

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos destinados à execução do contrato CRT/SP/6/2008, celebrado com a Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (Fepaf), cujo objeto era 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.

2. Segundo o sítio do Incra na internet, o programa de Ates oferece “serviço de educação não formal, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais”, com o objetivo de “promover o desenvolvimento rural sustentável” (www.incra.gov.br/agroecologia-assistencia-tecnica).

3. O contrato CRT/SP/6/2008 teve origem em pregão eletrônico do tipo menor preço por família/ano, e o objeto foi adjudicado à Fepaf, única participante do certame, pelo valor de R\$ 540,00 por família/ano, para atendimento de 7.946 famílias.

4. Esse valor coincidia com o limite máximo estabelecido pela Norma de Execução Incra 72, de 12/5/2008, vigente quando da assinatura do contrato (2/7/2008).

5. Por meio do primeiro termo aditivo, assinado em 30/10/2008, houve um incremento no número de famílias atendidas, passando para 8.627, e no valor anual a ser pago por família beneficiada, que passou a ser de R\$ 796,00.

6. Em inspeção realizada no âmbito de processo de representação (TC 017.120/2010-1), a então Secex-SP concluiu ter sido indevida a repactuação do contrato com fundamento na alteração do limite máximo para pagamentos referentes a Ates, promovida pela Norma de Execução Incra 77 de 29/9/2008. Segundo a equipe, o incremento de 47,41% no valor pago por família em menos de quatro meses após a assinatura do contrato não teria respaldo na Lei 8.666/1993 nem no instrumento contratual.

7. A equipe de inspeção identificou, também, que, apesar de o contrato prever que a Fepaf deveria arcar com todos os custos para a execução dos serviços, o Incra-SP teria, indevidamente, cedido veículos para transporte de técnicos da contratada.

8. Por meio do Acórdão 1.556/2011-TCU-Plenário, proferido em 8/6/2011, esta Corte determinou que o Incra adotasse as medidas necessárias à anulação do primeiro termo aditivo ao contrato. Entretanto, como a avença já se havia esgotado em 31/1/2011, foi instaurada a presente tomada de contas especial.

9. Durante a vigência do contrato, foram emitidas 31 notas fiscais mensais de prestação de serviço, totalizando R\$ 17.286.182,43. Desse valor, foi retido pelo Incra-SP o valor correspondente a três faturas, totalizando R\$ 1.334.773,01.

10. No âmbito desta TCE, foram considerados indevidos os pagamentos que superaram o valor originalmente pactuado por família durante o primeiro ano de vigência do contrato (nove parcelas de R\$ 184.042,67, em diversas datas-base). Conservadoramente, e em conformidade com o parecer emitido pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra-SP, considerou-se que o incremento no valor pago por família beneficiada deu-se a título de reajuste contratual, sendo admissível após o décimo segundo mês de vigência da avença. Foram considerados regulares os pagamentos decorrentes do aumento do número de beneficiários do programa.

11. Em acréscimo, entendeu-se serem indevidos os pagamentos realizados a título de ressarcimento pela cessão de veículos, no total de R\$ 138.000,00 (data-base: 13/12/2010).
12. Em razão dos débitos descritos acima, foram citados: i) a Fepaf, beneficiária dos valores pagos indevidamente; ii) Raimundo Pires Silva, então superintendente regional do Incra-SP, por ter assinado o 1º Termo Aditivo ao Contrato CRT/SP/6/2008; iii) Guilherme Cyrino Carvalho, então chefe da divisão administrativa do Incra-SP, que participou da elaboração do 1º Termo Aditivo e ordenou os pagamentos dele decorrentes; e iv) Paulo Sérgio Miguez Urbano, que, na qualidade de Procurador Regional do Incra-SP, emitiu parecer jurídico favorável à aprovação do aditivo, sem abordar a incidência dos dispositivos legais que o exame da matéria exigia.
13. Promovidas as citações, Raimundo Pires Silva deixou de apresentar suas alegações de defesa, motivo pelo qual deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo.
14. Os demais responsáveis tiveram suas respostas analisadas pela unidade instrutora, que concluiu não serem suficientes para elidir o débito ou excluir suas responsabilidades.
15. Assim, a Secex-SP elaborou proposta no sentido de julgar irregulares as contas dos responsáveis, imputando-lhes débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
16. O Ministério Público junto ao TCU corroborou a proposta da Secex-SP.
17. Em essência, concordo com as análises e conclusões aduzidas pela unidade instrutora, motivo pelo qual as incorporo às minhas razões de decidir, no que não contrariar este voto. Entretanto, julgo ser necessário tecer alguns comentários e fazer ajustes pontuais ao encaminhamento proposto.

II

18. Em primeiro lugar, consigno que a realização de pagamentos a título de ressarcimento pela cessão de veículos não está relacionada à assinatura do 1º Termo Aditivo. Trata-se, na realidade, de pagamento por serviço não efetivamente prestado pela Fepaf.
19. Compulsando os autos, verifico que, nos ofícios citatórios direcionados a Raimundo Pires Silva, a Guilherme Cyrino Carvalho e a Paulo Sérgio Miguez Urbano, há apenas a descrição da conduta e do nexo de causalidade relacionados ao primeiro termo aditivo (peças 16, 17 e 18). Apesar de o valor impugnado relativo ao ressarcimento pela cessão de veículos constar como uma das parcelas devidas na memória de cálculo do débito a eles atribuído, a descrição dessa irregularidade não foi registrada nos mencionados ofícios.
20. Eventual imputação de débito a gestor do Incra-SP, portanto, dependeria da realização de novas diligências para apurar quem foi o responsável pela medição incorreta e, posteriormente, de sua citação.
21. Por sua vez, a citação direcionada à Fepaf foi realizada adequadamente, com a correta descrição da irregularidade (“utilização indevida de veículos custeados pelo Incra-SP para transporte de técnicos, encargo que deveria ter sido assumido pela Fepaf, conforme dispõe a cláusula sétima do contrato CRT/SP/6/2008, em desconformidade com o art. 54, § 1º, c/c art. 55, III, ambos da Lei 8.666/1993” – peça 15). Portanto, não há óbices à imputação de débito à Fundação, que foi a efetiva beneficiária do pagamento indevido.
22. Considerando que a solidariedade passiva constitui benefício do credor; que, apesar de a presente tomada de contas especial somente ter sido instaurada em 2015, o assunto vem sido tratado nesta Corte desde 2010 (TC 017.120/2010-1); e que o valor do débito, embora não seja desprezível, não é exorbitante, reputo que não seria produtor, nesta etapa processual, envidar esforços com vistas a identificar e citar os agentes públicos que concorreram para a ocorrência dessa parcela do débito.
23. Portanto, o débito correspondente ao ressarcimento pela cessão de veículos, no valor de R\$ 138.000,00 (data-base: 13/12/2010) deve ser imputado somente à Fepaf.

III

24. No que tange ao primeiro termo aditivo, adotou-se, nestes autos, posicionamento coincidente com o externado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP (peça 2, p. 158-176 e p. 180-188), o qual também prevaleceu na fase interna da tomada de contas especial.

25. Assim, considerou-se que o incremento no valor pago por família deu-se a título de reajuste contratual, e não em decorrência de qualquer outra hipótese prevista no art. 65 da Lei 8.666/1993.

26. Partindo dessa premissa, a Procuradoria ponderou que o valor estabelecido como máximo pelas Normas de Execução do Incra correspondia, na prática, ao valor efetivamente ofertado pelos licitantes, por ser deficitário em relação aos serviços que deveriam ser prestados.

27. Assim, diante da ausência de previsão contratual acerca dos critérios que deveriam ser utilizados para fins de reajuste, o mais adequado era seguir o valor estabelecido pelas Normas de Execução, pois ele refletiria melhor a realidade dos serviços de Ates.

28. Entretanto, esse reajuste somente poderia ser realizado após 12 meses de vigência do contrato, em razão de dispositivo contido na própria avença (peça 1, p. 318):

“Descrição complementar: o preço ofertado refere-se a contratação **para o período de 12 meses** sendo que **no caso de prorrogação superior ao prazo inicial os preços deverão ser reajustados** de acordo com a legislação vigente.” (grifos acrescidos)

29. Portanto, entendo que as condutas do parecerista jurídico (Paulo Sérgio Miguez Urbano), do responsável pela análise da minuta do primeiro termo aditivo (Guilherme Cyrino Carvalho) e do responsável pela assinatura do termo (Raimundo Pires Silva) concorreram para a ocorrência do dano ao erário, já que o incremento do valor pactuado menos de quatro meses após a assinatura do contrato constitui irregularidade que poderia ser facilmente identificada por qualquer um deles.

30. Assim, em consonância com as análises empreendidas pela unidade instrutora e corroboradas pelo Ministério Público junto ao TCU (as quais, repito, incorporo às minhas razões de decidir), devem-se julgar irregulares as contas desses responsáveis e da Fepaf, imputando-lhes, solidariamente, débito e aplicando-lhes, individualmente, multa, em razão da irregularidade descrita neste capítulo.

31. Por fim, considerando que essas parcelas do débito possuem data de ocorrência anterior à parcela de que trata a seção II deste voto, os créditos referentes às parcelas retidas devem ser computados para fins de cálculo do débito a que se refere o presente capítulo.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator