



TC 032.405/2023-5

Apenso: não há

Tipo: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá)

Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Proposta: Conhecimento. Oitiva. Diligência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada ao Tribunal pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (peça 3), oriunda do Requerimento de Auditoria 291/2023-CFFC da Deputada Federal Adriana Ventura (peça 4).
2. O objeto versa a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em repasses do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) à Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação (CNPJ 16.562.645/0001-58) e, também, na contratação da empresa AMBP Promoções e Eventos Empresariais Ltda. (CNPJ 08.472.572/0001-85), para a realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária.
3. Em 15/8/2023, a Deputada Federal Adriana Ventura apresentou o Requerimento CFFC 291/2023-CFFC à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (peça 4), alertando sobre a possível ocorrência de irregularidades em despesas realizadas pela Superintendência Regional de São Paulo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá/SRSP).
4. Segundo informações obtidas em consulta ao sítio da Câmara dos Deputados, o requerimento foi aprovado em sessão deliberativa da citada Comissão, em 23/8/2023. Na mesma data, foi encaminhado pela sua Presidente ao TCU, por meio do Ofício 182/2023/CFFC-P (peça 3), oportunidade em que solicitou a realização de auditoria para apuração dos fatos apontados nesse documento.

HISTÓRICO

5. Em suma, os seguintes fatos foram trazidos pela presente SCN como indícios de irregularidade:
 - a) não há informação no Portal da Transparência sobre o processo licitatório que precedeu a contratação da empresa AMBP Promoções e Eventos para a prestação de serviços relacionados à IV Feira Nacional da Reforma Agrária, não sendo possível avaliar a competitividade da licitação ou verificar a justificativa para uma questionável contratação direta (peça 4, p. 2); e
 - b) segundo publicação da revista Veja (peça 9), de 6/8/2023, a Advocacia-Geral da União (AGU) teria identificado irregularidades na liberação de recursos federais para a realização da feira, principalmente no que diz respeito à solicitação de dois aditamentos feita pela Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação, que é uma pessoa jurídica estranha ao contrato, tratando-se de uma ONG que atua em parceria com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e que recebeu, de acordo com o Portal da Transparência, cerca de R\$ 1,8 milhão do Governo Federal entre os anos de 2014 e 2015 para a realização da primeira Feira Nacional de Reforma Agrária (peça 4, p. 2-3).
6. Diante do exposto, foi solicitado que fosse verificada a regularidade de todos os repasses efetuados pelo Incra à Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação e à empresa AMBP Promoções e Eventos para a realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária (peça 4, p. 3).
7. Isso posto, destaca-se que, em exame de admissibilidade feito em instrução pretérita, opinou-se pelo conhecimento da Solicitação do Congresso Nacional (SCN), uma vez que o Requerimento 291/2023-CFFC foi aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos



Deputados e encaminhado ao TCU pela Presidente dessa Comissão; esse fato comprova a legitimidade da autoridade solicitante, haja vista o que preconiza o art. 38, I, da Lei 8.443/1992, o art. 232, III, do Regimento Interno/TCU e o art. 4º, I, “b”, da Resolução - TCU 215/2008, motivo pelo qual será reiterada a proposta de conhecimento desta SCN (peça 11, p. 1).

8. O exame técnico realizado, por sua vez, considerou que os fatos narrados no Requerimento 291/2023-CFFC e no artigo veiculado pela revista Veja evidenciam indícios de utilização de recursos para atendimento à finalidade diversa do interesse público, contudo, a ausência de maiores informações revelou a necessidade de obtenção de elementos adicionais junto ao Incra/SRSP e à AGU, objetivando análise adequada da matéria (peça 11, p. 3).

9. Assim sendo, com o fito de sanear a citada ausência de informações, foram propostas diligências ao Incra/SRSP e à AGU, o que foi acolhido pela Unidade Técnica (peça 12), que determinou a realização das diligências propostas, com base na delegação de competência conferida por meio da Portaria-MIN-JGO 2/2022, do Ministro-Relator Jorge Oliveira.

