TC nº 025.930/2010-9
Natureza: Representação
Ministro-Relator: Weder de Oliveira
Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Incra no Paraná
Interessado: Ouvidoria do TCU

Responsáveis:

Nilton Bezerra Guedes CPF 540.189.359-00 Superintendente Regional do INCRA no Paraná;

Irene Coelho de Souza Lobo CPF 318.102.929-72 Superintendente Regional Substituta do INCRA no Paraná;

Elisabete Saito CPF 359.550.079-20 Pregoeira Oficial do INCRA/PR, Chefe do Serviço de Administração e Serviços Gerais, Responsável pela fiscalização de contratos e Gestor Financeiro Substituta;

Getulio de Paula Souza CPF 232.392.719-15 Equipe de Apoio do Pregão 17/2010 e Gestor de Licitações;

Vanda Silveira CPF 307.086.139-34 Equipe de Apoio do Pregão 17/2010;

Maria Cristina Medina Casagrande CPF 514.793.209-78 Chefe da Divisão de Desenvolvimento;

Raquel Lockes Stanger CPF 894.117.739-15 Presidente da Comissão Permanente de Licitação;

Cristina Sanae Yamamura CPF 874.578.149-49 Presidente Substituta da Comissão Permanente de Licitação;

Suzete Stelmak Pacheco CPF 470.579.989-53 Gestora do Setor financeiro

Cuidam os autos de Representação instaurada por esta Secex oriunda de informações relatadas a Ouvidoria do Tribunal de Contas da União.

Histórico

1. A informação, circunstanciada na Manifestação nº 31507, relatou que seriam utilizados recursos públicos a contratação de vários ônibus para o deslocamento de pessoas de diversos municípios com o fito de participarem de Evento Político relativo à inauguração do assentamento "Eli Vive", no Distrito de Lerroville em Londrina/PR no dia 28/08/2010 (peça 1, p 08/09).

2. A instrução inicial, resumida no essencial a seguir colocado, corroborada por despachos do corpo dirigente da Secex/PR, propôs a realização de inspeção na Superintendência Regional do Incra no Paraná (peça 1, p 02/06 e peça 2, p 52).

- "o projeto básico para a contratação de transporte de agricultores para o Pré Assentamento denominado 'Eli Vive', objeto do assunto da primeira Manifestação recebida pela Ouvidoria deste Tribunal, originou-se, segundo o próprio INCRA, da proposta apresentada pela COPRAN – Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária União Camponesa, para a realização, nos dias 23 a 28/08/2010, de um seminário denominado "A organização econômica, educacional e cultural, como ferramenta para o desenvolvimento humano, social e ambiental", fls. 30/36;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

- a Presidente da COPRAN é a Sra. Dirlete Teresinha Dellazeri, que é membro da Coordenação Nacional do Setor de Saúde do MST, segundo informações constantes no site www.mst.org.br, fl. 102;
- a Cessão de Uso entre o INCRA/PR e a COPRAN, processo 54200.001981/2009-21, para a utilização de uma área de 58,8825 ha, localizada no Projeto de Assentamento Dorcelina Folador, no município de Arapongas/PR, objeto do assunto da segunda Manifestação recebida pela Ouvidoria deste Tribunal, foi assinada na data de 06/05/2010 e registrada no contrato CRT/PR/Nº 22.000/10, com vigência para 20 anos, conforme extraído da Seção 3 do DOU de 10/05/2010, fl. 105;
- a contratação para o transporte dos agricultores para o Pré Assentamento 'Eli Vive' foi oficializada mediante a emissão da nota de empenho 2010NE900827, de 25/08/2010, em favor da empresa Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda., CNPJ nº 07.487.633/0001-15, cujo pagamento ocorreu na data de 03/09/2010, por meio da Ordem Bancária nº 2010OB802537, fls. 106/108;
- essa contratação foi realizada mediante Pregão Eletrônico nº 17/2010, o qual apresenta evidências concretas de fraude e sobrepreço. Tais evidências referem-se à desistência das duas empresas que efetivamente apresentaram lances para todos os itens da licitação que resultaram em propostas de preços até 45% inferiores aos preços orçados pelo órgão e posterior contratação da referida empresa por preços superiores aos apresentados pelas empresas desistentes, fls. 43/75;
- a empresa contratada não possui qualquer veículo registrado em seu nome, conforme pesquisa no sistema INFOSEG, fl. 109;
- a área de atuação da empresa seria prestação de serviços combinados para apoio a edifícios, exceto condomínios prediais, conforme pesquisa no sistema CNPJ, fl. 110;
- a empresa foi cadastrada no SICAF em 11/06/2010;
- um dos sócios da empresa é servidor do DER/PR;
- a empresa que em 2009 era uma firma individual e passou a companhia limitada não teve funcionários registrados, conforme pesquisa no sistema BASERAIS, fl. 111/112;
- o objeto da contratação (locação de ônibus com motoristas) serviu para o transporte irregular de supostos agricultores de diversos municípios para realização de ato político em distrito do município de Londrina;
- consta no site dos candidatos ao Senado pelo Estado do Paraná, Roberto Requião (PMDB) e Gleisi Hoffmann (PT) que eles participaram no dia 28 de agosto da "Festa da Reforma Agrária", realizada no Assentamento Eli Vive, em Lerroville, distrito de Londrina. Consta também no site da candidata Gleisi que foi dado '*Destaque para a presença da ministra do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Márcia Lopes, o presidente do INCRA, Rolf Hackbar, Guilherme Cassel, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Gilberto Carvalho, chefe do Gabinete Pessoal do presidente, o prefeito de Londrina, Barbosa Neto, Requião e eu, como candidatos ao Senado'*, o que demonstra que efetivamente foi um evento de natureza político-partidária, fls. 113/122;"

