



SENADO FEDERAL

AVISO **Nº 32, DE 2013** (Nº100/2013, na origem)

Aviso nº 100-Seses-TCU-2ª Câmara

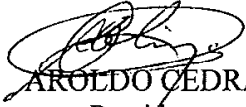
Brasília-DF, 11 de junho de 2013.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pela 2ª Câmara desta Corte nos autos do processo nº TC 014.202/2012-3, na Sessão Ordinária de 11/6/2013, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,


AROLDO CEDRAZ
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador BENEDITO DE LIRA
Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária - CRA
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa,
Subsolo, Sala 13
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 3335/2013 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 014.202/2012-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Reforma Agrária no Estado do Mato Grosso do Sul – Incra/MS.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/MS.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria de conformidade realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Reforma Agrária no Estado do Mato Grosso do Sul (Incra/MS), com a finalidade de verificar a conformidade das ações desenvolvidas nas áreas de infraestrutura e de assistência técnica e extensão rural em assentamentos rurais no Estado do Mato Grosso do Sul.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar que a Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Mato Grosso do Sul (Incra/MS) atente para as impropriedades detectadas quando da realização de auditoria nas ações de infraestrutura e de Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, que podem ser assim apresentadas:

9.1.1. ausência, nos procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos convênios celebrados, de relatórios e pareceres com toda a documentação essencial necessária a lhes conferir robustez técnica e fidedignidade, além da inobservância dos aspectos constantes do art. 68 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, a exemplo do ocorrido em relação aos Convênios CRT/MS/44.000 e 46.000/2008;

9.1.2. ausência, nos editais das Tomadas de Preço nºs 2 e 3/2012, de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, com inobservância das disposições constantes dos arts. 40, inciso X, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta:

9.2.1. ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para conhecimento das ocorrências relatadas no item 9.1 deste Acórdão, bem assim das boas práticas observadas na atuação da Superintendência Regional no Estado do Mato Grosso do Sul e que foram descritas no Relatório de Auditoria, adotando, por conseguinte, as medidas julgadas pertinentes; e

9.2.2. à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, via aviso da Presidência do TCU, para ciência, e

9.3. arquivar o presente processo, por ter cumprido o objetivo para o qual foi constituído, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 19/2013 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 11/6/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3335-19/13-2.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Jorge e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Subprocuradora-Geral

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

GRUPO I – CLASSE III – Segunda Câmara

TC 014.202/2012-3.

Natureza: Auditoria.

Entidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Reforma Agrária no Mato Grosso do Sul – Incra/MS.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SUPERINTÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. ÁREAS DE INFRAESTRUTURA E DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL EM ASSENTAMENTOS RURAIS. CREDENCIAMENTO COM CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO INDEVIDO. FISCALIZAÇÃO INSATISFATÓRIA DE CONVÊNIOS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS UNITÁRIO E GLOBAL. IMPROPRIEDADES DE NATUREZA FORMAL. IDENTIFICAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Reforma Agrária no Estado do Mato Grosso do Sul (Incra/MS), cuja finalidade consistiu na verificação da conformidade das ações desenvolvidas pela Superintendência Regional do Incra/MS nas áreas de infraestrutura e de assistência técnica e extensão rural em assentamentos rurais no Estado de Mato Grosso do Sul.

2. Esta auditoria decorreu de determinação contida no item 9.1 do Acórdão 671/2012-Plenário, proferido no âmbito do TC 023.711/2011-6, que tratou de levantamento realizado com os objetivos de conhecer a Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra no Estado do Mato Grosso do Sul – SR 16, de identificar os principais riscos e de propor ações de controle, em especial, na área de avaliação de terras destinadas à reforma agrária.

3. No âmbito da Secex/MS, foi elaborado o relatório inserido à Peça nº 62, cuja proposta de encaminhamento foi acolhida de forma unânime pelos dirigentes (Peças nºs 63 e 64), nos seguintes termos:

“RESUMO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso do Sul – SR-16/Incra, no período compreendido entre 18/2 e 19/4/2013.

A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade das ações desenvolvidas pela Superintendência Regional do Incra/MS nas áreas de infraestrutura e de assistência técnica e extensão rural em assentamentos rurais no Estado de Mato Grosso do Sul. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1) o serviço prestado pelas empresas/entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural contratadas pela SR-16/Incra respeita as diretrizes traçadas pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, em especial, as disposições contidas nas Leis 12188/2010 e 8666/93 (art. 24, inciso XXX), no Decreto 7215/2010 e

nas normas infralegais, a exemplo da Portaria/MDA 35/2010, da Portaria/Incra 581/2010 e dos editais de chamadas públicas?

2) A SR-16/INCRA fiscaliza adequadamente as empresas/entidades que prestam os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER?

3) O órgão ou entidade repassador de recurso federal realiza a fiscalização e o acompanhamento da execução dos convênios/contratos?

4) O órgão ou entidade repassador do recurso rescindiu o convênio/contrato e/ou instaurou a tomada de contas especial nas hipóteses legais?

5) Foram observadas as condições exigidas para a liberação de cada parcela de recurso federal repassado?

6) A movimentação dos recursos dos convênios/contratos respeita as exigências legais?

7) Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação à condução do processo que indiquem possível ocorrência de direcionamento de licitação ou de licitação montada?

8) Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação às propostas apresentadas que indiquem possível ocorrência de conluio entre as empresas ou licitação montada?

9) Os critérios de aceitabilidade dos preços constantes no edital apresentam sobrepreço?

10) O contrato contém todas as cláusulas essenciais e necessárias, define com precisão o objeto conforme licitado e estabelece o prazo de duração de acordo com a legislação?

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

As principais constatações deste trabalho foram:

1) atribuição de pontuação diferenciada à prestadora de serviço de assistência técnica e extensão rural pelo fato de incluir em suas equipes um quantitativo maior de técnicos do sexo feminino, conforme se depreende do subitem 3.4 dos critérios de seleção previstos no Edital de Chamada Pública 1/2011;

2) inexistência ou fiscalização insatisfatória de convênios/contratos;

3) inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

e

4) critério de reajuste inexistente.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 12.926.271,86. Desse total, R\$ 9.594.474,22 referem-se às ações de assistência técnica e extensão rural e R\$ 3.331.797,63 às de infraestrutura. No que tange às ações de ATER, faz-se necessário destacar que foram levados em consideração os valores dos contratos após o primeiro termo aditivo, bem como os resíduos das avenças rescindidas que haviam sido pagos até 13/3/2013.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção das seguintes impropriedades: atribuição de pontuação diferenciada à prestadora de serviço de assistência técnica e extensão rural pelo fato de incluir em suas equipes técnicas um quantitativo maior de mulheres, conforme se depreende do subitem 3.4 dos critérios de seleção previstos no Edital de Chamada Pública 1/2011 (item 2.2); inexistência ou fiscalização insatisfatória de convênios/contratos (item 2.1); inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global (item 3.1) e critério de reajuste inexistente (item 3.2).

As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam dar ciência à SR-16/Incra acerca das impropriedades detectadas com o propósito de evitar a ocorrência das mesmas em futuros procedimentos administrativos.

1- INTRODUÇÃO

1.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 671/2012-Plenário, realizou-se auditoria na Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Mato Grosso do Sul - SR-16/Incra, no período compreendido entre 18/2 e 17/4/2013.

As razões que motivaram esta fiscalização foram as informações obtidas no levantamento de auditoria realizado na citada autarquia no exercício de 2011 (TC 023.711/2011-6). Naquela oportunidade, detectou-se que, dadas as circunstâncias verificadas nas atividades de obtenção de terras e de concessão, aplicação e prestação de contas de créditos de instalação, as ações de infraestrutura e de assistência técnica e extensão rural mereciam receber a atenção deste Tribunal em futuras fiscalizações. De um lado, as aquisições/desapropriações de imóveis rurais estavam paralisadas por decisão judicial (Operação Tellus). De outro, a Controladoria Geral da União estava a atuar na área de concessão, aplicação e prestação de contas de créditos instalação e pretendia ampliar essa frente de trabalho, inclusive, para outras unidades da federação.

1.2 - Visão geral do objeto

A presente auditoria tem por finalidade avaliar as ações desenvolvidas pela SR-16/Incra nas áreas de infraestrutura e de assistência técnica e extensão rural e aferir se as mesmas estão sendo executadas em conformidade com os normativos que regem as respectivas matérias.

A título de registro, a atividade de infraestrutura básica em projetos de assentamentos consiste na abertura e/ou manutenção de vias de acesso não pavimentadas, construção/recuperação de pontes e realização de obras de captação, armazenamento e distribuição de água. Já a Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATES, que integra a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, é executada em parceria com instituições públicas, privadas, entidades de representação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e organizações não governamentais ligadas à reforma agrária. Nas Superintendências Regionais do Incra, tais atribuições estão a cargo das Divisões de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

Em relação à atividade de infraestrutura, nesta fiscalização a equipe verificou aspectos atinentes à execução físico-financeira dos Convênios 43000/2008 (Siafi 657504), 44000/2008 (Siafi 652924), 46000/2008 (Siafi 652925) e 7/2009 (Siafi/Siconv 707597), nos valores de R\$ 294.300,00, R\$ 180.700,00, R\$ 212.400,00 e R\$ 451.290,00, respectivamente. Todos os ajustes mencionados foram celebrados entre a SR-16/Incra e a Prefeitura Municipal de Sidrolândia/MS e estão com a vigência encerrada.

Além das avenças citadas no parágrafo anterior, foram objeto de análise os procedimentos licitatórios autuados pela própria SR-16/Incra com vistas a contratar serviços de implantação e/ou ampliação de rede de distribuição de água nos projetos de assentamentos Torre de Pedra e Liberdade Camponesa (R\$ 1.096.306,77) e São Gabriel e 72 (R\$ 1.087.355,01). Concluídos os certames, sagraram-se vencedoras as empresas ND2 Engenharia Ltda (TP 2/2012 - Processo 54.290.001646/2012-67 - peças 7-13) e ACF Engenharia Ltda. (TP 3/2012 - Processo 54.290.02176/2012-59 - peças 14-17). Até o término dos trabalhos de auditoria, ainda não havia sido iniciada a execução física dos contratos decorrentes dos mencionados procedimentos licitatórios.

Ainda em relação às ações de infraestrutura, é importante frisar que estão em andamento novos projetos de implantação/ampliação de rede de água em projetos de assentamento no Estado de Mato Grosso do Sul, o que, certamente, contribuirá para mudar o cenário verificado em 2011 quando da realização do levantamento de auditoria por esta Unidade Técnica. Para se ter uma ideia, segundo informações fornecidas pela SR-16/Incra (peça 6, p. 2), há projetos de rede de água prontos para ser licitados no valor total de R\$ 5.712.684,15, e outros, em elaboração, que, se implantados, resultarão em investimentos da ordem de R\$ 6.010.000,00.

Nas ações de Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATES, a equipe de auditoria centrou esforços no Edital de Chamada Pública 1/2011. Diferentemente dos contratos e convênios vigentes à época da realização do levantamento de auditoria (TC 023.711/2011-6), o Edital de Chamada Pública 1/2011 seguiu os parâmetros estabelecidos na Lei 12188/2010 (peça 24, p. 2-7), no Decreto 7215/2010 (peça 24, p. 8/10), e, em especial, na Portaria/Incra 581, de 20/9/2010 (peça 24, p. 108/130) e nas Notas Técnicas 1/2010 (peça 24, p. 32-107) e 1/2011 (peça 24, p. 11-16). Esses normativos definiram os procedimentos a ser adotados para seleção e contratação dos serviços de

assistência técnica e extensão rural, bem como as rotinas para monitorar/fiscalizar a execução dos contratos celebrados após a conclusão das chamadas públicas.

Após a conclusão da Chamada Pública 1/2011, a SR-16/Inera celebrou quinze contratos de assistência técnica e extensão rural, no valor total de R\$ 12.358.725,30. Isso porque os projetos de assentamento beneficiados com as ações de ATES foram divididos em 15 lotes, a saber:

- a) Lote 1 (Teijin/Nova Andradina/Vale do Ivinhema, 1044 famílias em RB);
- b) Lote 2 (Esperança/Anaurilândia, 99 famílias em RB; Bela Manhã/Taquarussú, 101 famílias em RB; Angélica/Angélica, 112 famílias em RB; Barreiro/Anaurilândia, 86 famílias em RB e Aimoré/Glória de Dourados/40 famílias em RB);
- c) Lote 3 (Areias/Nioaque, 78 famílias em RB; Piúva V/Dois Irmãos do Buriti, 105 famílias em RB; Ouro Branco/Terenos, 81 famílias em RB e Sete de Setembro/Terenos, 160 famílias em RB);
- d) Lote 4 (São Gabriel/Corumbá, 224 famílias em RB; Indaiá I-CUT/Aquidauana, 65 famílias em RB; Indaiá II-FAF/Aquidauana, 56 famílias em RB; Indaiá III-Fetagri/Aquidauana, 71 famílias em RB e Indaiá IV-CUT/Aquidauana, 51 famílias em RB);
- e) Lote 5 (Santa Mônica-Fetagri/Terenos, 449 famílias em RB; Santa Mônica-CUT/Terenos, 79 famílias em RB; Santa Mônica-MST/Terenos, 162 famílias em RB; Estrela/Jaraguari, 186 famílias em RB; Estrela/Campo Grande, 56 famílias em RB e Três Corações/Morro Bonito/Campo Grande, 148 famílias em RB);
- f) Lote 6 (Mateira/Chapadão do Sul, 143 famílias em RB; Matão/Bandeirantes, 53 famílias em RB; Itaquí/São Gabriel do Oeste, 171 famílias em RB; Patativa do Assaré/São Gabriel do Oeste, 47 famílias em RB);
- g) Lote 7 (Rancho Alegre/Corguinho, 25 famílias em RB; Torre de Pedra/Corguinho, 35 famílias em RB; Corguinho/Corguinho, 129 famílias em RB e Liberdade Camponesa/Corguinho, 50 famílias em RB);
- h) Lote 8 (Alecim/Selvíria, 87 famílias em RB; Avaré-Fetagri/Santa Rita do Pardo, 242 famílias em RB; Avaré-CUT/Santa Rita do Pardo, 134 famílias em RB; Canoas/Selvíria, 182 famílias em RB; São Joaquim/Selvíria, 177 famílias em RB e Vinte de Março/Três Lagoas, 69 famílias em RB);
- i) Lote 9 (Santo Antônio/Itaquiraí/ 469 famílias em RB);
- j) Lote 10 (Itaquiraí/Itaquiraí, 183 famílias em RB; Foz do Rio Amambai/Itaquiraí, 96 famílias em RB; Caburey/Itaquiraí, 76 famílias em RB; Jacob Carlos Franciozi/Japorã, 135 famílias em RB e Princesa do Sul/Japorã, 119 famílias em RB);
- k) Lote 11 (Aba da Serra I/Ponta Porã, 38 famílias em RB; Aba da Serra II/Ponta Porã, 16 famílias em RB; Cabeceira do Rio Iguatemi/Paranhos, 36 famílias em RB; Água Viva/Tacuru, 278 famílias em RB e Vitória da Fronteira/Tacuru, 229 famílias em RB);
- l) Lote 12 (Santa Lúcia I/Sidrolândia, 141 famílias em RB; Eldorado-Parte/Sidrolândia, 70 famílias em RB e Eldorado II/Sidrolândia, 753 famílias em RB);
- m) Lote 13 (Eldorado/Sidrolândia, 597 famílias em RB; Barra Nova/Rio Brilhante, 266 famílias em RB e Lagoa Azul/Grande Dourados, 114 famílias em RB);
- n) Lote 14 (Alambari-Fetagri/Sidrolândia, 138 famílias em RB; Alambari-FAF/Sidrolândia, 195 famílias em RB; Alambari-CUT/Sidrolândia, 220 famílias em RB); Altemir Tortelli/Sidrolândia, 108 famílias em RB e Sucesso/Nova Alvorada do Sul, 80 famílias em RB); e
- o) Lote 15 (São João/Nova Andradina, 175 famílias em RB; Santa Luzia/Nova Alvorada do Sul, 68 famílias em RB; Volta Redonda-CUT/Nova Alvorada do Sul, 114 famílias em RB; Volta Redonda-FAF/Nova Alvorada do Sul, 23 famílias em RB e Ranildo da Silva (Mutum)/Nova Alvorada do Sul, 171 famílias em RB).

Para se ter uma ideia da distribuição das ações de assistência técnica e extensão rural entre as prestadoras selecionadas após a conclusão da Chamada Pública 1/2011, foi elaborado o quadro demonstrativo abaixo:

Prestadora de Serviço	Área de Atuação	Valor Total dos Contratos – R\$ (**)	Percentual de Participação em Relação ao Valor Total da
-----------------------	-----------------	--------------------------------------	---

			Chamada Pública (**)
Associação Criança, Esporte, Cultura, Educação e Recreação - Crescer	Lotes 1 e 12	2.087.612,59	16,89%
Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural - Agraer	Lotes 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 e 15	7.176.950,51	58,07%
Associação Estadual de Cooperação Agrícola de Mato Grosso do Sul - Aesca	Lotes 9 e 13	1.547.380,90	12,52%
Federação da Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul - FAF	Lotes 11 e 14	1.546.781,30	12,52%

(*) situação verificada antes da celebração dos termos aditivos e das rescisões contratuais

(**) Valor total da Chamada Pública 1/2011 antes dos termos aditivos e das rescisões contratuais: R\$ 12.358.725,30 (Percentual = Valor total dos contratos/valor total da Chamada Pública 1/2011)

(...) 1.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 12.926.271,88. Desse total, R\$ 9.594.474,22 referem-se às ações de assistência técnica e extensão rural e R\$ 3.331.797,63 às de infraestrutura. No que tange às ações de ATES, faz-se necessário destacar que foram levados em consideração os valores dos contratos após o primeiro termo aditivo, bem como os resíduos das avenças rescindidas que haviam sido pagos até 13/3/2013.

1.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção das seguintes impropriedades.

a) atribuição de pontuação diferenciada à prestadora de serviço de assistência técnica e extensão rural pelo fato de incluir em suas equipes um quantitativo maior de técnicos do sexo feminino, conforme se depreende do subitem 3.4 dos critérios de seleção previstos no Edital de Chamada Pública 1/2011 (item 2.2);

b) inexistência ou fiscalização insatisfatória de convênios/contratos (item 2.1);

c) inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global (item 3.1); e

d) critério de reajuste inexistente (item 3.2).

1.7 - Processos conexos

Não existem processos conexos.

2 - ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 - Inexistência ou fiscalização insatisfatória de convênios/contratos.

2.1.1 - Situação encontrada:

No tocante ao acompanhamento e fiscalização, a revogada Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, estabelecia que:

Art. 54. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente ou contratado no SICONV; e

IV - o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

Os relatórios de acompanhamento e controle do fiscal responsável pelos Convênios CRT/MS/44.000/2008 e CRT/MS 46.000/2008 são demasiadamente sintéticos. Em apenas uma única folha, o servidor Hélio Akio Toyama aponta os percentuais de execução física atingida do objeto e declara a boa e regular aplicação dos recursos (peça 53, p. 35/39). O relatório não informa a compatibilidade entre a execução do objeto e os desembolsos e pagamentos realizados, a regularidade das informações registradas pelo conveniente ou contratado no SICONV tampouco o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

Em relação ao caráter sintético dos relatórios de acompanhamento, a equipe de auditoria emitiu o Ofício de Requisição 4, de 26/3/2013 (peça 51, p. 1-3), por meio do qual requereu à SR-16/Incr a fornecimento de cópia dos documentos técnicos produzidos pelo servidor Hélio Akio

Toyama, a exemplo do levantamento topográfico por GPS, usado como elemento de prova para subsidiar as conclusões alvitadas nos relatórios de acompanhamento e controle e nos pareceres emitidos nos processos referentes aos Convênios CRT/MS/44.000/2008 e CRT/MS 46.000/2008. Ao responder o questionamento feito à SR-16/Incra, o servidor Hélio Akio Toyama limitou-se a encaminhar o documento constante da peça 53, p. 29, que, diga-se de passagem, também não trouxe os elementos necessários a identificar de que maneira o técnico chegou às conclusões consignadas nos citados relatórios de acompanhamento.

Feitos os comentários acima, conclui-se que os relatórios de acompanhamento e controle não atendem ao determinado no art. 54 da revogada Portaria Interministerial 127/2008. Os mesmos critérios constam no art. 68 da vigente Portaria Interministerial 507, de 24/11/2011, normativo esse que regula, dentre outros aspectos, a celebração, a execução e a prestação de contas de convênios e outros instrumentos congêneres no âmbito federal.

Desta forma, apesar do relatório não atender a norma de convênios, entendemos que deva ser considerada falha formal, dispensando-se a realização de audiência do responsável, pois, a princípio, não denota que a fiscalização não ocorreu ou que foi inadequada, sendo suficiente que se dê ciência à Entidade para que evite a sua ocorrência.

2.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Convênio 44000/2008 - Recuperação de estradas vicinais no Projeto de Assentamento Capão Bonito II, em Sidrolândia/MS (peça 25, p 26-31).

Convênio 46.000/2008 - Realização de obras de recuperação de estradas vicinais no Projeto de Assentamento São Pedro, em Sidrolândia/MS (peça 26, p 24-29).

2.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência ou deficiência de controles internos.

2.1.4 - Critérios:

Portaria Interministerial 127/2008, MPOG/MF/CGU, arts. 51, 52, 53, 54 e 55.

2.1.5 - Evidências:

Relatório de Acompanhamento e Controle - Peça 22, p 124.

Relatório de Acompanhamento e Controle - Peça 23, p 70.

Relatório de Acompanhamento e Controle - Peça 23, p 97.

2.1.6 - Conclusão da equipe:

Assim, faz-se necessário dar ciência à unidade jurisdicionada para que faça constar nos relatórios de acompanhamento e fiscalização os critérios estabelecidos no art. 68 da atual Portaria Interministerial 507, de 24/11/2011.

2.1.7 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul – SR-16/Incra acerca da necessidade de o técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos convênios verificar os aspectos constantes do art. 68 da Portaria Interministerial 507, de 24/11/2011, bem como de instruir os seus relatórios e pareceres com toda a documentação essencial a lhes conferir robustez técnica e fidedignidade, evitando-se o ocorrido em relação aos Convênios CRT/MS/44.000 e 46000/2008.

2.2 - Atribuição de pontuação diferenciada à prestadora de serviço de assistência técnica e extensão rural pelo fato de incluir em suas equipes um quantitativo maior de técnicos do sexo feminino, conforme se depreende do subitem 3.4 dos critérios de seleção previstos no Edital de Chamada Pública 1/2011.

2.2.1 - Situação encontrada:

Ao compulsar o Edital de Chamada Pública 1/2011, detectou-se, nos critérios de seleção das entidades prestadoras de serviço de assistência técnica e extensão rural, a existência de dispositivo que viola o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8666/93. Trata-se da atribuição de pontuação diferenciada à prestadora de serviço que privilegiar a composição de suas equipes com técnicos do sexo feminino.

Indagado a respeito do assunto, o Sr. Jefferson Amorim Moreira, técnico da SR-16/Incra responsável pelas ações de Ates, afirmou tratar-se de iniciativa que se coaduna com a política governamental de promoção da igualdade de gênero capitaneada pela Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República. A iniciativa, segundo o técnico, também tem por finalidade enfrentar a cultura extremamente machista que reina tanto nos projetos de assentamento quanto nas empresas que prestam serviços de assistência técnica e extensão rural (vide peça 60, p. 1-3).

A despeito de a contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural constituir caso de dispensa de licitação (art. 24, inciso XXX, da Lei 8666/93), dos nobres propósitos de se garantir uma maior participação feminina nas ações de assistência técnica e extensão rural e, ainda, do caráter classificatório do subitem 3.4 do Edital de Chamada Pública 1/2011, o citado dispositivo, ao ser aplicado como critério de habilitação, não é compatível com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e também viola os princípios da isonomia e da legalidade. Isso porque a SR-16/Incra incluiu, ao seu alvedrio e ao arrepio da Constituição Federal e do Estatuto das Licitações e Contratos, critério de qualificação impertinente/irrelevante para o específico objeto do contrato. Essa é a dicção do art. 37, inciso XXI, da CF e do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8666/93. Questiona-se também a existência de requisito de qualificação estranho ao conteúdo dos arts. 27 a 31 da Lei 8666/93, fato esse que contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2301/2009-Plenário e 2450/2009-Plenário.

Por derradeiro, não se pode deixar de mencionar que a maior proporção de mulheres na composição das equipes técnicas, assim como, em sentido oposto, de homens, não significa, necessariamente, um incremento na qualificação desses grupos.

2.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Edital de Chamada Pública 1/2011 (peça 37).

2.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência ou deficiência de controles internos

2.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade e isonomia (efeito real).

Contratação de entidade que não detenha a melhor capacitação técnica (efeito potencial).

2.2.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI.

Lei 8666/1993, arts. 3º, § 1º, inciso I, e 27 a 31.

2.2.6 - Evidências:

Edital de Chamada Pública - Peça 37, p. 14.

2.2.7 - Conclusão da equipe:

Dada a ausência de prejuízo à execução dos contratos decorrentes da Chamada Pública 1/2011, a pouca relevância do achado se comparada à magnitude das ações de assistência técnica e extensão rural e o fato de estarmos diante de uma situação em que a lei permite a dispensa de licitação (art. 24, inciso XXX, da Lei 8.666/93), julgamos de extremo rigor promover a audiência do Sr. Celso Cestari Pinheiro e uma possível aplicação de multa ao gestor por esse fato.

No entanto, julgamos pertinente dar ciência à SR-16/Incra, nos termos do art. 4º da Portaria/Segecex 13, de 27/4/2011, para que a Entidade se atente aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade e isonomia no processo de seleção das propostas de assistência técnica e extensão rural que lhes são mais vantajosas. Ao atribuir pontuação diferenciada à prestadora de serviço de assistência técnica e extensão rural que privilegiar a composição de suas equipes técnicas com técnicos do sexo feminino, a SR-16/Incra, além de violar os citados princípios, afrontou as disposições contidas no art. 37, inciso XXI, da CF e nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 27 a 31, todos da Lei 8666/93.

2.2.8 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul – SR-16/Incra para o fato de que o procedimento de atribuir, no processo de seleção das chamadas públicas de assistência técnica e extensão rural, pontuação diferenciada às empresas prestadoras de serviço que privilegiarem a formação de suas equipes com técnicos do sexo feminino, ou, a contrário senso, do sexo masculino, não se coaduna com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade e impessoalidade, bem como com as disposições contidas no art. 37, inciso XXI, da CF e nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 27 a 31, todos da Lei 8666/93.

3 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

3.1 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

3.1.1 - Situação encontrada:

Os editais para construção de rede de água nos Projetos de Assentamento Torre de Pedra, Liberdade Camponesa, São Gabriel e 72 estabelecem nos itens abaixo que:

'8.3.2 - Para o julgamento das propostas a Comissão levará em consideração o MENOR PREÇO GLOBAL, desde que atendidas as especificações constantes no Anexo I deste Edital.

8.3.3 - Serão desclassificadas as propostas que não atenderem as exigências deste Edital, bem como aquelas que apresentarem preços excessivos ou manifestamente inexequíveis,

8.3.3.1 - Considerar-se-ão manifestamente inexequíveis as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

8.3.3.2. - Preço excessivo é todo aquele que extrapolar os valores globais orçados pelo INCRA e constantes dos anexos que compõem este edital,

8.3.4 - Serão também desclassificadas proposta que, para a sua viabilização, necessitem de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

8.3.5 - Não serão admitidas as propostas que apresentarem preços unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero'.

Em que pesem os dispositivos acima transcritos, os editais das tomadas de preços 2 e 3/2012 não fixaram quais são os parâmetros estabelecidos para o julgamento da aceitabilidade de preços unitário e global das propostas. Tal fato afronta o disposto nos artigos 40, inciso X, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/93, que obrigam os editais a conterem os critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

Na mesma direção, o Enunciado 259 da Súmula da Jurisprudência do TCU estabelece que: 'nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor'.

A exigência de critérios de aceitabilidade de preços serve para evitar a contratação de preços acima dos parâmetros de mercado e impedir a ocorrência de prejuízo à Administração em virtude de aditivos contratuais, admitidos nos limites da Lei de Licitações, ocasionado pela distorção de valores do custo unitário dentro do orçamento proposto.

No presente caso, verificou-se que o custo dos serviços está dentro do preço de referência Sinapi e as contratações não ultrapassaram o valor orçado. Além disso, constatamos que o custo unitário das propostas vencedoras não apresentaram distorções, pois as empresas ofertaram o mesmo valor cotado pelo Incra e a diferença ocorreu no BDI de cada empresa.

Assim, a inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global nos editais em apreço não ocasionaram qualquer prejuízo real ou potencial à Administração, podendo ser considerada falha formal, prescindindo-se da realização de audiência do responsável.

Apesar disso, os editais acima mencionados estão em desacordo com o disposto no art. 40, inciso X, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 e com a jurisprudência desta Corte de Contas.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Edital de Tomada de Preços nº 2/2012 - contratação de empresa para execução de rede de água com obras complementares e reservatórios nos Projetos de Assentamento Torre de Pedra e Liberdade Camponesa (peça 8, p. 55-92).

Edital de Tomada de Preços nº 3/2012 - contratação de empresa para execução de rede de água com obras complementares e reservatórios nos Projetos de Assentamento São Gabriel e 72, em Corumbá/MS (peça 15, p. 7-45).

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Fragilidade/deficiência de controles internos.

3.1.4 - Critérios:

Lei 8666/1993, arts. 40, inciso X e 43, inciso IV.

Súmula 259/2010, Tribunal de Contas da União.

3.1.5 - Evidências:

Edital de Tomada de Preços 2/2012 - contratação de empresa para execução de rede de água com obras complementares e reservatórios nos Projetos de Assentamento Torre de Pedra e Liberdade Camponesa - Peça 8, p. 55-92.

Edital de Tomada de Preços nº 3/2012 - contratação de empresa para execução de rede de água com obras complementares e reservatórios nos Projetos de Assentamento São Gabriel e 72, em Corumbá/MS - Peça 15, p. 7-45.

3.1.6 - Conclusão da equipe:

Assim, faz-se necessário dar ciência à unidade jurisdicionada para que estabeleça em seus editais os critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

3.1.7 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso do Sul – SR-16/Incra para que inclua, em seus editais de licitação, critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, nos termos dos artigos 40, inciso X, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/93, assim como do Enunciado da Súmula 259 do Tribunal de Contas da União, evitando-se, dessa forma, a omissão verificada nos editais relativos às Tomadas de Preços 2 e 3/2012.

3.2 - Critério de reajuste inexistente.

3.2.1 - Situação encontrada:

Nos editais para construção de rede de água nos Projetos de Assentamento Torre de Pedra, Liberdade Camponesa, São Gabriel e 72, foi estabelecido que o preço dos serviços é irreajustável (subitem 14. 2 do Edital). Isso porque, o prazo para a execução dos serviços é inferior a um ano, mais precisamente, de 150 dias.

Porém, o art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/93 estabelece que, obrigatoriamente, o edital da licitação deve indicar, 'critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela'. Esse mesmo procedimento deve ser observado nos contratos, conforme disposição contida no art. 55, inciso III, da Lei 8666/93.

A alegação de que a previsão de vigência do referido contrato ser inferior a um ano não deve prosperar, pois a lei estabelece a obrigatoriedade da previsão de critério de reajuste visando a resguardar os interesses dos contratantes em caso de imprevistos ou prorrogações de prazo por motivo de força maior. A jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 73/2010-Plenário, ratifica o entendimento anteriormente transcrito.

Porém, consideramos dispensável a realização de audiência do responsável em razão de que a sua ocorrência não coloca em risco a execução do contrato nem traz prejuízo à Administração.

Assim, entende-se que dar ciência da ocorrência desta irregularidade seja suficiente para que a Administração estabeleça critério de reajuste nas próximas licitações com prazo de vigência inferior a um ano.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Edital de Tomada de Preços 2/2012 - contratação de empresa para execução de rede de água com obras complementares e reservatórios nos Projetos de Assentamento Torre de Pedra e Liberdade Camponesa (peça 8, p. 55-92).

Edital de Tomada de Preços 3/2012 - contratação de empresa para execução de rede de água com obras complementares e reservatórios nos Projetos de Assentamento São Gabriel e 72, em Corumbá/MS (peça 15, p. 7-45).

3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência ou deficiência de controles internos

3.2.4 - Critérios:

Lei 8666/1993, arts. 40, incisos XI e XIV, alíneas 'c' e 'd' e 55, inciso III.

3.2.5 - Evidências:

- Edital de Tomada de Preços 2/2012 - contratação de empresa para execução de rede de água com obras complementares e reservatórios nos Projetos de Assentamento Torre de Pedra e Liberdade Camponesa - Peça 8, p. 55-92.

Edital de Tomada de Preços n. 3/2012 - contratação de empresa para execução de rede de água com obras complementares e reservatórios nos Projetos de Assentamento São Gabriel e 72, em Corumbá/MS - peça 15, p. 22.

3.2.6 - Conclusão da equipe:

Deve-se dar ciência à unidade jurisdicionada para coloque em seus editais os critérios de reajustes do contrato, ainda que, a previsão de sua duração seja inferior a um ano.

3.2.7 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso do Sul – SR-16/Incra a respeito da necessidade de se incluir nos editais de licitação e nos contratos deles decorrentes, mesmo nos casos em que a duração das avenças for inferior a doze meses, cláusula que estabeleça o critério de reajustamento dos preços, de maneira que fique expresso nos referidos instrumentos o índice de reajuste contratual a ser adotado, nos termos dos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e da jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 73/2010-Plenário.

4 – COMENTÁRIOS ADICIONAIS

Em março de 2013, após a correção do salário mínimo, os valores dos contratos decorrentes da Chamada Pública 1/2011, informados no subitem 1.2 do referido relatório, foram corrigidos e, para formalizar essa alteração, foram celebrados os termos aditivos 1001/2013 (R\$ 1.213.090,18 - peça 48, p. 86/89); 2001/2013 (R\$ 648.186,93 - peça 48, p. 49-52); 3001/2013 (R\$ 550.711,96 - peça 48, p. 53-56); 4001/2013 (R\$ 732.293,58 - peça 48, p. 57-60); 5001/2013 (R\$ 1.259.643,88 - peça 48, p. 61-64); 6001/2013 (R\$ 614.444,11 - peça 48, p. 65-68); 7001/2013 (R\$ 303.896,50 - peça 48, p. 69-72); 8001/2013 (R\$ 1.365.959,07 - peça 48, p. 73-76); 10001/2013 (R\$ 861.994,47 - peça 48, p. 77-80); 12001/2013 (R\$ 1.062.996,38 - peça 48, p. 90-93) e 15001/2013 (R\$ 791.217,10 - peça 48, p. 81-84). Os Contratos 9000/2012 e 13000/2012, celebrados com a Associação Estadual de Cooperação Agrícola de Mato Grosso do Sul - Aesca e os de nº 11000/2012 e 14000/2012, firmados com a Federação da Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul - FAF foram rescindidos, conforme documentação constante das peças 21, p. 126-128; 23, p. 113-115 e 49, p. 5-6 e 7-9. De acordo com informações obtidas junto à SR-16/Incra, as rescisões contratuais foram motivadas por dificuldades de caráter operacional enfrentadas pelas prestadoras de serviço.

Após a celebração dos contratos, as entidades prestadoras devem lançar as atividades por elas desenvolvidas no Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural - Siater. O assegurado do contrato, na forma do art. 57 da Lei 8666/93, responsabiliza-se pela conferência dos dados lançados pelas prestadoras de serviço. O pagamento dos serviços somente é realizado após a conferência dos dados registrados no Siater pelo assegurado do contrato e pelo ordenador de despesa, conforme se depreende do fluxograma para monitoramento e fiscalização dos contratos de

ATES constante da peça 24, p. 16. Essa rotina de trabalho pôde ser conferida na prática e, de fato, a SR-16/Incra tem sido mais criteriosa para realizar a quitação das despesas referentes aos contratos de Ates, se compararmos, por exemplo, com os procedimentos vigentes antes da Chamada Pública 1/2011 (peça 55, p. 1-2).

A fim de avaliar a execução física dos contratos de Ates, a equipe de auditoria, com o auxílio do servidor da SR-16/Incra, Jefferson Amorim Moreira, acessou o Sistema de Informações de Assistência Técnica e Extensão Rural - Siater. Na oportunidade, foram avaliados os lançamentos relativos aos Contratos 6000/2012 e 12000/2012. O primeiro, por se tratar de um dos contratos executados pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural - Agraer, autarquia vinculada ao Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. O segundo, pelo fato de ser a avença com o maior percentual de execução financeira, como se depreende do documento constante da peça 55, p. 1-2.

Concluídos os trabalhos a que se refere o parágrafo anterior, foi emitido o Ofício de Requisição 4, de 26/3/2013 (peça 51, p. 1-3). No citado documento, mais especificamente nos itens 1 e 2, foram apontadas as pendências da Agraer quanto ao lançamento das metas do Contrato 6000/2012, bem como foi questionada a iniciativa do Incra de incluir um leque tão extenso de metas na Chamada Pública 1/2011 em relação a assentamento que sequer possuía plano de aplicação de crédito de instalação (Patativa do Assaré - Contrato 6000/2012). Em resposta às indagações feitas pela equipe de auditoria, o titular da SR-16/Incra emitiu o Ofício 607/GAB/D, de 4/4/2013 (peça 53, p. 1-2) e, nos itens 1 e 2, apresentou justificativas plausíveis para esclarecer os questionamentos feitos pela equipe de auditoria.

Ainda em relação à execução física, foi elaborado um formulário de entrevista com o objetivo de avaliar a atuação da Associação Criança, Esporte, Cultura, Educação e Recreação - Crescer no Lote 12, mais especificamente, no Assentamento Santa Lúcia I (peças 56 e 57). Na ocasião, foram aplicados questionários aos assentados Wilson Barbosa de Souza (Lote 3/Código Sipra MS013400000061), Valfrido Dias/Irondina Garbari Dias (Lote 5/Código Sipra MS 013400000137), Orlando Cardoso (Lote 18/Código Sipra MS 013400000061), Ademar Nunes Trelha (Lote 20/Código Sipra MS013400000053), Edir de Souza Cartinhas/Osmar Gonçalves Ricaldes (Lote 28/Código Sipra MS 013400000088), Claudeci Aparecido Rodrigues/Maria Cristina da Silva (Lote 40/Código Sipra MS 013400000150), Tereza Ferreira dos Santos/João Bernardo dos Santos (Lote 41/Código Sipra MS 013400000146), Ilda Alves do Nascimento/Leonardo Alves Ferreira (Lote 45/Código Sipra MS 013400000130) e Delmira Martinez Gimenes/Natalício Gimenes (Lote 48/Código Sipra MS013400000082).

Após a análise das respostas aos questionários citados no parágrafo anterior, percebeu-se, dentre outros aspectos, que os assentados avaliaram de forma positiva a atuação da prestadora de serviço. Além disso, os assentados afirmaram que as ações de Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATES ajudaram a melhorar a produção dos lotes e a sua respectiva condição socioeconômica. Para a equipe de auditoria, os formulários de entrevistas também foram um importante instrumento de controle. Isso porque, as assinaturas dos assentados lançadas nesses formulários foram comparadas com os atestes constantes dos formulários de metas individuais (visitas técnicas, por exemplo) e metas coletivas (reuniões, cursos, dias de campo, unidades demonstrativas, etc.) lançados no Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural - Siater. Ao proceder dessa forma, a equipe de auditoria não constatou nenhuma evidência de fraude em relação aos assentados citados no parágrafo anterior.

Por fim, foram averiguadas as melhorias implantadas pela SR-16/Incra no Edital de Chamada Pública 1/2013 e nos termos aditivos dos contratos ainda vigentes (peça 58). Ao proceder à análise do conjunto de mudanças, opinamos no sentido de que as mesmas são dotadas de razoabilidade e contribuirão para coibir a ocorrência das falhas descritas na planilha constante da peça 59. Neste particular, a atitude proativa da unidade jurisdicionada em aperfeiçoar o próximo edital de chamada pública nos convenceu a não classificar como achado de auditoria as constatações

consignadas na mencionada planilha. Até mesmo porque a consequência prática seria a formulação de ciência à SR-16/Incra.

5 - CONCLUSÃO

Embora exista espaço para aprimoramento, é inegável a evolução da SR-16/Incra nas ações de infraestrutura, notadamente, no que concerne às ações de implantação/adequação de redes de distribuição de água e de assistência técnica e extensão rural prestados nos projetos de assentamento rural em Mato Grosso do Sul. Essa constatação tem como parâmetro a situação consignada no levantamento de auditoria realizado por esta Secex/MS no exercício de 2011.

Em 2011, foi confirmada a existência de um grande problema em vários projetos de assentamento no estado de Mato Grosso do Sul. Tratava-se da inadequação e, até mesmo, inexistência de fontes de captação (poços artesianos) e de redes de distribuição de água. Ora, a água é insumo essencial à produção agropecuária e, principalmente, à sobrevivência do assentado. O provimento desse recurso natural deve ser garantido por meio de políticas públicas, de maneira que assentar pessoas sem esse bem de natureza essencial caracteriza erro crasso da Política Nacional de Reforma Agrária.

Em 2013, após o término desta Auditoria, pôde-se verificar que a SR-16/Incra tem adotado medidas concretas para atacar o problema de abastecimento de água nos projetos de assentamento. De acordo com a tabela constante da peça 6, p. 2, entre projetos licitados, prontos para licitar e em fase de elaboração, serão feitos investimentos da ordem de R\$ 14.260.315,93 na implantação e readequação de redes de distribuição de água. Sabe-se que o valor não é suficiente para zerar o déficit de abastecimento de água, mas é importante manter os investimentos e atacar o problema de forma contínua até que o mesmo seja solucionado.

Mantidos os investimentos, outra questão deve ser enfrentada no que tange ao abastecimento de água. Quem será o responsável pela manutenção dos sistemas implantados e/ou readequados? As concessionárias de serviço público de água e esgoto teriam interesse em administrar esses sistemas dado o baixo retorno econômico dos mesmos? Essa hipótese necessitaria ser negociada nos contratos de concessão e essa tarefa não é das mais fáceis. Há casos de associações de assentados que assumem esse papel. No entanto, há problemas, inclusive de natureza jurídica, para que essas entidades possam cobrar dos assentados pelo consumo da água oferecida. As consequências imediatas são a alta inadimplência e a deterioração da rede de distribuição, uma vez que a mesma necessita de investimentos na sua manutenção. Essa questão, a médio e longo prazo, certamente comprometerá os esforços da SR-16 citados no parágrafo anterior, razão pela qual deve ser enfrentada pelo Poder Público em conjunto com os assentados.

Na área de assistência técnica, social e ambiental à reforma agrária também são nítidos os avanços. Notou-se, em comparação à situação verificada em 2011, que o acompanhamento da execução física dos contratos e o pagamento das despesas deles decorrentes estão mais criteriosos. Isso porque, conforme já dito no campo 'Comentários Adicionais', as atividades de Ates são lançadas no Siater pelas prestadoras de serviço e a conferência das mesmas pelo assegurado do contrato também é feita por intermédio do sistema informatizado. Somente após a solução de todas as pendências detectadas é que os pagamentos das despesas são realizados (vide fluxograma constante da peça 24, p. 16). Afora o citado aspecto burocrático de suma importância, também foi detectado, por meio de entrevistas realizadas no PA Santa Lúcia I, que as ações de Ates são bem avaliadas pelo público-alvo e que os assentados as consideram importantes para melhorar as suas condições socioeconômicas.

A par do relatado no item anterior, sem tirar os méritos obtidos a partir do aprimoramento das ações de Ates, faz-se necessário atentar para que haja uma sincronia com outras políticas essenciais à sobrevivência econômica do assentamento. Em 2011, foram detectados sérios riscos na atividade de concessão de crédito de instalação (modalidades: apoio inicial, fomento e habitação). É que sabidamente o Incra e, em particular, a SR-16, não possui capacidade operacional para elaborar os planos de aplicação dos referidos créditos e colocá-los em prática na velocidade

necessária e com os cuidados que a aplicação de recursos públicos requerem. Questiona-se, inclusive, se essa atividade deveria continuar sendo executada pelo Incra, visto que a concessão de crédito estaria mais afeita às atribuições de uma instituição financeira. Prova disso é que, no que tange à habitação, já existe o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, a cargo da Caixa Econômica Federal, que tem por objetivo facilitar a compra de material para a construção de casas novas ou reforma de moradias já existentes.

A consequência imediata da anomalia citada no parágrafo anterior foi a realização, no âmbito da Chamada Pública 1/2011, de cursos de capacitação voltados para a atividade produtiva em assentamentos nos quais, por falta de crédito, a produção é incipiente. Conforme já mencionado no item 'Comentários Adicionais', essa questão foi objeto do Ofício de Requisição 4, de 26/3/2013 (peça 51, p. 1-3/Itens 1 e 2). Na oportunidade, a equipe de auditoria considerou plausíveis as justificativas apresentadas pelo titular da SR-16/Incra no Ofício 607/GAB/D, de 4/4/2013 (peça 53, p. 1-2/Itens 1 e 2).

Dada a complexidade das ações previstas no Programa Nacional de Reforma Agrária e os constantes erros cometidos pelo Governo Federal, e, em especial, pelo Incra, em todas as fases do citado programa (seleção de beneficiados, aquisição de terras, implantação de políticas públicas para viabilizar economicamente o assentamento, combate à ocupação irregular de lotes, titulação e emancipação de assentamentos), a sociedade e os órgãos de fiscalização devem ficar atentos para que as conquistas obtidas não sejam anuladas pela malversação de recursos e os erros de gestão.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1. Em face do exposto, submetemos o presente Relatório de Auditoria à consideração superior com as seguintes propostas:

6.1.1. dar ciência à Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Mato Grosso do Sul – SR-16/Incra acerca das seguintes impropriedades detectadas quando da realização de auditoria nas ações de infraestrutura e assistência técnica, social e ambiental à reforma agrária – Ates, nos termos do art. 4º da Portaria/Segecex 13, de 27/4/2011:

6.1.1.1. os técnicos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos convênios celebrados pela SR-16/Incra devem verificar, no exercício de seu ofício, os aspectos constantes do art. 68 da Portaria Interministerial 507, de 24/11/2011, bem como instruir os seus relatórios e pareceres com toda a documentação essencial a lhes conferir robustez técnica e fidedignidade, evitando-se o ocorrido em relação aos Convênios CRT/MS/44.000 e 46000/2008;

6.1.1.2. o procedimento de atribuir, no processo de seleção das chamadas públicas de assistência técnica e extensão rural, pontuação diferenciada às empresas prestadoras de serviço que privilegiarem a formação de suas equipes com técnicos do sexo feminino, ou, ao contrário, do sexo masculino, não se coaduna com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade e impessoalidade, bem como com as disposições contidas no art. 37, inciso XXI, da CF e nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 27 a 31, todos da Lei 8666/93;

6.1.1.3. os editais de licitação elaborados pela SR-16/Incra devem conter, dentre os seus dispositivos, critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, nos termos dos artigos 40, inciso X, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/93, assim como do Enunciado da Súmula 259 do Tribunal de Contas da União, evitando-se, dessa forma, a omissão verificada nos editais relativos às Tomadas de Preços 2 e 3/2012; e

6.1.1.4. os editais de licitação elaborados pela SR-16/Incra e os contratos deles decorrentes, mesmo nos casos em que a duração das avenças for inferior a doze meses, devem conter cláusula que estabeleça o critério de reajustamento dos preços, de maneira que fique expresso nos referidos instrumentos o índice de reajuste contratual a ser adotado, nos termos dos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e da jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 73/2010-Plenário.

6.1.2. arquivar o presente processo, uma vez que o mesmo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU."

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente auditoria de conformidade, realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul em vista da determinação contida no item 9.1 do Acórdão 671/2012-Plenário, objetivou verificar a conformidade das ações desenvolvidas pela Superintendência Regional do Incra/MS nas áreas de infraestrutura e de assistência técnica e extensão rural em assentamentos rurais no Estado do Mato Grosso do Sul.

2. O referido **decisum** foi prolatado no âmbito do TC 023.711/2011-6, que tratou de levantamento realizado com os objetivos de conhecer a entidade e identificar os principais riscos e de propor ações de controle, em especial, na área de avaliação de terras destinadas à reforma agrária.

3. Naquela oportunidade, as ações de infraestrutura e de assistência técnica e extensão rural foram consideradas como prioritárias para a atuação desta Corte de Contas, ante a complexidade dos procedimentos então adotados pela entidade e ante o fato de a área não ter sido objeto de fiscalização em período mais recente.

4. Conforme registrou a unidade técnica, a atividade de infraestrutura básica em projetos de assentamentos consiste na abertura e/ou manutenção de vias de acesso não pavimentadas, na construção ou recuperação de pontes e na realização de obras de captação, armazenamento e distribuição de água, enquanto a Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – Ates, que integra a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER, consiste na execução em parceria com instituições públicas e privadas, com entidades de representação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e com organizações não governamentais ligadas à reforma agrária.

5. Registre-se que, nestes autos de fiscalização realizada pela Secex/MS, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

a) atribuição de pontuação diferenciada à prestadora de serviço de assistência técnica e extensão rural pelo fato de incluir em suas equipes um quantitativo maior de técnicos do sexo feminino, conforme se depreende do subitem 3.4 que trata dos critérios de seleção previstos no Edital de Chamada Pública 1/2011;

b) fiscalização insatisfatória sobre a execução de convênios;

c) inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global; e

d) critério de reajuste inexistente em contratos com prazo de execução inferior a um ano.

6. Como conclusão, após considerar que tais procedimentos representaram, em cada caso concreto analisado, apenas falhas de natureza formal, uma vez que não ensejaram qualquer prejuízo à entidade, conforme demonstrado no Relatório, a unidade técnica propôs apenas que a entidade seja cientificada das ocorrências para a adoção de medidas preventivas julgadas cabíveis.

7. No mérito, acompanho a unidade técnica, mas peço licença para divergir do encaminhamento proposto no que se refere aos subitens 5.a e 5.d acima indicados, uma vez que as ocorrências ali descritas não constituem falha, conforme se observa a seguir.

8. Quanto ao item 5.a, que trata da atribuição de pontuação diferenciada à entidade executora do Pronater que possuísse em suas equipes um quantitativo maior de técnicos do sexo feminino, vê-se no presente caso concreto que isso não configura falta legal, uma vez que, ao contrário do afirmado pela unidade técnica, a exigência não representou requisito para habilitação das interessadas, mas, sim, critério de pontuação técnica para efeito de classificação.

9. Conforme consta dos autos, o Incra/MS realizou chamada pública, com base no art. 19 da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, a qual deve envolver entidades executoras já previamente credenciadas, nos termos dos arts. 13 e 14 da mesma lei.

10. Por sua vez, o art. 5º do Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010, que regulamentou a referida lei, dispõe que a chamada pública será destinada a classificar as propostas técnicas apresentadas pelas entidades executoras.

11. No caso ora apreciado nestes autos, vê-se que a Chamada Pública nº 1/2011 previu pontuação escalonada a partir de diversos critérios vinculados aos seguintes requisitos: experiência da empresa ou entidade (32 pontos); proposta técnica (20 pontos); e qualificação da equipe técnica (28 pontos).

12. Aliás, para este último requisito, ficou incluso, no item 3.4 do edital, o seguinte comando:

“3.4. proporção de gênero na composição da equipe técnica:

- 15% da equipe composta por mulheres – 2 pts.

- 30% da equipe composta por mulheres – 4 pts.”

13. De acordo com o Sr. Jefferson Amorim Moreira, técnico da SR-16/Incra e responsável pelas ações da área de assistência técnica e extensão rural, em resposta à equipe de auditores, esse procedimento consiste em: *“iniciativa que se coaduna com a política governamental de promoção da igualdade de gênero capitaneada pela Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República. A iniciativa, segundo o técnico, também tem por finalidade enfrentar a cultura extremamente machista que reina tanto nos projetos de assentamento quanto nas empresas que prestam serviços de assistência técnica e extensão rural”* (Peça nº 60, fls. 1/3).

14. Como visto acima, a inclusão da citada cláusula tem relação direta com as necessidades visualizadas diretamente pela administração pública na execução das ações de assistência técnica rural.

15. Lembro, nesse ponto, que este Tribunal já se posicionou, em várias decisões, que é defeso exigir ou incluir quesitos de pontuação técnica que frustrem o caráter competitivo do certame ou que não guardem pertinência ou proporcionalidade em relação ao objeto contratado, além daqueles para cujo atendimento as licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato (Acórdãos 669/2008, 670/2008, 237/2009 e 1.444/2009, todos do Plenário, e Enunciado da Súmula nº 272 de Jurisprudência do TCU).

16. Ocorre que nenhuma dessas indevidas situações é verificada na Chamada Pública nº 1/2011, apreciada nestes autos, uma vez que: (i) o critério guarda relação com as necessidades identificadas pela administração pública para a melhor prestação de serviços aos beneficiários; (ii) não houve restrição à competitividade do certame, já que qualquer entidade poderia competir, pontuando, ou não, no aludido quesito; e (iii) não foi exigida comprovação de que a entidade já detivesse em seus quadros as referidas profissionais.

17. De mais a mais, quanto à necessidade de a pontuação ser proporcional à relevância e à contribuição individual conjunta de cada quesito para a execução contratual, também não se verifica falha no presente caso concreto, ante a baixa representatividade do critério impugnado em relação ao total de pontos atribuídos à proposta técnica observada nos itens 11 e 12 acima.

18. Desse modo, observa-se que não há providências a serem adotadas por esta Corte de Contas em relação a esse achado de auditoria.

19. Já no que se refere ao item 5.d, destaca-se que a não inclusão de critérios de reajuste, tanto no edital quanto no contrato decorrente, nos casos em que o prazo de execução do objeto seja inferior a 12 meses, configura procedimento que detém amparo na lei e na jurisprudência deste Tribunal.

20. Note-se que a exigência de critério de reajuste dos preços contratados, prevista nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, deve ser analisada em conjunto com as disposições constantes dos arts. 2º e 3º, § 1º, da Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, que aduzem:

“Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

(...) Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.”

21. Assim, a previsão de critério de reajuste torna-se necessária apenas quando a execução contratual ultrapassar o período de um ano, ressaltando-se que, nesse sentido, tem se firmado o entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.707/2003, 474/2005, 1.464/2010 e 262/2012, todos do Plenário.

22. De toda sorte, lembro que este Tribunal até admite a inclusão de critérios de reajuste para contratos firmados com prazo inferior a um ano, nos casos em que haja possibilidade de, inexistindo culpa do contratado, o prazo contratual final extrapolar os doze meses (Decisão 698/2000 e Acórdãos 297/2005 e 2.458/2012, todos do Plenário).

23. Logo, vê-se que também não se mostra necessária a adoção de qualquer medida a respeito desse ponto processual por parte do TCU.

24. Enfim, quanto aos demais achados de auditoria, acolho como razões de decidir as considerações tecidas pela unidade técnica e reproduzidas no Relatório que antecede a presente Proposta de Deliberação, de modo que manifesto concordância com o encaminhamento proposto, no sentido de dar ciência das conclusões deste Tribunal à entidade fiscalizada.

25. Nessa linha, faz-se necessário que o próprio Incra também seja cientificado tanto das faltas formais ora relatadas quanto das boas práticas observadas na atuação da Superintendência Regional no Estado do Mato Grosso do Sul, para a adoção das medidas que julgar pertinentes, quer para evitar a repetição dos procedimentos questionados, quer para divulgar os aspectos positivos descritos no relatório de fiscalização.

26. Registre-se, aliás, como principais aspectos positivos, os indicativos da unidade técnica no sentido de que o Incra/MS promoveu: a) critérios mais rigorosos no monitoramento e fiscalização da execução dos contratos firmados na área de assistência técnica e extensão rural; b) aprimoramento nas ações de infraestrutura, em especial, no que concerne às necessárias ações de implantação e adequação de redes de distribuição de água nos projetos de assentamento rural; e c) adequação imediata do Edital de Chamada Pública 1/2013 e dos termos aditivos dos contratos ainda vigentes, tendo em vista questionamentos da equipe do TCU ainda durante a execução da auditoria.

Ante o exposto, proponho que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2013.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

(À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)

Publicado no **DSF**, de 29/06/2013.