10. Promovidas as diligências quanto aos fatos narrados no Requerimento 291/2023-CFFC, no artigo veiculado pela revista Veja e demais questões levantadas em sede de exame realizado em instrução pretérita, passa-se a analisar as respostas apresentadas.

EXAME TÉCNICO

I. Exame das diligências realizadas à Superintendência Regional de São Paulo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/SRSP)

11. Foi encaminhado, em 20/9/2023, ofício de diligência ao Incra/SRSP (peça 13) acerca dos indícios de irregularidades atinentes aos fatos narrados no Requerimento 291/2023-CFFC e na matéria da revista Veja; como resposta, o Incra/SRSP apresentou os documentos acostados às peças 21 a 30.

12. Nesse contexto, ao averiguar a proposta formulada em instrução anterior, verifica-se que as diligências recomendadas podem ser divididas em dois tópicos (peça 11, p. 3): documentos e esclarecimentos relativos ao Contrato 1/2023 (**item 17.2.a**); e documentos e esclarecimentos relativos a eventuais repasses realizados à Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação (**item 17.2.b**).

13. Isso posto, com o fito de proporcionar maior harmonia textual, o exame das diligências feitas ao Incra/SRSP será realizado em separado para esses dois itens; quanto aos demais itens (**17.2.c** e **17.2.d**), será realizada uma análise sumária nos parágrafos que se seguem.

14. O item **17.2.c** demandava que o Incra/SRSP apresentasse “demais informações que julgar necessárias”; nesse cenário, em sua resposta, o órgão se limitou a informar que documentos apresentados e citados em seus comentários se encontram originalmente instruídos em três diferentes processos.

15. Nesse diapasão, pode-se afirmar que a resposta apresentada pelo gestor nesse item não trouxe novos elementos que possam vir a contribuir na análise da eventual ocorrência de irregularidades, motivo pelo qual entende-se que não há necessidade de realizar maiores aprofundamentos quanto a esse tópico.

16. O item **17.2.d**, por sua vez, demandava “designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato”.

17. Como resposta, o gestor apresentou os dados demandados relativos ao Superintendente Substituto, motivo pelo qual se entende que o pleito deste item foi atendido integralmente.

I.1. Exame das diligências realizadas com relação ao Contrato 1/2023, firmado com a empresa AMBP Promoções e Eventos Empresariais Ltda. (CNPJ 08.472.572/0001-85), em 10/5/2023:

Item 17.2.a.1: esclarecer a ausência de informação no Portal da Transparência sobre o correspondente processo licitatório e/ou de contratação



Manifestação do Incra/SRSP:

18. O gestor afirma que a contratação foi realizada por meio de adesão à ata de registro de preços (ARP) decorrente do Pregão Eletrônico 4/2023, promovido pelo Arquivo Nacional, motivo pelo qual não seria o Incra/SRSP responsável pela publicação dos atos no portal de compras públicas do Governo Federal (peça 23, p. 1).

19. Visando atender ao demandado, o gestor trouxe aos autos a ata do Pregão 4/2023 (peça 21), o Contrato 587/2023 (peça 22), registro de publicação do contrato no módulo Contratos da plataforma Comprasnet (peça 28) e a publicação do extrato de contrato no DOU (peça 24). Cabe registrar que o Contrato 587/2023 é o Contrato 1/2023, objeto da diligência e mencionado no Portal da Transparência, conforme pode-se constatar no preâmbulo (peça 22, p. 1), ao que se continuará sendo mencionado como tal.

Análise:

20. Torna-se relevante para a análise do presente tópico mencionar que o fato gerador da diligência se trata de alegações formuladas no contexto do Requerimento 291/2023-CFFC; nesse contexto, a solicitante argumentou que a ausência de informações impossibilitaria que fosse atestada a competitividade no processo licitatório ou a justificativa de uma possível contratação direta.

21. Ocorre que, conforme informado pelo gestor e confirmado no texto do contrato em destaque (peça 22, p. 1), a contratação em exame decorreu de adesão à ARP advinda do Pregão Eletrônico 4/2023, promovido pelo Arquivo Nacional, cuja ata do certame encontra-se acostada à peça 21.

22. Nessa conjuntura, a análise da ata do pregão em destaque revelou que catorze licitantes participaram da licitação (peça 21, p. 110), sendo verificado que foram obtidos diversos lances ao longo do certame, fatos que não evidenciam indício de desrespeito ao princípio da competitividade.

23. Além disso, cumpre destacar que o contrato questionado consta no Portal da Transparência (peça 10), no módulo Contratos da plataforma Comprasnet (peça 28) e que seu extrato foi devidamente publicado em DOU (peça 24), não havendo, portanto, indícios de desrespeito aos princípios da publicidade e da transparência.

24. Diante do exposto, considerando que a análise da ata do Pregão Eletrônico 4/2023 não evidenciou a possível ausência de competitividade alegada e que os elementos indicam que não houve desrespeito aos princípios da publicidade e transparência no que diz respeito ao contrato questionado, entende-se que as informações trazidas pelo gestor, além de atender à demanda deste item, são capazes de afastar a hipótese de ocorrência de irregularidade no que toca ao tema tratado nesse tópico.

Item 17.2.a.2: cópia do instrumento contratual

Manifestação do Incra/SRSP:

25. Com o fito de atender a essa demanda, o gestor trouxe aos autos o Contrato 1/2023 (peça 22) e a Nota de Empenho (NE) 2023NE000033 (peça 25); informa ainda que não houve pagamento decorrente desta NE, uma vez que tal despesa foi totalmente impugnada pela equipe de fiscalização.

Análise:

26. Inicialmente, cumpre destacar que a presente demanda tinha por objetivo a obtenção do contrato questionado no bojo do Requerimento 291/2023-CFFC, posto que os aditivos da avença poderiam estar eivados de irregularidade.

27. Nesse momento, considera-se pertinente assinalar que a AGU, em sua resposta à diligência formulada, informou que o termo aditivo destacado no artigo publicado pela revista Veja não foi firmado (peça 18, p. 2).

28. Isso posto, foi proferida análise minuciosa das cláusulas do Contrato 1/2023 (peça 22),



contudo, não foi identificado indício que aponte para a ocorrência de irregularidade.

29. Ademais, quanto à NE trazida aos autos relativa a esse tópico, entende-se que tal documento melhor se coaduna com a questão dos pagamentos efetuados, tema que é objeto do item **17.2.a.5**, motivo pelo qual não se considera oportuno maior aprofundamento sobre esse assunto no presente tópico.

30. Em função do exposto, considerando que o gestor trouxe os documentos demandados, de onde se entende que o pleito do presente item foi atendido integralmente.

Item 17.2.a.3: cópia dos pareceres técnicos e jurídicos e da decisão que levaram à sua celebração

Manifestação do Incra/SRSP:

31. Como forma de atender a essa demanda, o gestor trouxe aos autos os seguintes documentos, que se encontram acostados à peça 30, e que foram elencados à peça 23, p. 2:

- a) Documento da formalização da demanda SR(SP)D;
- b) Estudo Técnico Preliminar da Contratação 1/2023;
- c) PARECER 7/2018/CPLCPGE/AGU - Dispensa Análise Jurídica;
- d) Mapa de Riscos SR(SP)D;
- e) Termo de Referência - Digital assinado; e
- f) Lista de Verificação (CheckList) SR(SP)D.

Análise:

32. A análise do presente tópico buscará verificar se há indícios de irregularidades no contexto do processo que culminou na celebração do contrato questionado, dando destaque ao exame dos motivos e justificativas que fundamentam a contratação em análise.

33. Nesse diapasão, entende-se que o Documento de Formalização da Demanda (peça 30, p. 1) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) (peça 30, p. 2-68) trouxeram a devida motivação para a realização da contratação, sobretudo quando se considera que a Feira Nacional da Reforma Agrária foi incluída no Calendário de Eventos da Cidade de São Paulo, por força da Lei Municipal 17.162, de 30 de agosto de 2019.

34. Entretanto, não foi verificado nos documentos trazidos qualquer estudo ou outro documento semelhante que justificasse a necessidade e adequabilidade dos quantitativos de serviços estimados, fato este que pode vir a indicar irregularidade, caso comprovado que foram contratados e pagos serviços dispensáveis para a realização do evento.

35. Ademais, conforme consta no despacho SEI-16400789 (peça 30, p. 68), a ausência de previsão de contratação decorreu da não elaboração do Plano Anual de Contratação (PAC) no ano anterior, em decorrência da transição ocorrida do Governo Federal.

36. Além disso, a justificativa para a adesão à ata de registro de preços encontra-se acostada no item 6.1 do ETP, conforme pode ser verificado a seguir (peça 30, p. 6):

6.1. A solução indicada e vantajosa para este estudo é a adesão à ata de registro de preço já existente, com valor menor preço para os serviços demandado, visando verificar as soluções de mercado, foi realizada pesquisas de preços no painel de preços em atas de Sistemas de Registro de Preços vigentes com a Administração Pública Federal, através do Catser número 14591, observando os requisitos similares ao pretendido, destacamos a da Procuradoria da República no Estado de São Paulo (UASG:200049) /Pregão Eletrônico nº 4/2023; Arquivo Nacional (UASG:200247)/Pregão Eletrônico nº 4/2023; Colégio Militar de Recife (UASG: 160084)/Pregão Eletrônico nº 4/2022.

37. Nesse contexto, os documentos relativos à pesquisa de preço realizada (peça 30, p. 12-66) revelaram que o menor valor obtido no âmbito da consulta feita às empresas foi de R\$ 2.810.070,00, valor superior ao montante de R\$ 1.271.145,25 pactuado no contrato decorrente da adesão à ata (peça



22, p. 3).

38. Cabe trazer, nesse momento, o entendimento enunciado no Acórdão 420/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues:

A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante (“carona”), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública.

39. Assim sendo, ainda que a leitura do item 6.1 do ETP indique que o ateste da vantajosidade de adesão à ata levou em conta diferentes fontes, tais como pesquisas de preços no painel de preços, essas pesquisas não integram os documentos apresentados pelo gestor, motivo pelo qual não é possível afastar a hipótese de irregularidade quanto a este assunto.

40. Dando continuidade à análise, verifica-se que foram trazidos pareceres jurídicos formulados pela AGU (peça 30, p. 69-84) com o intuito de dispensar a necessidade de análise jurídica prévia, considerada a seguinte conclusão transcrita abaixo (peça 30, p. 78):

56. Em face de todo o exposto, conclui-se que:

a) não é obrigatória a prévia análise jurídica dos processos administrativos de adesão à ata de registro de preços por parte das Procuradorias Federais Especializadas junto às autarquias e fundações públicas federais, em razão do art. 90, § 40, do Decreto nº 7.892, de 2013;

b) em hipóteses tais, deve o gestor público proceder à adesão à ata nos estritos termos e condições estabelecidos no edital da licitação de origem e da ata de registro de preços e demais anexos, observando o disposto na lista de verificação correspondente disponibilizada pela Advocacia-Geral da União;

c) sem embargo disso, poderá o gestor submeter consulta à respectiva Procuradoria Federal, com base no art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480, de 2002, c/c o art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 1993, formulando dúvidas jurídicas específicas acerca da adesão à ata e da respectiva contratação pública, observando, para tanto, o disposto nos arts. 8º a 11 da Portaria PGF 526, de 2013;

d) diante disso, considera-se que, nesse ponto, se encontra superado pelo art. 9º § do Decreto nº 7.892, de 2013, o entendimento firmado no Parecer n. 348/PGF/RMP/2010, elaborado e aprovado sob a égide do revogado Decreto 3.931, de 2001.

41. Somado a isso, foi trazido o parecer jurídico COTA 58/2018/PROC/PFE-INCRA-SP-PGF-AGU (peça 30, p. 83-84), formulado no âmbito de adesão pretendida pelo Incra/SRSP à Ata de Registro de Preços 114/2017, resultante do Pregão Eletrônico 41/2017, tendo como órgão gerenciador a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

42. Nesse cenário, a AGU, utilizando o entendimento acima transcrito, concluiu “pela desnecessidade de análise prévia (...) do processo administrativo que visa à adesão à indigitada Ata de Registro de Preços” (peça 30, p. 84).

43. Assim sendo, a lista de verificação formulada pelo Incra/SRSP (peça 30, p. 181-182), o mapa de riscos elaborado (peça 30, p. 88-89), a minuta de termo de contrato (peça 30, p. 85-87) e o termo de referência (peça 30, p. 90-112) indicam que todos os requisitos para a adesão à ata teriam sido atendidos; todavia, conforme análise a seguir, restam alguns pontos a serem esclarecidos.

44. Isso posto, tendo em vista que a análise empreendida suscitou dúvidas quanto à justificativa para os quantitativos contratados e à comprovação da vantajosidade de adesão à ata, em 23/11/2023 foi enviado *e-mail* ao contato indicado pelo Incra/SRSP solicitando informações complementares (peça 33, p. 1 e 4); como resposta, a Sra. Evelyn Ahrens, por meio de contato telefônico, solicitou o encaminhamento da solicitação ao endereço gabinete.sp@incra.gov.br, o que foi prontamente atendido no dia 28/11/2023 (peça 33, p. 1); como resposta, foi enviado *e-mail* informando os procedimentos



necessários para ter acesso aos processos demandados (peça 33, p. 2-3); realizados os trâmites indicados, no mesmo dia foi formalizada a solicitação de acesso (peça 33, p. 5-11); a concessão pleiteada, por sua vez, foi realizada apenas no dia 6/12/2023, sendo dado acesso ao processo 54000.039870/2023-01, que se refere à contratação (peça 33, p. 12).

45. No que toca à questão da justificativa para os quantitativos contratados, a análise do processo 54000.039870/2023-01 evidenciou que as quantidades se basearam nos valores indicados no Anexo do Ofício 12/2023 encaminhado pelo MST ao Incra/SRSP (peça 34, p. 6-11).

46. Pode-se depreender que a estimativa de quantitativos decorreu do projeto elaborado pela Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação (peça 34, p. 31-39), contudo, ressalta-se que não há no projeto a justificativa detalhada para os valores indicados.

47. Além disso, é relevante salientar que a análise dos documentos que constam no processo 54000.039870/2023-01 (peças 34 a 41) não revelou qualquer estudo realizado por parte do Incra/SRSP no sentido de atestar a razoabilidade da estimativa de quantitativos apresentada pelo MST.

48. Ademais, cabe ressaltar que a Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação, no decorrer da realização do evento, alegou que “foi constatado um número superior de feirantes do que o original planejado”, de tal sorte que seria necessário aditivar o contrato para aumentar os quantitativos, com o objetivo de comportar esse maior número de feirantes (peça 41, p. 1 e 4-9), contudo, o citado aditivo não se concretizou e, por conseguinte, a solicitação de majoração dos quantitativos não ocorreu, mas tal fato trouxe prejuízo para a realização da feira.

49. Portanto, há que se questionar quanto à real necessidade do quantitativo de serviços contratados, sobretudo quando considerado que, ainda que não tenha se concretizado, foram tomadas providências para que fosse efetivado o aditivo pleiteado (peça 34, p. 10-20), fato que resultaria num aumento indevido de R\$ 309.839,54 no valor do contrato.

50. Nesse momento, entende-se como pertinente trazer os seguintes enunciados de jurisprudência deste TCU:

Acórdão 2617/2009-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues

No processo administrativo pertinente a cada licitação, o órgão contratante deve justificar detalhadamente, juntando as respectivas memórias e pareceres técnicos emitidos, todos os dados pertinentes ao objeto licitado, principalmente os quantitativos de serviços previstos.

Acórdão 2459/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos.

51. Logo, considerando que não foi identificada no processo qualquer justificativa que demonstre a razoabilidade dos quantitativos contratados e que os eventos ocorridos indicam falha na estimativa, entende-se que, levando em conta a jurisprudência trazida, os fatos se configuram como indício de irregularidade, motivo pelo qual será proposta **oitiva** quanto a este tema.

52. Quanto à questão da comprovação da vantajosidade da adesão à ata, não foram identificadas no processo 54000.039870/2023-01 as “pesquisas de preços no painel de preços em atas de Sistemas de Registro de Preços vigentes com a Administração Pública Federal, através do Catser número 14591” mencionadas no item 6.1 do ETP (peça 30, p. 6), constando nos autos apenas a comparação do preço das atas aderidas com o preço de proposta das empresas consultadas.

53. Contudo, conforme abordado anteriormente, tal fato vai de encontro ao enunciado no Acórdão 420/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, o que revela um indício de irregularidade, razão pela qual será proposta **oitiva** quanto a este tema.

Item 17.2.a.4: cópia de todos os documentos relativos aos pagamentos já efetuados, inclusive das

notas fiscais e dos atestes

Manifestação do Incra/SRSP:

54. Como forma de atender ao demandado, o gestor trouxe aos autos diversos documentos relativos ao pagamento efetuado no valor de R\$ 1.089.476,65 (peça 29), frisando que houve a emissão de uma única Nota Fiscal (NF) vinculada ao Contrato 1/2023, o que ensejou único pagamento (peça 23, p. 2).

55. Dentre os documentos apresentados, constam o relatório dos fiscais (peça 29, p. 1-27), a NF 3593 (peça 29, p. 32), despachos, atestes e pareceres relacionados à fase da liquidação da despesa e autorização de pagamento, e por fim os comprovantes de quitação emitidos via Siafi (peça 29, p. 28-56).

Análise:

56. Os documentos trazidos e acostados à peça 29 evidenciam o processo de liquidação e pagamento da despesa decorrente do contrato em tela, cuja análise será realizada a seguir.

57. Inicialmente, o despacho SEI-16760934 (peça 29, p. 35-36) indica que houve adesão a uma ata de registro de preços decorrente de pregão realizado pela Procuradoria da República no Estado de São Paulo (UASG:200049), conforme pode-se verificar no seguinte trecho transcrito:

A nosso ver, o ideal seria a emissão de pelo menos duas Notas Fiscais para melhor discriminar o que se refere aos serviços constantes da adesão à Ata de Registro de Preços da UASG 200247 (vide relação no doc. SEI 16512963) e da adesão à Ata de Registro de Preços da UASG 200049 (vide relação no doc. SEI 16512971).

58. A resposta a essa demanda consta no despacho SEI-16766036 (peça 29, p. 40):

Informe que, conforme relatório a prestação de serviços referente à nota de valor R\$ 200.420,00 (duzentos mil quatrocentos e vinte reais) foi totalmente negada pela impossibilidade de aferir o serviço. Sendo assim, a NF emitida diz respeito apenas a uma ata, estando correta.

59. Em análise ao relatório dos fiscais, verifica-se que tal valor se refere a serviços descritos como “cardápio” e “kit-lanche” (peça 29, p. 9-10), o que torna evidente que a NE 2023NE000033 (peça 25), citada na resposta ao item **17.2.a.2**, diz respeito aos serviços relativos a essa adesão que não consta nos autos deste processo.

60. Contudo, considerando que aferição da prestação não foi possível ser realizada e que, por conta disso, conforme informado na resposta de item anterior, não foi realizado qualquer pagamento no contexto da adesão a essa ata gerenciada pela Procuradoria da República no Estado de São Paulo, entende-se que não há elementos que indiquem uma circunstância de irregularidade quanto a este fato.

61. Prosseguindo com a análise, foi verificado que o despacho SEI-16768500 (peça 29, p. 42-43) condicionou o pagamento da despesa ao ateste da realização dos serviços que constam na NF 3593.

62. Nesse contexto, verificou-se que o ateste das despesas (peça 29, p. 46-47) foi realizado com base nas informações que constam no relatório dos fiscais (peça 29, p. 1-27), fato este que ensejou a liquidação da despesa (peça 29, p. 48) e, por conseguinte, a autorização de pagamento (peça 29, p. 44-45).

63. Diante disso, o pagamento foi efetuado no valor indicado na NF 3593, e os documentos relativos ao desembolso encontram-se acostados à peça 29, p. 49-56.

64. A partir do exposto, verifica-se que a liquidação da despesa se baseou, principalmente, no relatório dos fiscais formulado (peça 29, p. 1-27), motivo pelo qual a busca por irregularidades se concentrou, precipuamente, nas informações que constam nesse documento.

65. Assim sendo, a análise empreendida revelou que a tabela que consta no item 6.2 do relatório apresenta, de maneira detalhada, os itens do contrato e os quantitativos atendidos, indicando ainda os



eventuais descontos decorrentes do atendimento parcial ou do não atendimento dos serviços (peça 29, p. 7-9).

66. Ademais, verificou-se que o item 6.3 do relatório se dedicou a apresentar análise técnica da prestação de cada um dos itens do contrato, indicando os motivos pelos quais foi sugerida a aprovação completa, parcial ou a não aprovação (peça 29, p. 10-27).

67. Esta análise técnica, por sua vez, teve como referência “o relatório (16577116) disponibilizado pela empresa AMBP Promoções e Eventos Empresariais LTDA” e “o processo de acompanhamento in loco do grupo de trabalho instituído por meio da Ordem de Serviço nº 560/2023 (16453953)” (peça 29, p. 10), contudo, ambos os documentos não foram disponibilizados pelo gestor em sua resposta.

68. Assim sendo, tendo em conta que o Requerimento CFFC 291/2023-CFFC solicita que seja verificada a regularidade dos repasses efetuados pelo Incra/SRSP à AMBP Promoções e Eventos Empresariais LTDA para realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária, faz-se necessário realizar o exame de todos os documentos que comprovem a regularidade na execução dos serviços contratados pois, apenas dessa forma será possível atestar que os pagamentos efetuados estão livres de irregularidades.

69. Nessa conjuntura, com o fito de suprir a ausência de informações exposta, foi feita solicitação de acesso ao processo de pagamento (54000.044133/2023-11) por *e-mail* (peça 33, p. 1 e 4); contudo, após treze dias de espera, o Incra/SRSP disponibilizou acesso apenas ao processo relativo à contratação (54000.039870/2023-01), não havendo nenhuma menção ao acesso solicitado ao processo de pagamento (peça 33, p. 12).

70. Diante deste fato, considerando que restou prejudicada a apuração da regularidade dos pagamentos realizados à empresa AMBP no contexto da realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária por conta da ausência de informações, será proposta a realização de **diligência**.

Item 17.2.a.5: cópia da pesquisa de mercado, inclusive das propostas de preços obtidas

Manifestação do Incra/SRSP:

71. Como forma de atender ao demandado no presente item, o gestor trouxe aos autos a “Planilha Consolidada das Pesquisas de Preços e Orçamentos realizados” (peça 23, p. 2), que se encontra acostada à peça 27.

