu haver nexo de causalidade entre a irregularidade apontada na presente TCE e sua atuação como Superintendente Regional Substituto do Incra-SP, por não ter firmado o termo aditivo em questão.

12. A Secex/SP esclareceu que o responsável concorreu para o pagamento indevido, e consequente dano ao erário, na medida em que encaminhou o 1º Termo Aditivo ao Contrato/CRT/SP/6/2008 para que o Superintendente Regional assinasse, sem manifestar qualquer oposição, conforme memorando de 28/10/2008 (peça 3, p. 102); tendo ainda autorizado todos os pagamentos decorrentes dele, por atuar como ordenador de despesas do órgão à época (peça 3, p. 104-196).

13. Por fim, foi analisada a defesa da Fepaf, que pleiteou o reconhecimento de boa-fé, alegando que o aumento concedido por meio do termo aditivo não ocorreu a seu pedido, mas por iniciativa do Incra-SP, de ofício.

14. A unidade técnica expôs que, independentemente disso, a fundação tinha condições de avaliar a legalidade do termo aditivo, e se beneficiou indevidamente do aumento concedido, o que justifica sua condenação em débito:

*“O caso em tela diz respeito a pagamento irregular feito a entidade privada, em desacordo com cláusula contratual e de forma contrária à legislação que rege a matéria de reajustes de preços em contratos administrativos. **Legislação essa que não comporta mais que uma interpretação razoável, não se podendo falar de erro escusável** (grifo nosso). Em casos dessa espécie, a reposição ao erário é devida independentemente do reconhecimento da boa-fé do recebedor.”* (peça 37, p. 36)

15. Foi ressaltado, ainda, que o cálculo do débito indicado na citação já contempla as parcelas que a Fundação tem a receber do Incra-SP, na forma de crédito, não sendo necessária qualquer revisão nesse sentido.

Continuação do TC nº 033.169/2015-2

16. Uma vez rejeitadas as alegações de defesa juntadas aos autos, foi apresentada proposta de encaminhamento no sentido de julgar irregulares as contas da Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais – Fepaf, do Sr. Raimundo Pires Silva, do Sr. Guilherme Cyrino Carvalho e do Sr. Paulo Sérgio Miguez Urbano, condenando-os solidariamente ao pagamento da dívida (atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas de ocorrência até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor), e aplicando-lhes individualmente a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92.

17. De fato, não cabem novos questionamentos por parte da Fepaf quanto ao valor do dívida, pois o cálculo detalhado nos autos (peça 6, p. 8-10) levou em conta a regularidade de reajuste de preço do contrato após 12 meses de vigência; a regularidade dos pagamentos referentes ao acréscimo no número de famílias a partir do primeiro termo aditivo e a possibilidade legal de se proceder à compensação dos valores devidos pelo Incra em função das notas fiscais não pagas ao fim do contrato; em consonância com o parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra-SP, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, que opinou pelo deferimento do recurso apresentado pela fundação ainda na fase interna da TCE (de 23/04/2012; peça 2, p. 158-176).

18. Diante disso, e na ausência de argumentos capazes de afastar a responsabilidade dos gestores e da fundação contratada, ou de evidenciar a presença de boa-fé em suas condutas, este representante do MP/TCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/SP (peça 37, p. 39-40).

Ministério Público de Contas, em março de 2019.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral