

TC 033.816/2016-6

Tipo: prestação de contas anual, exercício de 2015

Unidade Jurisdicionada: Laboratório Nacional Agropecuário no Pará (Lanagro-PA)

Responsáveis: Américo Pinheiro dos Santos Neto (CPF 038.186.242-91), Francisco Airtton Nogueira (CPF 003.848.873-68), Lilian Cristina da Silva Magalhães Costa (CPF 617.729.252-68), Marcos Evangelista Soares dos Santos (CPF 150.384.082-49), Ricardo Carvalho Belizário (CPF 644.657.642-00).

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de prestação de contas anual, referente ao exercício de 2015, do Laboratório Nacional Agropecuário no Pará – Lanagro-PA, apresentada, de forma individualizada, em consonância com a Instrução Normativa TCU 63/2010, as Decisões Normativas TCU 146/2015 e 147/2015 e a Portaria TCU 321/2015.

HISTÓRICO

2. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) conta com uma rede de laboratórios próprios com atribuição de desenvolver ações visando garantir a sanidade vegetal e a segurança dos alimentos que chegam às mesas dos consumidores. Os Lanagros estão localizados nos estados do Pará (Norte), Goiás (Centro-Oeste), Pernambuco (Nordeste), Rio Grande do Sul (Sul), Minas Gerais e São Paulo (Sudeste).

3. Esses Laboratórios realizam análises laboratoriais em vários insumos e substâncias, tais como: agrotóxicos, fertilizantes, medicamentos veterinários, leite, sementes e mudas, produtos biológicos de uso veterinário, resíduos e contaminantes de alimentos, entre outros.

4. Os Laboratórios estão subordinados à Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários (CGAL), que faz parte da estrutura da Secretaria de Defesa Agropecuária do Mapa (SDA/Mapa) (art. 2º do Anexo da Portaria Mapa 518/2018 – Regimento Interno da SDA).

5. É competência da CGAL a proposição de políticas, estratégias, objetivos e metas para a organização e funcionamento da Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários, bem como a coordenação, orientação, monitoramento, avaliação e fiscalização das atividades desses laboratórios. A CGAL coordena ainda a implantação e a manutenção de ferramentas de gerenciamento estratégico, indicadores de desempenho, gestão de projetos e plano plurianual desses laboratórios (art. 38 da Portaria Mapa 99/2016).

6. O Lanagro-PA, criado pelo Decreto Presidencial 5.351, de 21 de janeiro de 2005, possui como competência legal o suporte laboratorial aos serviços de inspeção, fiscalização, vigilância e defesa agropecuária federal dos estados da Região Norte e do Maranhão.

Supletivamente, a unidade presta apoio aos programas de defesa e vigilância sanitária no Pará, no âmbito de acordo de cooperação técnica com aquele estado (peça 1; p. 20).

7. A unidade é formada por uma coordenação, duas divisões (Divisão Técnica Laboratorial-DLAB e Divisão de Apoio Administrativo-DAD) e quatro serviços (Serviço da Gestão da Qualidade - SGQ, Serviço de Execução Orçamentária e Financeira - SEOF, Serviço de Compras - SEC e Serviço de Suporte à Gestão - SSG).

8. O rol de responsáveis da unidade é o seguinte (peça 2):

Unidade	CPF	Nome	Tipo	Período
Coordenador	003.848.873-68	Francisco Airton Nogueira	Titular	1/1/2015 a 31/12/2015
	644.657.642-00	Ricardo Carvalho Belizario	Substituto	1/1/2015 a 31/12/2015
Chefe de Divisão de Apoio Administrativo	038.186.242-91	Américo Pinheiro dos Santos Neto	Titular	1/1/2015 a 31/12/2015
	150.384.082-49	Marcos Evangelista Soares dos Santos	Substituto	16/9/2015 a 30/9/2015
Chefe de Divisão Técnica	617.729.252-68	Lilian Cristina da Silva Magalhães Costa	Titular	1/1/2015 a 31/12/2015

EXAME TÉCNICO

9. O TCU adotou, previamente às auditorias de gestão, a prática de fazer reuniões com os órgãos de controle interno para acertar quais áreas e temas deveriam ser priorizados na auditoria (art. 7º, §1º, da DN 161/2017).

10. No caso específico do Lanagro-PA, foram definidos entre a Coordenação Geral de Auditoria da Área Agricultura, Pecuária e Abastecimento da Controladoria-Geral da União (CGU) e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – Secex AgroAmbiental do TCU, em reunião realizada em 27/11/2015, o enfoque dos seguintes assuntos (peça 4, p. 2): conformidade das peças apresentadas pela Unidade Prestadora da Conta (UPC) com os normativos e orientações do TCU; avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos das ações da Lei Orçamentária Anual de responsabilidade do Lanagro/PA, especialmente da Ação 152L – Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros); avaliação dos indicadores de desempenho da UPC, quanto à confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, incluindo aspectos de completude, utilidade, mensurabilidade e economicidade, e ainda verificando o percentual de resultados entregues em contraposição às demandas represadas; avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, as ações e iniciativas da unidade UPC para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento; avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação.

11. A Controladoria Regional da União no Estado do Pará – CGU/PA, ao examinar a gestão dos responsáveis com foco no escopo de auditoria previamente definido, apontou as seguintes ocorrências (peça 4, p. 12-30): fragilidade nos mecanismos de controle dos processos de dispensa de licitação (item 1.1.2.1); falhas na adesão de ata de registro de preços para execução de obras de ampliação e reforma de laboratórios e prédio administrativo do Lanagro/PA (item 1.2.1.1); pagamento por serviços de engenharia não executados na obra de ampliação dos prédios do LANAGRO-PA, no montante de R\$ 349.051,60, com anuência da empresa para compensação com valores previstos em Termo Aditivo (item 1.2.1.2 do Relatório).

12. No certificado de auditoria, o superintendente da CGU-PA, com base no Relatório de Auditoria Anual de Contas, propôs a regularidade das contas, uma vez que não foi identificado nexo de causalidade com os atos de gestão de agentes do rol de responsáveis (peça 5).

13. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 6).

14. O Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 8).

15. Na primeira instrução destes autos realizada pela então Secex-PA (peça 20), foi examinada a conformidade dos atos de gestão dos responsáveis, conforme estabelece o artigo 8º, § 2º, da Resolução TCU 234/2010, baseando-se, principalmente nos apontamentos do relatório de auditoria da CGU, que tiveram desdobramentos em audiências e citações, no âmbito desta Corte, conforme tratado ao longo desta peça instrutória.

16. Seguem, nos tópicos I a IV, algumas breves considerações das análises já efetuadas pela então Secex-PA (peça 20). No tópico V desta instrução, são tratadas as questões atinentes às audiências e às citações.

I - Conformidade das peças que compõe o processo

17. O processo de prestação de contas encontra-se devidamente constituído com as peças indispensáveis, em consonância com as disposições do art. 13, incisos I, II e III da IN/TCU 63/2010 (peça 20, item 15). O rol de responsáveis apresentou erros de preenchimento, sendo corrigido em atendimento à solicitação da CGU (peça 20, item 15.1).

18. Houve desconformidades nas informações apresentadas pela unidade relativas à execução orçamentária e financeira, especificamente ausência de informações relativas à ação finalística e somatório de todas as ações orçamentárias em único quadro (peça 20, subitens 15.2-15.4.5).

19. Houve inobservância às diretrizes preconizadas nas Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, em especial, nas NBC T 16.9 e 16.10, fato constatado pela evolução incompatível da Depreciação do Ativo Imobilizado (peça 20, subitens 15.2-15.4.5).

20. As ocorrências mencionadas são de natureza formal e não interferem no mérito destas contas.

II - Processos conexos

21. Não há processo conexo que impacte nestas contas (peça 20, tópico II).

III - Avaliação dos resultados e indicadores de gestão

22. Os resultados finalísticos alcançados pelo LANAGRO estão associados, principalmente, à ação de governo 20ZW - “Promoção da Defesa Agropecuária”, a qual representou 99,93% da despesa empenhada para a unidade no exercício de 2015, equivalente a R\$ 9,3 milhões. Desse montante, R\$ 7,2 milhões foram liquidados (77,4%), R\$ 6,5 milhões pagos (69,9%) e R\$ 2,1 milhões inscritos em “Restos a Pagar Não Processados (RPNP)” (22,86%). O percentual de RPNP foi elevado quando comparado com a “despesa empenhada”, sendo considerada pela unidade técnica do TCU ocorrência de natureza formal por não resultar em dano ao erário (peça 20, item 20.6.1).

23. A CGU/PA evidenciou os 4 indicadores instituídos e utilizados pelo Lanagro/PA com a respectiva avaliação quanto a completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, concluindo que ficou prejudicada a comparabilidade, atribuindo o fato à mudança recente na forma como os indicadores são apurados, o que prejudicou a análise da série história dos indicadores (peça 4, p. 5).

Tabela 1: Indicadores de Desempenho

Denominação	Índice de Referência*	Índice Previsto	Índice Observado	Periodicidade	Fórmula de Cálculo
Percentual de resultados satisfatórios em ensaios de proficiência	90,3%	80%	85,6%	Anual	$PRS = (NRS/NP) \times 100$ PRS = Percentual de resultados satisfatórios NRS = Número de ensaios com resultados satisfatórios NP = Número de participações em ensaios de proficiência
Percentual de atendimento à demanda	89,4%	80%	72,3%	Anual	$PAD = (REA/PRO) \times 100$ PAD = Percentual de atendimento à demanda por ensaios REA = Número de ensaios realizados PRO = Número de ensaios programados.
Percentual de métodos validados	18,4%	40%	41,8%	Anual	$PEV = (NEV/NTE) \times 100$ PEV = Percentual de ensaios validados NEV = Número de ensaios validados NTE = número total de Ensaios
Percentual de auditorias realizadas	60%	80%	100%	Anual	$PAR = (AR/AP) \times 100$ PAR = Percentual de auditorias realizadas AR = auditorias realizadas AP = auditorias programadas

*Os dados apresentados no índice de referência são relativos ao exercício de 2014.

24. Nota-se que, em relação à meta física, a unidade obteve bom resultado, superando as metas estipuladas para três dos quatro indicadores instituídos, com exceção do indicador “percentual de atendimento da demanda”, que chegou a 72,3% enquanto o previsto era 80%.

25. Em geral, a avaliação dos indicadores de gestão do Lanagro/PA foi positiva, não havendo encaminhamento proposto para o tópico (peça 20, tópico IV).

IV - Avaliação da gestão de pessoas

26. Nesse quesito, a instrução de peça 20 deu destaque ao Contrato 8/2011, celebrado com a empresa EB Cardoso, cujo objeto é a prestação de serviço de limpeza e higiene. O ajuste começou a vigorar em 11/4/2011 com término inicial previsto em 10/4/2012. Posteriormente, a vigência foi prorrogada até 10/4/2016 (peça 20, tópico V).

27. A teor do art. 57, II e § 4º, da Lei 8.666/1993, os serviços a serem executados de forma contínua se limitam a sessenta meses e poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e

sucessivos períodos com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, podendo ser prorrogados excepcionalmente em até 12 meses, desde que devidamente justificados e mediante autorização da autoridade superior, sendo que o Contrato 08/2011 teve sua vigência de sessenta meses encerrada em 10/4/2016.

28. A prorrogação excepcional de doze meses ocorreu no exercício de 2016, pairando dúvidas se a prorrogação excepcional foi precedida da devida justificativa, como determina o art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993. Como a prorrogação foi em 2016, não houve impacto nas contas de 2015 (peça 20, parágrafo 26.6).

V - Avaliação da regularidade dos processos licitatórios

29. Conforme registrado pela CGU, em nove processos, foram constatadas falhas na fase de pesquisa de preços, assim como, em três processos, foi verificada a ausência de levantamento dos quantitativos que demonstrasse a real necessidade da unidade em virtude da fragilidade no mecanismo de controle (peça 20, tópico VI; peça 4, p. 7).

30. O controle interno concluiu que a gestão de compras e contratações apresentou fragilidade no mecanismo de controle pela ausência de fluxo formalizado para as modalidades de licitação, resultando em adesão à contratação de empresa de engenharia para ampliação dos prédios da unidade sem demonstração clara da vantagem para a Administração, assim como falhas nos processos de dispensa.

31. Os achados e as questões que decorrem da avaliação da regularidade dos processos licitatórios foram tratados pela então Secex-PA (peça 20, itens 13 e 14) e serão abordados a seguir.

32. *Ocorrência 1: Fragilidade nos mecanismos de controle dos processos de dispensa de licitação* (item 1.1.2.1, do Relatório da CGU/PA, peça 4, p. 12-16).

32.1 Segundo a CGU, a unidade realizou 111 processos de dispensa de licitação, sendo que somente 70 processos foram finalizados e pagos no exercício de 2015, totalizando R\$ 570.634,87.

32.2 Foram analisados pelo controle interno 32 processos de dispensa no valor total de R\$ 380.757,51 (66,73% do universo) e, também, cinco processos de 2014, mas que foram pagos em 2015, no montante de R\$ 45.218,55.

32.3 Os processos, em geral, estavam devidamente formalizados, porém apresentaram erros procedimentais nas pesquisas de preços, ausência de memorial de cálculo que demonstre o quantitativo de material necessário para aquisição, assim como algumas justificativas realizadas de forma genérica e sucinta.

32.4 Os gestores alegaram que havia insuficiência de servidores, ou seja, eram apenas duas pessoas responsáveis por este trabalho, sendo uma em estágio probatório. A chefia acumulou a instrução de aproximadamente 40 processos, em 2015.

32.5 O controle interno expediu recomendações específicas para o Lanagro-PA visando aprimorar os procedimentos e capacitar os servidores do Serviço de Compras, de forma a mantê-los atualizados quanto à legislação e jurisprudência atinentes a suas atividades.

32.6 A então Secex-PA entendeu suficiente a recomendação expedida pela CGU/PA e opinou ser desnecessária a inclusão da ocorrência como ressalva nas contas (peça 20, parágrafo 13.7.6).

33. *Ocorrência 2:* Falhas na adesão de ata de registro de preços para execução de obras de ampliação e reforma de laboratórios e prédio administrativo do Lanagro/PA (item 1.2.1.1, do Relatório da CGU/PA, peça 4, p. 17-24).

33.1 O Lanagro-PA realizou, no exercício de 2015, quinze processos licitatórios, na modalidade Pregão Eletrônico, que totalizaram R\$ 1.277.774,33, sendo dois desses analisados pelo controle interno, que constatou a conformidade sob o aspecto da formalização (peça 4, p. 17).

33.2 Também foi analisado um processo administrativo em virtude da materialidade do pagamento realizado, em 2015, da ordem de R\$ 1.648.808,01. Tal processo é resultante da adesão à Ata de Registro de Preços 48/2013, referente ao Pregão 010/2013, realizado pela Universidade Federal do Pará – UFPA, cujo objeto foi a contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia de natureza frequente relativos à manutenção predial na cidade universitária Professor José da Silveira Netto Belém e nos demais Campi Universitários de Castanhal, Capanema e Abaetetuba (peça 4, p. 17-18).

33.3 A finalidade da adesão foi a contratação de empresa para execução de obras de ampliação e reforma dos prédios do Laboratório de Diagnóstico Animal – LDA, Laboratório de Análises Físico-Químicas de Alimentos de Origem Animal e Água – FQPOA, Laboratório de Fertilizantes e Corretivos – LFC e do prédio administrativo (peça 4, p. 18).

33.4 A UFPA autorizou a participação do Lanagro-PA, após a concordância da empresa vencedora do certame, Antocar Engenharia Ltda. Em sequência, veio a celebração do Contrato Administrativo 06/2014, em 19/6/2014, no valor de R\$ 2.988.167,47 (peça 4, p. 18).

33.5 Segundo a CGU, o objeto da Ata de Registro de Preços (ARP) não atendeu à finalidade do Lanagro-PA, ou seja, o certame realizado pela UFPA tinha como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção predial, enquanto a necessidade da unidade era a execução de obras de ampliação e reforma dos três laboratórios e do prédio administrativo. Conforme jurisprudência do TCU citada pelo controle interno (Acórdão 3.605/2014 – Plenário – Relator: Marcos Bemquerer), a contratação de serviços de obras com base no registro de preços não pode ser aceita, uma vez que não há demanda de itens isolados e os serviços não podem ser dissociados uns dos outros, ou seja, não há divisibilidade do objeto (peça 4, p. 18-19).

33.6 Os gestores alegaram para a CGU que a opção pela adesão à ata de registro de preços foi decorrente da necessidade da aplicação urgente dos recursos oriundos do Plano Safra 2014-2015 e que as falhas apontadas pelo controle interno devem-se à pouca experiência na contratação por ARP. Houve recomendação do controle interno para que a unidade averiguasse a compatibilidade de todos os itens das planilhas orçamentárias do LDA, do FQPOA e do Administrativo em relação aos projetos, realizando eventuais ajustes nos valores. Também recomendou o diagnóstico sobre as divergências de custos encontradas pela empresa de consultoria F. L. da Cunha Consultoria & Projetos e efetuasse as glosas, se fosse o caso (peça 4, p. 24).

33.7 No primeiro exame desta questão pela então Secex-PA (peça 20), o auditor do TCU trouxe jurisprudência favorável à utilização de registro de preços para reforma, desde que de pouca relevância material e que consistam em atividades simples, típicas de intervenções isoladas, que possam ser objetivamente definidas conforme especificações usuais no mercado, e possuam natureza padronizável e pouco complexa, o que não é o caso das edificações do Lanagro-PA. Na opinião do auditor, a adesão à ata de registro de preços em obras de ampliação e

de construção dos prédios não seria aplicável, configurando a contratação direta da empresa Antocar.

33.8 A unidade técnica do TCU ponderou que a falha identificada pela CGU poderia ensejar audiência, porém o fato gerador ocorreu em 2014, não interferindo nas contas em análise (peça 20, item 14.8.12).

33.9 A CGU analisou a contratação da empresa F. L. da Cunha Consultoria & Projetos, por meio da Dispensa de Licitação 49/2014, ao custo de R\$ 7.980,00, com a finalidade de atualizar as planilhas orçamentárias e memoriais descritivos das obras em andamento dos prédios do FQPOA, LDA e administrativo, no âmbito desse mesmo Contrato 6/2014 (peça 4, p. 21).

33.10 O trabalho apresentado pela empresa contratada apontou que o custo das obras dos prédios seria inferior em 14,75% ao custo contratado pelo Lanagro-PA, conforme assim sintetizado pela CGU (peça 4, p. 21-22; peça 37; peça 64, parágrafo 15):

Tabela 2: Comparação entre os preços da empresa de consultoria e do contrato

Prédios	Lanagro	F.L. Cunha Consultoria	Diferença	Percentual
LDA	284.798,65	200.109,57	84.689,08	29,74%
Administração	515.778,62	457.770,39	58.008,23	11,25%
FQPOA antigo	143.154,64	73.793,02	69.361,62	48,45%
FQPOA 1º Andar	663.866,99	619.156,87	44.710,12	6,73%
FQPOA 2º Andar	687.873,49	606.071,05	81.802,44	11,89%
Total	2.295.472,39	1.956.900,90	338.571,49	14,75%

33.11 Ao analisar a questão, a então Secex-PA não identificou o atendimento à recomendação da CGU de realização do diagnóstico sobre essas divergências de custos, o que ensejou audiência dos coordenadores e do chefe da Divisão de Apoio Administrativo à época dos fatos (peça 20, parágrafos 14.8.23 – 14.8.29.2). A irregularidade foi assim descrita nos ofícios de audiência (peças 26-28):

ausência de diagnóstico sobre as divergências de custos encontradas pela empresa de consultoria F. L. Cunha Consultoria, que apurou uma diferença da ordem de R\$ 338.571,49 a menor diante do executado pela Lanagro/PA no exercício de 2015, recomendação emitida pela CGU/PA com prazo de atendimento expirado em 5/3/2017 (subitens 14.8.27 e 14.8.29 desta instrução).

33.12 Os elementos trazidos nas razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para elucidar a questão, o que resultou na inspeção *in loco* por parte da unidade técnica do TCU visando colher mais informações (peça 42).

33.13 Segundo a equipe de inspeção do TCU, as planilhas atualizadas foram elaboradas pela F. L. da Cunha Consultoria & Projetos em 27/10/2014, em período posterior ao pagamento da 1ª medição das obras pela contratada (16/10/2014), ainda assim foi dado continuidade aos pagamentos da contratada pelas outras medições, sem a busca de solução para a diferença apurada mediante repactuação de desconto correspondente (peça 64, parágrafos 16.1 e 16.2).

33.14 As atualizações de planilha contemplaram apenas as obras da LDA, Administração, FQPOA antigo, FQPOA 1º andar e FQPOA 2º andar, não abrangendo o Laboratório de Fertilizantes e Corretivos – LFC, explicando-se o fato de o contrato ter sido firmado originariamente em R\$ 2.988.167,47 e a atualização de planilha contemplar obras da ordem de R\$ 2.295.472,39 (peça 64, parágrafo 16.3).

33.15 A então Secex-PA apontou divergência dos valores apontados pela CGU/PA na tabela acima e a planilha apresentada pela F. L. da Cunha Consultoria & Projetos em relação aos itens do prédio administrativo, ou seja, a planilha da empresa totalizou R\$ 538.404,22 enquanto a tabela 2 acima indicou R\$ 457.770,39 (peça 37, p. 16-19; peça 64, parágrafo 16.4). Diante disso, a unidade técnica do TCU passou a considerar um possível superfaturamento de R\$ 257.937,66 (11,24%) e não R\$ 338.571,49 (14,75%) apontado na tabela. Esse fato levou a então Secex-Pará promover audiências e citações dos envolvidos (peça 64, parágrafo 36.1; peças 67-78).

33.16 As audiências foram dirigidas ao gestor do Contrato 6/2014, Sr. Carlos Magno Wonghan da Silva, e aos fiscais desse contrato, Srs. Ricardo Carvalho Belizário e Arnaldo Costa da Silva, em razão da seguinte irregularidade:

autorização para emissão da nota fiscal em concordância ao apresentado nas planilhas para efeito de atesto, sem a busca de solução para a diferença apurada no orçamento da obra apresentado anteriormente pela empresa F. L. da Cunha Consultoria & Projetos, mediante repactuação de desconto correspondente, caracterizando afronta ao dever de fiscalização contratual consubstanciado no art. 67 da Lei 8.666/1993.

33.17 As citações foram dirigidas ao coordenador do Lanagro-PA, Sr. Francisco Airtton Nogueira, ao chefe da Divisão de Apoio Administrativo, Sr. Américo Pinheiro Santos Neto, e à empresa Antocar. A irregularidade apontada pela unidade técnica do TCU foi a seguinte:

pagamento, a partir da segunda medição em obras efetivadas no âmbito da Lanagro-PA, especificamente referente à ampliação do Bloco Administrativo, reforma/ampliação do Laboratório LDA Raiva, reforma e adequação do Laboratório Físico Químico I (FPPOA) e ampliação dos Laboratórios Físico Químico II (FQPOA) – Primeiro e Segundo Andares, diante de diferença apurada por empresa contratada para atualizar valores (F. L. da Cunha Consultoria & Projetos), à contratada Antocar Engenharia Ltda. – EPP pelas outras medições, sem a busca de solução para a diferença apurada mediante repactuação de desconto correspondente, contrariando o princípio da economicidade disposto no artigo 70 da Constituição Federal.

33.18 A conduta dos gestores do Lanagro foi a omissão no dever de suspender os pagamentos ou repactuar desconto correspondente em obras, diante de diferença apurada por empresa contratada para atualizar valores, enquanto a conduta da empresa foi receber o valor correspondente ao contrato, quando deveria receber somente pelo valor comprovadamente construído, em conformidade com os apontamentos efetuados pela empresa F. L. da Cunha Consultoria & Projetos, empresa contratada pelo Lanagro/PA para atualizar valores.

Alegações de defesa

33.19 O Sr. Francisco Airtton Nogueira, coordenador do Lanagro-PA à época dos fatos, foi notificado do Ofício de Citação 439/2018, em 19/4/2018 (peças 71 e 77), e solicitou prorrogação de prazo (autorizado pela Secex-PA – peças 80 e 81), mas não compareceu aos autos, podendo ser considerado revel para todos os efeitos, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/92, dando-se prosseguimento ao processo, sem prejuízo de poder ser beneficiado dos elementos já constantes dos autos, em prevalência do princípio da verdade material predominante nesta Corte. Atualmente, o Sr. Francisco possui 76 anos e está aposentado.

33.20 O então chefe da Divisão de Apoio Administrativo, Sr. Américo Pinheiro Santos Neto, alegou, em sua defesa, que não participou da decisão da contratação via ARP e nem da elaboração das planilhas orçamentárias originais e atualizadas e que, quando o Lanagro-PA tomou conhecimento das ocorrências levantadas pela CGU, o contrato já apresentava 90%

executado. Também, afirmou que sua unidade não atuou, diretamente, nas alterações do contrato, sendo que as negociações com a empresa ficaram a cargo dos gestores e a empresa (peça 89).

33.21 O responsável alegou que não assinou qualquer autorização de pagamento à empresa e não tinha poder de gestão para interferir na contratação da obra. O processo foi diretamente conduzido, do início ao fim, pelo coordenador, pelo coordenador substituto e pelos fiscais do contrato (peça 89).

33.22 A atuação do chefe da Divisão de Apoio Administrativo restringiu-se a expedientes meramente burocráticos relacionados à obra (peça 89).

33.23 A empresa Antocar apresentou as seguintes alegações de defesa (peças 93 e 94):

- a) após a aquiescência da empresa em contratar com o Lanagro-PA, foi imposto à empresa prazos curtos para a execução da obra, uma vez que o órgão estava na iminência de perder os recursos disponíveis;
- b) a empresa F. L. Consultoria não era parâmetro de referência para os custos da obra, inclusive os valores pagos a essa empresa de consultoria foram posteriores à celebração do contrato;
- c) os valores que fundamentaram o estudo da consultoria eram de 2013, sem nenhuma atualização. Os pagamentos só ocorreram a partir de 2014;
- d) a análise técnica deveria pautar-se em planilha atualizada e elaborada de forma independente. A planilha elaborada pela empresa de consultoria foi baseada em valores desatualizados;
- e) a empresa executou apenas o que foi determinado pelo órgão contratante com respaldo no contrato existente entre as partes;
- f) tudo o que foi contratado foi efetivamente executado na sua integralidade, tomando por base os custos de mercado vigentes, e com valores atualizados;
- g) a empresa não agiu de forma ilegal, não patrocinou qualquer desequilíbrio na contratação, não interferiu no projeto contratado, não praticou ato de gestão, não agiu com má-fé, pelo contrário, agiu com correção e com base em valores registrados na ata junto à UFPA, atualizados para parâmetros exequíveis, aplicando, inclusive, materiais de superior qualidade que, se precificados de acordo com valores vigentes, demonstrariam crédito em favor da própria contratada;
- h) a empresa não produziu ato omissivo ou comissivo que venha a ter, em seu bojo, conteúdo imperfeito, irregular ou ilegal;
- i) a empresa celebrou o contrato cuja execução foi efetivada na sua integralidade de acordo com o pacto celebrado e todas as orientações técnicas advindas do órgão contratante.

Razões de justificativas

33.24 O gestor e fiscais do Contrato 6/2014 apresentaram, na mesma peça, as suas razões de justificativa (peça 92). Alegaram que não foram informados, em nenhum momento, da contratação da consultoria. Somente tomaram conhecimento, em 2016, após o trabalho da CGU, quando, em conjunto com esse órgão, passaram a elaborar levantamento minucioso dos itens das planilhas fazendo o que chamaram de “encontro de contas”, tendo o trabalho sido corroborado pela Consultoria Jurídica da União do Estado do Pará (Parecer 684/2016/ACR/CJU-

PA/CGU/AGU – peça 17). O resultado do trabalho foi a obtenção de desconto de R\$ 357.720,69 no contrato, com o devido ressarcimento aos cofres públicos.

33.25 Os responsáveis alegaram ainda que a análise realizada pela consultoria baseou-se em planilha de 2013, um ano antes dos valores do contrato. Prova disso é que os preços do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) indicados na planilha de 2014 são os mesmos daqueles utilizados na planilha de 2013, não representando, portanto, os preços de mercado no momento do contrato.

33.26 Outro argumento é que a equipe de fiscalização não pode subtrair pagamentos e medições em um contrato formal sem o devido processo administrativo.

Análise das razões de justificativas

33.27 Sobre a responsabilização dos fiscais do contrato, o ato impugnado da audiência foi a autorização para emissão da nota fiscal sem a busca de solução para a diferença apurada pela empresa de consultoria, caracterizando afronta ao dever de fiscalização contratual consubstanciado no art. 67 da Lei 8.666/1993.

33.28 O papel do fiscal do contrato é de verificar a real execução dos serviços e adotar procedimentos para certificar a correção da despesa, registrando todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para sanar os defeitos observados e relatando aos superiores aquelas falhas cuja solução foge da sua alçada. Também o fiscal possui a incumbência de receber provisoriamente as obras, mediante termo circunstanciado (artigos 67 e 73 da Lei 8.666/1993).

33.29 O fiscal tem uma importância ímpar para garantir, por exemplo, que a obra ou o serviço sejam realizados com qualidade e de acordo com a boa técnica.

33.30 A jurisprudência do Tribunal é no sentido de responsabilizar esses agentes pelo prejuízo causado ao erário, solidariamente com a empresa contratada, quando atuarem de forma dolosa, atestando a realização de serviços não executados (ex.: Acórdão 695/2003 – 1ª Câmara – Relator: Augusto Sherman; Acórdão 3947/2009 – 1ª Câmara – Relator: Augusto Nardes).

33.31 De outro tanto, se o fiscal, ainda que sem intenção de causar dano ao erário, atuar de forma negligente na fiscalização, ele também pode ser responsabilizado pelo prejuízo para o qual concorreu com sua conduta indevida (ex.: Acórdão 859/2006 – Plenário – Relator: Marcos Vilaça). É o caso da substituição dos materiais definidos no contrato por outros de qualidade inferior.

33.32 Não estão presentes nos autos evidências que os fiscais tenham agido com dolo ou negligência nem que tenham contribuído para qualquer dano ao erário.

33.33 No caso do Contrato 6/2014, as planilhas orçamentárias das obras não eram aquelas produzidas pela empresa F. L. da Cunha. Não há evidências de que os fiscais tenham sido notificados sobre outros patamares de quantidades e preços provenientes da consultoria. Não era papel desses servidores promover a negociação de novas condições do contrato com base na planilha da consultoria, até porque não houve designação formal para tanto, nem tampouco poderiam os fiscais utilizar preços que não estavam pactuados.

33.34 Já a atribuição do gestor do contrato seria exigir o cumprimento pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais e, se for o caso, recusar o serviço com base nas anotações do fiscal. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos, a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à

documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato (ALVES, Leo da Silva. Revista do TCU 102).

33.35 No caso em tela, houve a designação de um gestor específico para o contrato, que é o Sr. Carlos Magno Wonghan da Silva, com a atribuição de coordenar e comandar o processo de fiscalização da execução contratual (peça 58), ou seja, apesar de o nome usado ser de gestor do contrato, sua responsabilidade equiparava-se ao de fiscal e não a de gestor em sentido geral, que no Lanagro-PA é o coordenador, dirigente máximo, a quem cabia a decisão de repactuar contrato. Assim, vale a mesma análise em relação aos fiscais, não devendo o Sr. Carlos Magno ser responsabilizado. Ressalte-se que esse servidor não integra o rol de responsáveis da unidade (peça 2).

33.36 Assim, não restam configuradas as responsabilidades dos Srs. Ricardo Carvalho Belizário (fiscal administrativo – peça 58), Arnaldo Costa da Silva (fiscal técnico – peça 58) e Carlos Magno Wonghan da Silva (gestor do contrato – peça 58), devendo serem acatadas as razões de justificativas.

Análise das alegações de defesa

33.37 Preliminarmente, cabe transcrever as definições a seguir, conforme constam do Vocabulário de Controle Externo do TCU (VCE):

33.38 **Sobrepçoço** (definição 1): ocorre quando uma cotação de um bem ou serviço é superior ao valor praticado pelo mercado (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário n. 316, de 15 de março de 2006).

33.39 **Sobrepçoço** (definição 2): é a diferença a maior obtida entre os preços orçados / contratados e os preços de referência de mercado, multiplicado pelas respectivas quantidades contratuais (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Auditoria Obras públicas. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/>. Acesso em: 14 fev 2013).

33.40 **Superfaturamento**: é o dano ao erário caracterizado pelo pagamento de obras, bens e serviços por preços manifestamente superiores à (média) tendência praticada pelo mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, seja pela prática de preços unitários acima da tendência de mercado ou medição de quantidades superiores às reais ou ainda pela má qualidade na execução de obras e serviços de engenharia que resulte em diminuição da qualidade, vida útil ou segurança (Fonte: BRASIL. Departamento de Polícia Federal. DITEC. Instrução Técnica 4/2006).

33.41 Por essas definições, o valor do débito de R\$ 257.937,66 apontado na citação realizada pela então Secex-PA consiste em superfaturamento, pois, na visão da unidade técnica do TCU, houve pagamento das obras por preços acima dos fixados pelos órgãos oficiais competentes.

33.42 Relembrando, o Lanagro-PA contratou a empresa F. L. da Cunha, por meio de dispensa de licitação, em setembro/2014, posteriormente à assinatura do Contrato 6/2014, em 19/6/2014, ou seja, a planilha da empresa de consultoria não foi a referência para o Contrato 6/2014. A planilha elaborada pela empresa Brister Comércio e Serviços Ltda. (peça 48), atualizada em maio de 2014, foi o parâmetro para a execução da obra, conforme comprova a primeira medição (peça 49). Foram pagos à empresa Antocar, no âmbito do Contrato 6/2014, o valor total de R\$ 3.327.197,28 (peça 64, parágrafo 14).

33.43 A CGU apontou algumas inconsistências entre as planilhas orçamentárias do contrato e os projetos arquitetônicos e estruturais, porém não promoveu a verificação detalhada da compatibilidade das planilhas com esses projetos (peça 4, p. 19-22). Também, a unidade técnica do TCU não analisou essas ocorrências no momento da inspeção, apenas transcreveu o trecho do relatório da CGU (peça 64, parágrafo 12), o que impossibilita entrar no mérito desta questão.

33.44 Os responsáveis alegaram, em suas defesas, que os valores de referência utilizados pela empresa de consultoria foram de agosto de 2013, quase um ano antes da celebração do contrato. Os preços de 2013 devem ter sido considerados pela consultoria em razão do Pregão para Registro de Preços 10/2013 e da Ata de Registro de Preços 48/2013, ambos da Universidade Federal do Pará, terem sido realizados naquele exercício. É plausível o argumento utilizado pela defesa, pois a referência de preços utilizada pela empresa de consultoria pode não ter representado a realidade do mercado no momento da contratação.

33.45 Ao confrontar as planilhas da empresa Brister (peça 48) com a da F. L. Cunha (peça 37), depara-se com preços unitários equivalentes, mas com quantitativos de alguns itens diferentes. Não há informação, nos autos, da metodologia utilizada pelas empresas para a definição dos quantitativos indicados nas planilhas. Também, não há elementos que evidenciem a execução dos quantitativos definidos nas planilhas do contrato.

33.46 Para configurar o superfaturamento seria necessário análise mais ampla, inclusive com inspeção física para medição principalmente dos itens que se apresentavam incoerentes com os projetos e as planilhas iniciais. Não basta, portanto, afirmar que houve superfaturamento em razão de os valores contratados estarem superiores aos valores indicados pela empresa de consultoria contratada para atualização das planilhas orçamentárias. Ao revés, deveria a então Secex-PA demonstrar que os valores contratados estavam acima dos efetivamente praticados no mercado à época e/ou os quantitativos incompatíveis com os projetos e com os executados na obra. Assim, entendeu o TCU em caso análogo (Acórdão 2.796/2013-Plenário - Relator: José Jorge).

33.47 Portanto, em razão de não existirem elementos que configurem o superfaturamento do Contrato 6/2014, aplica-se o brocardo jurídico “in dubio pro reo”, como no caso do Acórdão 835/2014 - Plenário (Relatora: Ana Arraes).

33.48 As ocorrências que levaram as audiências e as citações não devem ser consideradas ressalvas nas contas. As falhas identificadas pela CGU na adesão de ata de registro de preços, tratadas no parágrafo 32.5, ocorreram em 2014 e não no exercício em exame. Deve-se, então, acatar as alegações de defesa e as razões de justificativas apresentadas nesses autos e acompanhar o parecer do controle interno pela regularidade das contas.

34. *Ocorrência 3:* Pagamento por serviços de engenharia não executados na obra de ampliação do Lanagro-PA, no montante de R\$ 349.051,60, com anuência da empresa para compensação com valores previstos em termos aditivos (item 1.2.1.2, peça 4, p. 24-29).

34.1 Essa constatação da CGU foi nos processos de pagamentos relacionados também à adesão à ARP 48/2013.

34.2 Segundo o controle interno, haviam sido pagos, entre 8/10/2014 a 29/12/2015, o total de R\$ 2.873.578,65, equivalente a 96,17% do valor contratado.

34.3 A CGU identificou, a partir do cotejamento entre as planilhas orçamentárias e o registro fotográfico, inclusões de serviços de engenharia desnecessários, tais como demolição de um pequeno prédio de alvenaria inexistente no terreno destinado à construção do prédio

administrativo; desmontagem e montagem da cobertura metálica do estacionamento no entorno do prédio administrativo, sendo que esses serviços já estavam previstos em outro contrato; demolições de um pequeno prédio de alvenaria inexistente na área destinada para construção do laboratório FQPOA (peça 4, p. 26-28).

34.4 Em razão da inclusão de serviços de engenharia, referentes a demolições, a desmontagens e a retiradas desnecessários, a CGU estimou prejuízo ao erário de R\$ 349.051,60.

34.5 Segundo o controle interno, houve a concordância da empresa e a disposição para a realização da compensação por meio de termo aditivo (peça 4, p. 29).

34.6 Sobre isso, a então Secex-PA consultou o sistema Monitor da CGU/PA e observou que existia Manifestação do Gestor, em 15/3/2017, no sentido de que foi realizado levantamento detalhado das planilhas e realizado encontro de contas, sendo descontados R\$ 357.720,68 em cumprimento à recomendação do controle interno (peça 16, p. 2), porém permaneceram algumas pendências apontadas pelo controle interno, como ausência de designação de ordenador de despesas e falta de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, que não foram tratadas pela unidade técnica do TCU por não alcançarem o exercício destas contas (peça 20, parágrafos 14.8.16-14.8.22; peça 17).

34.7 Considerando que houve o encontro de contas e que as falhas apontadas não ocorreram no exercício em exame, não há interferência deste item no mérito destas contas.

CONCLUSÃO

35. No Certificado de Auditoria, o controle interno manifestou-se pela regularidade das contas (peça 5).

36. Não há processos conexos no TCU capazes de influenciar o mérito das contas dos gestores do período em análise (parágrafo 20 desta instrução).

37. O desempenho da unidade foi positivo com a superação das metas estipuladas para três dos quatro indicadores instituídos, com exceção do “Indicador Percentual de Atendimento da Demanda”, que chegou a 72,3% enquanto o previsto era 80%. Houve, no entanto, percentual elevado de “Restos a Pagar não Processados” (22,86%) quando comparado com a “despesa empenhada”, sendo considerada pela unidade técnica do TCU ocorrência de natureza formal por não resultar em dano ao erário (tópico III).

38. Na área de gestão de licitações e contratos, a CGU destacou as seguintes ocorrências: a) fragilidades nos mecanismos de controle dos processos de dispensa de licitação; b) falhas na adesão de Ata de Registro de Preços (ARP) para execução de obras de ampliação e reforma de laboratórios e prédio administrativo do Lanagro/PA; c) pagamento por serviços de engenharia não executados na obra de ampliação do Lanagro-PA, no montante de R\$ 349.051,60, com anuência da empresa para compensação com valores previstos em termos aditivos (parágrafos 30 a 33.6).

39. Em relação à primeira ocorrência, a então Secex-PA identificou que o controle interno deu encaminhamento necessário para a questão por meio de recomendações específicas, não sendo o caso de ressalvas nas contas (parágrafo 31.6).

40. Sobre as falhas na adesão de ARP, a CGU constatou incompatibilidade entre as finalidades da Ata e as do Lanagro-PA, ou seja, a ARP tinha como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção predial, enquanto a necessidade da unidade era a execução de obras de ampliação e reforma dos três laboratórios e do prédio administrativo. Essa falha ocorreu em 2014, não alcançando o exercício em exame (parágrafo 32.8). Ainda, foi

identificado pela CGU, no âmbito da adesão a essa ARP, possível superfaturamento advindo de levantamento realizado por empresa de consultoria, que apontou preços 14,75% inferiores aos contratados, o que levou à então Secex-PA a promover audiências e citações. As respostas apresentadas pelos responsáveis foram satisfatórias não tendo sido comprovada a existência de superfaturamento, o que enseja acatar as alegações de defesa e razões de justificativas (parágrafo 32.48).

41. Quanto ao pagamento por serviços de engenharia não executados na obra de ampliação do Lanagro-PA, houve, posteriormente, o encontro de contas, ajustando os valores em relação à execução física, não restando pendências (parágrafo 33.7).

42. Assim, as contas devem ser julgadas regulares com quitação plena aos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior remessa ao MP/TCU, propondo-se:

- a) julgar regulares as contas do Srs. Américo Pinheiro dos Santos Neto (CPF 038.186.242-91), Francisco Airton Nogueira (CPF 003.848.873-68), Lilian Cristina da Silva Magalhães Costa (CPF 617.729.252-68), Marcos Evangelista Soares dos Santos (CPF 150.384.082-49), Ricardo Carvalho Belizário (CPF 644.657.642-00), nos termos dos artigos 16, I, 17 e 23 da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação plena;
- b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Laboratório Nacional Agropecuário no Pará (Lanagro-PA) e à Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários (CGAL)/Mapa, informando-os que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser obtidos por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos;
- c) arquivar os presentes autos.

Secex AgroAmbiental, 27 de junho de 2019.

(Assinado eletronicamente)
Sérgio Braga Machado
Matrícula 3873-3