3. O Exmo. Ministro-Relator, após minucioso exame da instrução inicial, em despacho de fls. 124/127 definiu o andamento do processo na forma abaixo esposada (peça 2, p 53/59):

- "determino à Secex-PR que verifique se os preços da licitante vencedora são compatíveis com os preços estimados no termo de referência e se esses são compatíveis com os preços praticados no mercado;

- Autorizo a realização de inspeção na Superintendência Regional do Incra no Paraná, para a obtenção dos seguintes documentos e informações:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

a) comprovantes da efetiva prestação dos serviços de transporte contratados por meio do pregão eletrônico Incra/SR-09/PR nº 17/2010;

b) orçamentos estimativos para o pregão eletrônico Incra/SR-09/PR nº 17/2010;

c) comprovantes da realização do seminário "A organização econômica, educacional e cultural, como ferramenta para o desenvolvimento humano, social e ambiental no território do pré-assentamento Eli Vive";

d) pareceres técnicos quanto ao cumprimento do objeto e a boa e regular aplicação dos recursos, de acordo com a legislação pertinente, referentes ao seminário "A organização econômica, educacional e cultural, como ferramenta para o desenvolvimento humano, social e ambiental no território do pré-assentamento Eli Vive", previstos na alínea f, do item 5.1 do Manual Operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental, aprovado pela Norma de Execução Incra/DD/ nº 78, de 31/10/2008.

- audiência do então superintendente do Incra no Paraná, nos seguintes termos:

"Fica Vossa Senhoria **notificada** para, no prazo de 15 (quinze) dias contados a partir da ciência da notificação (arts. 10, §1º, e 12, II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 202, II, do RI/TCU) apresentar razões de justificativa, quanto ao seguinte fato:

- não aplicação da multa prevista no item 20.1,II.c do edital do pregão eletrônico Incra/SR-09/PR nº 17/2010 e da sanção prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 à Viação Pato Branco Ltda. em virtude de sua recusa injustificada em firmar o instrumento de contrato.

Nos termos dos arts. 12, §3º, e 43, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992:

- o não atendimento à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

Se o destinatário da presente citação for considerado revel ou tiver sua defesa rejeitada pelo Tribunal, estará sujeito à sanção a que se refere o art. 58, II, da Lei nº 8.443/1992.

Para obtenção de esclarecimentos adicionais e dos elementos necessários ao atendimento da citação, é possível solicitar diretamente à unidade técnica deste Tribunal ou por intermédio do sítio http://www.tcu.gov.br vista e cópia integral dos autos.

Os originais das peças processuais apresentadas via fac-símile ou meio eletrônico deverão ser remetidos ao Tribunal no prazo de até cinco dias, contados da data do seu recebimento, sob pena de serem considerados como não praticados os atos processuais fundamentados nas peças não substituídas."

4. Realizada a inspeção na Superintendência Regional do Incra no Paraná, consoante a Portaria de Fiscalização nº 2283/2011, e atendiada a audiência efetuada por meio do Ofício 1059/2012-TCU/SECEX/PR, (peças 7, 9 e 11) passamos a intrução dos autos.

5. Inicialmente serão relatados os fatos referente a realização da inspeção.

Da Inspeção

6. Foram solicitados ao Superintende Regional do Incra, mediante Ofício de Requisição n. 001-2283/2011, os seguintes documentos (peça 12, p 01):

a) comprovantes da efetiva prestação dos serviços de transporte contratados por meio do pregão eletrônico Incra/SR-09/PR nº 17/2010;

b) orçamentos estimativos para o pregão eletrônico Incra/SR-09/PR nº 17/2010;

c) a proposta apresentada pela Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária União

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

Camponesa – COPRAN à Superintendência Regional do INCRA no Estado do Paraná para a realização do Seminário de Organização Econômica Educacional e Cultural, a ser realizado entre os dias 23 a 28 de agosto, com a finalidade de desencadear o processo planejamento para o desenvolvimento Social, Humano, ambiental e Econômico para a comunidade do Pré-Assentamento Eli Vive.

d) comprovantes da realização do seminário "A organização econômica, educacional e cultural, como ferramenta para o desenvolvimento humano, social e ambiental no território do pré-assentamento Eli Vive;

e) pareceres técnicos quanto ao cumprimento do objeto e a boa e regular aplicação dos recursos, de acordo com a legislação pertinente, referentes ao seminário "A organização econômica, educacional e cultural, como ferramenta para o desenvolvimento humano, social e ambiental no território do pré-assentamento Eli Vive", previstos na alínea f, do item 5.1 do Manual Operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental, aprovado pela Norma de Execução Incra/DD/ nº 78, de 31/10/2008.

7. A equipe de inspeção recebeu os seguintes documentos:

7.1 No tocante a letra "a" foi apresentada a Nota Fiscal nº 03, datada de 01/09/2010, da Empresa Perfil Elo Prestadora de Serviços Ltda. – ME, no valor de R$ 124.000,00, onde consta a seguinte discriminação de serviços: locação de veículos leves e pesados com motorista. Foi apresentada ainda uma listagem contendo a relação das pessoas que teriam sido transportadas, constando o nº do documento de identidade, a localidade de residência e a assinatura (peça 12, p. 02 e peças 13 e 14).

7.2 No tocante a letra "b" foram apresentadas as coletas de preços de três empresas: Amabiletur Viagens e Turismo Ltda. de Cascavel/PR, Helena dos Santos Transportes – ME de Pitanga/PR e W Luis Rech e Cia Ltda., de Pitanga/PR (peça 12, p 04/08).

7.3 No tocante a letra "c" foi apresentada solicitação de apoio ao Incra para a viabilização de transporte para os participantes do evento, acompanhada da exposição de motivos da Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária União Camponesa – COPRAN onde consta programação do Seminário "A Organização Econômica, Educacional e Cultural como ferramenta para o Desenvolvimento Humano, Social e Ambiental no território do Pré-Assentamento Eli Vive", previsto para 23 a 28 de agosto de 2010 (peça 12, p 10/43).

7.4 No tocante a letra "d" nenhum documento foi apresentado.

7.5 No tocante a letra "e" nenhum documento foi apresentado.

8. A inspeção foi estendida à empresa Perfil Elo Prestadora de Serviços Ltda. – ME onde, consoante o Ofício de Requisição n. 002-2283/2011, foi solicitada a seguinte documentação (peça 15, p 01):

a) Relação dos veículos identificados pela placa, nº do RENAVAM e respectivos proprietários que realizaram o transporte dos participantes do seminário "A organização econômica, educacional e cultural, como ferramenta para o desenvolvimento humano, social e ambiental no território do pré-assentamento Eli Vive", efetuado entre os dias 26 e 28 de agosto de 2010;

b) A documentação pertinente às tratativas e contratação pela Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda. – ME dos veículos utilizados neste transporte;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

c) Outros documentos que comprovem a efetiva prestação de serviços de transporte dos participantes do citado evento.

9. A Pefil Elo entregou a seguinte documentação:

9.1 No tocante a letra "a" foi encaminhada uma relação com os nomes de 22 empresas que teriam realizado a prestação de serviços (peça 15, p 02/03).

9.2 No tocante a letra "b" foram encaminhados 11 contratos de 4 empresas constantes da relação citada no item 9.1 (peça 15, p 10/20).

9.3 No tocante a letra "c" foram encaminhadas 3 listas de passageiros identificados com os nºs do documento de identidade e/ou CPF, dois documentos de tratativas sobre o transporte e 10 (dez) fotografias onde constam diversos ônibus alinhados em um campo e uma aglomeração de pessoas com camisetas com a inscrição "Eli Vive" (peça 15, p 4/7, 8/9 e 22/25).

Análise

Da motivação da Superintendência do Incra no Paraná

10. Inicialmente destacamos que a proposta elaborada Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária União Camponesa – COPRAN, de 21/06/2010, solicita à Superintendência do Incra no Paraná apoio para o transporte dos participantes do Seminário "A Organização Econômica, Educacional e Cultural, como ferramenta para o Desenvolvimento Humano, social e Ambiental no território do Pré-Assentamento Eli Vive", no período de 23 a 28 de agosto de 2010 (peça 12, p 10).

11. O documento informava que aproximadamente três mil pessoas participariam da atividade e que outras duas mil pessoas de diversas regiões do Estado do Paraná participariam do evento nos dias 27 e 28 para socialização das experiências e conclusão das propostas de desenvolvimento sustentável do Pré Assentamento Eli Vive.

12. Vale destacar na proposta de solicitação - tópico metodologia (segundo parágrafo), o seguinte relato:

> "Com isso, nos dias 23 a 27 de agosto, o seminário contará com a participação permanentemente de aproximadamente duas mil pessoas, especialmente as famílias residentes no pré-assentamento, **assim como na preparação de um grande Ato Político para o dia 28/08, com participação estimada de cinco mil pessoas, envolvendo autoridades políticas do governo Municipal, Estadual e Federal e outros três mil agricultores (as) familiares do Estado do Paraná.**" Grifo nosso (peça 12, p 28)

13. Contudo, o Termo de Referência do Pregão Eletrônico Incra/SR-09/PR nº 017/2010 omite a realização do Ato Político do dia 28/08. Porém, no seu item 5, define o período de deslocamento do seguinte modo: "O deslocamento inicial será no dia 26/08/2010 às 22h ou em horário compatível para a chegada no local às 8h do dia 27/08/2010 e o retorno a partir das 18h do dia 28/08/2010." (peça 2, p 34).

14. Sobre o tema já ocorreu manifestação do Ministro-relator onde coloca em dúvida o aproveitamento dos trabalhadores transportados no Seminário em questão (peça 2, p 57).

> "21. Desta forma, a participação dos trabalhadores no seminário, se este realmente ocorreu, aconteceu, apenas, entre os dias 27 e 28/8, menos da metade da duração prevista para o evento no termo de referência.
>
> 22. Com a presença dos agricultores apenas nesse período, não vislumbro como podem ter sido atingidos os objetivos gerais e especificas previstos no termo de referência (fls. 32/33)."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

15. O relato, aliado aos documentos obtidos dos "sites" do Incra, do MST e dos então candidatos ao Senado pelo Estado do Paraná Roberto Requião e Gleisi Hoffmann, onde aparecem fotos dos candidatos discursando no Ato Político realizado no Assentamento Eli Vive em 28/08/2010, não deixa dúvidas de que o transporte das pessoas no período de 26 a 28/0/2010, custeados com recursos do Incra/SR-09/PR, serviu fundamentalmente para a participação das mesmas no Ato Político (peça 2, p 42/51).

16. Pesa contra a Superintendência do Incra a negativa de resposta às letras "d" e "e" do Ofício de Requisição n. 001-2283/2011, não comprovando a realização do seminário "A organização econômica, educacional e cultural, como ferramenta para o desenvolvimento humano, social e ambiental no território do pré-assentamento Eli Vive" e tampouco a apresentação de pareceres técnicos, referente ao seminário. Tais fatos reforçam a ideia de que a Superintendencia Regional do Incra no Paraná – SR (09) não deu a devida importância ao Seminário e liberou recursos para o transporte de pessoal para participar do evento político.

17. A despesa ora analisada, por não se enquadrar com os objetivos institucionais da Superintendência Regional do Incra no Paraná, configura-se como desvio de finalidade, deve ser glosada e tratada como débito em sua integralidade.

18. Importa relatar que o débito atualizado pelo sistema do TCU, a partir de 01/09/2010, data da Nota Fiscal n. 003 da empresa Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda. apresentada pela Superintendência do Incra/SR-09/PR, até o dia 10/12/2012 alcança o montante de R$ 165.211,65.

Análise

Do procedimento licitatório

19. O Pregão Eletrônico Incra/SR-09/PR nº 017/2010 apresentou um conjunto de fatos que evidenciam o favorecimento da empresa Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda. e concretização de superfaturamento a seguir relatados.

20. O pregão previa a contratação de 46 ônibus partindo de 34 municípios com destino ao Pré-assentamento Eli Vive, na rodovia PR 455, oito km após o Distrito de Lerrovile, município de Londrina/PR, com trajeto de ida e volta, perfazendo um total de 21.268 km, consoante o Termo de Referência (peça 1, p 16/18 e 34).

21. O orçamento estimativo foi elaborado com a cotação de preços de três empresas registradas no SICAF) consignadas no quadro abaixo (peça12, p 4, 6 e 8):

Empresas	Valor orçado
Amabiletur Viagens e Turismo Ltda.	R$ 175.368,00
Helena dos Santos Fagundes ME	R$ 121.003,92
W Luis Rech e Cia Ltda.	R$ 126.045,75
Valor médio orçado:	R$ 140.805,89

22. O Pregão Eletrônico nº 17/2010 contou com a participação de três empresas: Helena dos Santos Fagundes ME – CNPJ 74.189.739/0001-20, Viação Pato Branco Ltda. – CNPJ 79.039.392/0001-52 e Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda. – EPP CNPJ 07.487.633/0001-15 (peça 1, p 43e 48).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

23. Estudando a Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 17/2010, em seus 34 itens, verifica-se que a Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda. (empresa contratada) efetuou apenas dois lances para os itens 1 a 4 e para os 30 demais ofertou apenas o lance inicial. As duas outras concorrentes ofertaram diversos lances por item (peça 1, p 44/71; peça 2, p 1/5 e peça 16, p 203).

24. Ao final da etapa de lances o Pregão apresentou o seguinte resultado:

Empresa	Valor global da Proposta	Colocação
Helena dos Santos Fagundes ME	R$ 98.237,90	1ª
Viação Pato Branco Ltda.	R$ 99.028,95	2ª
Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda.	R$ 138.316,89	3ª

25. A empresa Helena dos Santos Fagundes ME foi contatada e em virtude de ter descumprido os itens 10.4.3, 10.4.6 e 10.4.7 do edital teve a proposta recusada (peça 1, p 49/71 e peça 2, p 1/4).

> "10.4.3 Prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).
> ...
> 10.4.6 Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores, no qual deverá estar contemplado, dentre os objetivos sociais, a execução de atividades da mesma natureza ou compatíveis com o objeto licitado;
> 10.4.7 A qualificação econômica fianceira será verificada no Registro na Junta Comercial ou Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei ..."

26. Chega a ser surpreendente que uma empresa tenha participado da cotação de orçamento prévio, participado do certame licitatório, obtido a proposta vencedora e posteriormente, por problemas de documentação, ter ficado impossibilitada de realizar a prestação de serviço licitada.

27. Na sequência a Viação Pato Branco Ltda. foi contatada e declinou a proposta alegando ter assumido outro compromisso quando constatou que a empresa Helena dos Santos Fagundes ME havia vencido o certame licitatório. Vale ressaltar que entre o contato com a empresa Helena dos Santos Fagundes e a Viação Pato Branco decorreram apenas 5 horas (peça 2, p 4).

28. Causa espécie a agilidade da Viação Pato Branco para assumir novos compromissos. Outro fato questionável é a não aplicação de multa à Viação Pato Branco Ltda., consoante o já observado do despacho do Exmo Ministro Relator.

29. Dando seguimento ao Pregão foi contatada a terceira colocada e após negociação foi ajustado o preço global de R$ 124.000,00, com uma redução de R$ 14.316,89, representando 10,35% de desconto. O preço acertado ficou dentro do orçamento estimado. (peça 2, p 5 e 6).

30. A situação chega a ser inusitada, uma vez que a empresa contratada (Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda.) em 88,25% dos itens licitados ofertou um único lance, ficando como espectadora de todo o processo licitatório. Esta não é a atuação mais indicada para quem deseja vencer um pregão eletrônico.

Análise

Estudo do sobrepreço

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

31. No tocante à compatibilidade dos preços contratados com os preços praticados no mercado, objeto de determinação do Relator, realizamos um estudo comparativo do Pregão Eletrônico 17/2010, objetoda contratação ora em análise, com os Pregões Eletrônicos 09/2010 e 05/2011, com objetos semelhantes, focando o custo do km percorrido. Com a mesma metodologia comparamos os preços das três propostas apresentadas no Pregão 17/2010.

Tabela 1 – Comparativo de custo R$/Km – pregões 17/2010, 09/2010 e 05/2011

Pregão	Data da Realização	Objeto	Km total	Valor Proposta Contratada em R$	Custo Km/ R$
17/2010 (peça 16, p 115)	19/08/2010 (peça 16, p 115)	1.1 Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços, por locação dos meios de transporte necessários – por ônibus -, com motorista profissional, contendo água para os passageiros, incluindo despesas inerentes à prestação dos serviços, tais como pedágios, combustível, e toda e qualquer despesas adicionais, para deslocamento dos participantes do Seminário: "A Organização Econômica, Educacional e Cultural, como Ferramenta para o Desenvolvimento Humano, social e Ambiental no Território do Pré-assentamento Eli Vive", no município de Londrina/PR, no período de 26 de agosto de 2010 a 28 de agosto de 2010. (peça 16, p 87/89)	29.228 (peça 16, p 203)	124.000,00 (peça 16, p 197)	4,24 (peça 16, p 203)
09/2010 (peça 16, p 34)	12/05/2010 (peça 16, p 34)	Item 8 - Locação de 53 (cinqüenta e três) ônibus, com capacidade mínima de 40 (quarenta) lugares, com motorista profissional, contendo água para os passageiros, com local de partida nas rodoviárias dos municípios listados no Item 1.4 e chegada no Parque de xposições Jaime Canet Junior, em Francisco Beltrão/PR, e trajeto de retorno idêntico, para utilização no período de 19 (dezenove) a 22 (vinte e dois) de maio de 2010, incluindo despesas inerentes à prestação de serviços, tais como pedágios, combustível, e toda e qualquer despesa adicional. (peça 16, p 2/4)	54.682 (peça 16, p 201)	138.100,00 (peça 16, p 35 e 49)	2,53 (peça 16, p 201)
05/2011 (peça 16, p 75)	16/06/2011 (peça 16, p 75)	Item 3 - Transporte por ônibus, 30 (trinta) ônibus, com capacidade mínima de 40 (quarenta) lugares, com motorista profissional, contendo água para os passageiros, com local de partida nas rodoviárias dos municípios citados abaixo e de chegada na Universidade Estadual de Londrina - UEL, em Londrina/PR, e trajeto de retorno idêntico, para utilização no período de 22 a 25 de junho de 2011, incluindo despesas inerentes à prestação de serviços, tais como pedágios, combustível, e toda e qualquer despesa adicional. (peça 16, p 53/54)	21.734 (peça 16, p 202)	82.170,00 (peça 16, p 75 e 84)	3,78 (peça 16, p 202)

Tabela 2 – Comparativo de custo R$/Km no pregão 17/2010.

Empresa	Melhor lance	Km total	Custo Km/R$	Situação no pregão
Helena do Santos Fagundes ME	98.237,90	29.228	3,36	Inabilitada por falta de documentação
Viação Pato Branco Ltda.	99.028,95	29.228	3,39	Desistiu alegando outros compromissos
~~Perfil Helo~~	~~138.316,89~~	~~29.228~~	~~4,73~~	~~Após negociação foi contratada por R$~~

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

				124.000,00 *
* Perfil Helo	124.000,00	29.228	4,24	

32. Elaborado o estudo comparativo verificamos que nos pregões do próprio Incra existe uma variação de preços significativa. Observa-se com relação ao Pregão Eletrônico 09/2010, realizado em 12 de maio uma majoração de preços de R$ 1,71 por Km, representando um incremento de 67,59 % em um espaço de três meses. Já o Pregão Eletrônico 05/2011, realizado em 16/06/2011, dez meses após o pregão em tela apresentou um custo por km R$ 1,06 menor, representando um decréscimo da ordem de 25 %.

33. No próprio pregão 17/2010 a diferença no valor dos lances revela-se elevada. O valor contratado representa um incremento da ordem de 25% em relação à segunda colocada que desistiu do certame.

34. Reforça a idéia da existência de superfaturamento o fato de a Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda. ter terceirizado todo o serviço de transporte contratado. A análise dos contratos firmados entre a Perfil Helo e algumas empresas que realizaram o transporte constatou a existência de cláusula punitiva quando o quilômetro rodado excedesse o itinerário pré-determinado. O quadro abaixo demonstra o fato: (15, p 2/3 e 10/17)

Empresa contratada pela Perfil Helo	Valor cobrado por Km excedente
Nordeste Transportes Ltda.	R$ 3,00
Pittner Transportes Ltda.	R$ 2,50

35. Assim fica demonstrado que o valor de R$ 4,24 por quilômetro rodado cobrado pela Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda. à Superintendência do Incra/SR-09/PR apresentou um sobrepreço e configurou superfaturamento.

36. A formação do débito enfrenta uma dificuldade diante da variação de valores por quilômetro rodado esposada nesta instrução. Buscando a maior isenção possível, entendo que os preços de mercado para o caso em tela sejam os apresentados pela empresa Helena do Santos Fagundes ME que apresentou a melhor proposta no Pregão Eletrônico 17/2010, um dos focos desta representação.

37. Assim o débito seria composto da diferença entre o valor do quilometro contratado junto à Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda. menos o valor apresentado pela empresa Helena do Santos Fagundes ME multiplicado pela quilometragem contratada. O valor fica demonstrado no quadro adiante:

Débito da empresa Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda.	
Custo Km/R$ cobrado pela Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda.	4,24
Custo Km/R$ cotado pela Helena do Santos Fagundes ME	3,36
Valor cobrado a maior em R$	0,88
Km total licitada	29.228
Débito = 0,88 x 29.228	**R$ 25.720,64**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

38. Importa relatar que o débito atualizado pelo sistema do TCU, a partir de 01/09/2010, data de emissão da Nota Fiscal n. 003, pela empresa Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda., apresentada pela Superintendência do Incra/SR-09/PR, até o dia 06/12/2012, alcança o montante de R$ 30.487,48.

Da Audiência

39. Finalmente resta analisar as razões de justificativa apresentadas pelo Superintendente Regional do Incra, o Sr. Nilton Bezerra Guedes para a audiência efetivada pelo 1059/2012-TCU/SECEX-PR (peça 7) onde foi questionada:

> - não aplicação da multa prevista no item 20.1,II.c do edital do pregão eletrônico Incra/SR-09/PR nº 17/2010 e da sanção prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 à Viação Pato Branco Ltda. em virtude de sua recusa injustificada em firmar o instrumento de contrato.

40. Inicialmente vale informar que as razões de justificativa foram apresentadas pelo Superintendente Regional Substituto mediante o Ofício/INCRA/SR(09)G/Nº 4656. Após comunicado da Audiência ser um rito pessoal, o titular, Sr. Nilton Bezerra Guedes, por meio do Ofício/INCRA/SR(09)G/Nº 5753, ratificou as informações anteriormente prestadas (peça 7, 9 e 11).

41. O superintendente alegou que o procedimento licitatório ainda estava na fase de aceitação das propostas, isto é não havia sido declarado o vencedor, ou seja, adjudicado o objeto. Buscando arrimo em pareceres prolatados no âmbito da Autarquia encaminhou cópias de manifestações do Serviço de Administração e Serviços Gerais, da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra e partes da ata de realização do Pregão Eletrônico n. 17/2010, em que a empresa Viação Pato Branco Ltda. não manifesta interesse e apresenta as suas razões, informando ainda que a pregoeira aceitou as justificativas e deu prosseguimento ao Pregão (peça 9, p 1/9).

42. O parecer da Chefe de Serviço de Adminstração e Serviços Gerais considerou que o procedimento licitatório ainda estava na fase de aceitação das propostas, onde é possível negociar com as licitantes, portanto, ainda não havia sido declarado vencedor, sem adjudicação do objeto. Finaliza avalisando os atos da Pregoeira e informa que homologou o Pregão Eletrônico.

43. A Procuradora-Chefe da PFE/INCRA/PR, após historiar o tema, apresenta trechos do edital e da Lei 10.520/2002 e profere o seguinte entendimento:

> "10. Com efeito, depreende-se da leitura do texto editalício e também do dispositivo legal, que as expressões 'recusa' e 'não celebração do contrato' somente guardam sentido com a aplicação da multa pecuniária se ocorrerem de forma injustificada, vale dizer, sem justificativa, sem causa, sem razão, sem explicação, sem fundamento, portanto. Ora, no caso sob análise a alegação de não celebração contratual veio acompanhada de causa e motivação, pelo que corretamente ensejou o entendimento pela não aplicação da multa, eis que ausente a necessária adequação entre a hipótese prevista no Edital e na Lei e o caso concreto."
>
> ...
>
> "12. No que concerne ao argumento utilizado pela Divisão Administrativa, no sentido de que o procedimento licitatório 'estava na fase de aceitação das propostas', não tendo sido ainda adjudicado o objeto, há que se atentar para a correção do raciocínio exposto quando comparado à qualificadora exigida pelo mencionado Edital, que assinalou a condição de 'adjucatária' da empresa licitante. De fato, a fase em que se materializou a recusa da formalização do contrato ainda não tinha avançado para a adjudicação do objeto da licitação. Sendo assim, poder-se-ia falar em irregularidade administrativa se de alguma o vencedor do certame frustrasse a contratação, fato não verificado na hipótese em exame: consultada a empresa classificada em segundo lugar, e não a vencedora do certame, deu-se a apresentação de justificativa razoável para o desinteresse em contratar."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

44. Finaliza o parecer considerando adequado o procedimento adotado pela Superintendência Regional do Incra.

Análise

45. As razões de justificativas basicamente estão fulcradas na fase em que se encontrava o Pregão, ou seja, na de aceitação das propostas. Com efeito, se ainda não havia ocorrido a adjudicação não se pode falar em licitante adjudicatária. A multa prevista no item 20.1, II.c do edital do pregão eletrônico Incra/SR-09/PR nº 17/2010 utiliza exatamente a expressão licitante adjudicatária. Desta forma, em princípio, assistiria razão ao Superintendente Regional do Incra no Paraná.

46. Entretanto, a modalidade de pregão eletrônico implica participação ativa de licitantes na fase de lances, caracterizando verdadeira pré-adjudicação que habilita determinado número de licitantes a apresentarem novas e sucessivas propostas. A participação na fase de lances interfere diretamente na formação do preço final do item de serviço licitado, constituindo-se em real fraude ao certame apresentar preços cada vez mais baixos, que afastam os demais licitantes, para, em seguida, recusar-se a firmar o instrumento de contrato. Ressalte-se que a participação de licitante na fase de lances não é obrigatória mesmo que a empresa venha a ser contemplada com o direito. Portanto, a partir do instante em que a licitante aceita e exerce a oportunidade concedida pela lei, submete-se às sanções previstas, diante da interferência consciente nos preços a serem praticados no decorrer do certame. No caso em análise, resta cristalino o dano causado à administração pública, em particular, quanto ao desrespeito ao princípio da moralidade e à seleção da proposta mais vantajosa para essa mesma administração, impedindo por completo o atingimento do objetivo do certame licitatório previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993.

47. Quanto à Viação Pato Branco Ltda., que se recusou a firmar o termo de contrato, cabe explicitar que a alegada falta de interesse em razão da assunção de outros compromissos não se mostrou tão definitiva, já que, ato contínuo, aceitou ser subcontratada para prestar parte do mesmo serviço licitado em lugar da empresa que assinou o contrato questionado (peça 15, p 2/3).

48. Considerar o procedimento adotado pela Viação Pato Branco Ltda. como lícito, importaria em admitir verdadeira brecha jurisprudencial que venha a validar possíveis fraudes a serem cometidas mediante conluio de empresas, as quais na certeza da impunidade, poderiam participar de pregões eletrônicos praticando lances com preços cada vez mais baixos, de modo a afastar concorrentes de boa-fé e, em seguida, declinar do direito de firmar contrato em benefício de empresa associada para cometimento do ilícito.

49. Assim, a inclusão da expressão "licitante adjudicatária" na letra "c" do item 20.1, II do edital inviabiliza qualquer punição pecuniária para empresas que atuem em pregões eletrônicos mas não honram as suas propostas.

> "c) De 10% (dez por cento) sobre o valor total da proposta ou do futuro fornecimento, no caso de recusa injustificada da licitante adjudicatária em firmar o instrumento de contrato ou em aceitar ou em retirar o instrumento equivalente, ou deixar de apresentar os documentos ex 'do para sua celebração, ou deixar de entregar documentação exigida neste Edital durante a sessão do Pregão, no prazo e condições estabelecidas neste Edital, independentemente das demais sanções cabíveis."

50. No tocante à sanção prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, aplicável à Viação Pato Branco Ltda. em virtude de recusa injustificada em firmar o instrumento de contrato, nenhuma alegação foi apresentada. Diante da gravidade dos fatos apurados no Pregão Eletrônico em exame, a inabilitação da Viação Pato Branco para licitar e contratar com o Poder Público se mostra totalmente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

viável. Contudo, o Superintendente Estadual do Incra no Paraná não adotou qualquer providência para iniciar os trâmites que possibilitasse a aplicação desta sanção.

> **"Art. 6º** O prazo de validade das propostas será de 60 (sessenta) dias, se outro não estiver fixado no edital.
>
> **Art. 7º** Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4o desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais."

51. Assim, as alegações de defesa devem ser rejeitadas.

Conclusão

52. Inicialmente e diante da explanação esposada nos itens 10 a 16 entendo que a destinação dos recursos para pagamento de transporte de trabalhadores para participar de evento no Pré-assentamento Eli Vive em Londrina, não se coaduna com os objetivos institucionais da Superintendência Regional do Incra no Paraná, ao tempo em que se revelou um desperdício.

53. Embora a Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária União Camponesa – COPRAN e a Superintendência Regional do Incra no Paraná tenham informado que o evento seria o seminário intitulado "A Organização Econômica, Educacional e Cultural, como Ferramenta para o Desenvolvimento Humano, Social e Ambiental no Território do Pré-assentamento Eli Vive" a apuração realizada identificou que os trabalhadores foram transportados até o Pré-assentamento Eli Vive, fundamentalmente para participar de evento político realizado no dia 28/10/2010.

54. Reforça este entendimento a inépcia Superintendência Regional do Incra para comprovar a realização do seminário, bem como para apresentar quaisquer pareceres técnicos quanto ao cumprimento do objeto e a boa e regular aplicação dos recursos.

55. Desta forma a despesa realizada, no montante de R$ 124.000,00, configura-se como desvio de finalidade, devendo ser encarada como um débito e glosada. Consoante o informado no item 18, destaco que o débito atualizado pelo sistema do TCU alcança o montante de R$ 165.211,65.

56. Quanto ao Pregão Eletrônico 17/2010 ficou comprovada a existência de diversas ocorrências que levam à conclusão de manipulação e concluio entre os participantes. Tais fatos inclusive resultaram na constatação de superfaturamento da ordem de R$ 25.720,64 (valor histórico), que representou um acréscimo de 26,17 % no valor da despesa. O valor deste débito, conforme o relatado no item 38 alcança o montante de R$ 30.487,48.

57. Entendo que a gravidade maior foi a liberação incorreta de recursos federais pela Superintendência Estadual do Incra no Paraná para um evento diverso dos seus objetivos institucionais, inclusive gerando débito maior do que o causado pela existência de superfaturamento do Pregão Eletrônico 17/2010. Ademais, se não tivesse ocorrido a liberação de recursos o pregão em tela nem existiria.

58. Finalmente, entendo que as razões de justificativas apresentadas não justificam a negativa da adoção da sanção prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.

Proposta de encaminhamento

59. Ante todo o exposto, manifesto-me pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator, propondo:

59.1 conhecer da representação formulada com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

59.2 rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Nilton Bezerra Guedes (CPF 540.189.359-00);

59.3 aplicar, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, multa com valor a ser estipulado pelo Tribunal de Contas da União, ao Sr. Nilton Bezerra Guedes (CPF 540.189.359-00), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

59.3.1 autorizar o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

59.3.2. autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

59.3.3 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado;

59.4 converter, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/92 e 197 do Regimento Interno, o processo em Tomada de Contas Especial, para fins de citação do Sr. Nilton Bezerra Guedes (CPF 540.189.359-00), para que apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, alegações de defesa quanto à irregularidade abaixo relacionada, ou recolha, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, a quantia de R$ 124.000,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos calculados a partir de 1º de setembro de 2010, na forma da legislação em vigor, em razão de:

a) ter autorizado o pagamento à empresa Perfil Helo Prestadora de Serviço Ltda. o montante de R$ 124.000,00 (NF n. 003, de 01/09/2010), com recursos da Superintendência Regional do Incra no Paraná (ordem bancária 2010OB802537) pelo transporte de trabalhadores rurais, a pretexto de participarem do seminário "A organização econômica, educacional e cultural, como ferramenta para o desenvolvimento humano, social e ambiental no território do pré-assentamento Eli Vive" nos dias 27 e 28 de agosto de 2010, quando na verdade participaram de Ato Político realizado em 28 de agosto de 2008, com autoridades do governo Municipal, Estadual e Federal.

À consideração superior,

Secex-PR, em 12 de dezembro de 2012.

(Assinado eletronicamente)

Luiz Alexandre Schroeder Reis
AUFC - Matr. TCU 568-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49495386.