Análise:

72. Consta na peça 27 a citada planilha e outros documentos relativos à consulta realizada a potenciais fornecedores; ressalta-se que tais documentos também se apresentam como anexos ao ETP relativo à contratação (peça 30, p. 2-68).

73. Nesse contexto, entende-se que a apreciação de possíveis irregularidades relativas à pesquisa de preço realizada já foi feita no âmbito da análise do item **17.2.a.3**, em especial no que concerne à questão da comprovação da vantajosidade em aderir a ata de registro de preços.

74. Destaca-se que os anexos do ETP (peça 30, p. 11-68) revelam que cinco empresas foram consultadas na pesquisa de preços, sendo que dessas, apenas três apresentaram orçamento, cuja consolidação encontra-se em planilha acostada à peça 27, p. 1-2, situação na qual foram obtidos os seguintes valores para os itens do objeto do contrato em análise: DKS Eventos - R\$ 2.810.070,00; Sonnata Produções e Eventos - R\$ 2.876.980,00; e Coliseu Apoio Logístico - R\$ 2.849.210,00.

75. Assim sendo, conforme pode ser verificado na análise previamente realizada, entende-se que os elementos que constam nos autos não revelam indícios de ocorrência de irregularidade no tocante à pesquisa de preços realizada; apesar disso, cabe salientar que, conforme abordado em tópico anterior, a utilização de consulta a empresas como fonte única para a comprovação da vantajosidade à ata de

registro de preços pode representar irregularidade.

76. Ademais, considerando os documentos apresentados, entende-se que o gestor atendeu à demanda do presente item.

I.2. Exame das diligências realizadas com relação a eventuais repasses realizados à Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação (CNPJ 16.562.645/0001-58):

77. A análise da resposta formulada pelo gestor referente às diligências realizadas demonstra que os comentários relativos aos itens **17.2.b.2**, **17.2.b.3** e **17.2.b.4**, por consequência da resposta apresentada no item **17.2.b.1**, foram esvaziados, se limitando a afirmar que não houve pagamentos ou repasses à Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação (peça 23, p. 3).

78. Diante disso, considerando que as respostas aos itens **17.2.b.2**, **17.2.b.3** e **17.2.b.4** não trouxeram elementos que contribuam para a avaliação de ocorrência de eventual irregularidade e que essas respostas citam e se relacionam diretamente com a resposta do item **17.2.b.1**, será realizada a análise apenas deste item, de tal sorte que a apreciação dos outros estará integrada neste exame único.

Item 17.2.b.1: esclarecer se foram efetuados repasses à essa entidade, que estaria atuando em parceria com o Movimento Sem-Terra (MST), no contexto da realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária, ocorrida no Parque da Água Branca, em São Paulo/SP, durante o mês de maio de 2023

Manifestação do Incra/SRSP:

79. Em sua resposta, o gestor afirma que não realizou repasses à entidade em destaque, conforme observa-se no trecho transcrito a seguir (peça 23, p. 2):

Informamos que a Unidade Gestora/Gestão do SIAFI 373066/37201 - INCRA/SP não realizou repasses para a entidade cadastrada sob o CNPJ 16.562.645/0001-58, o que se comprova pela consulta de eventual emissão de Ordens Bancárias (ANEXO IX). Importante ressaltar que referida entidade sequer é cadastrada no SIAFI como credora, o que por si só inviabilizaria qualquer pagamento.

80. O “ANEXO IX” ao qual se faz referência encontra-se acostado à peça 26 do presente processo.

Análise:

81. A peça 22, trazida aos autos pelo gestor, evidencia que não há registro no SIAFI de que foram realizados pagamentos ao CNPJ da entidade em destaque.

82. Diante disso, como forma de ratificar as informações trazidas, foi realizada pesquisa na base de dados do SIAFI (disponível no sistema DGI Consultas; peça 32, p. 1-3) e no Portal da Transparência (peça 32, p. 4) com o fito de verificar eventuais pagamentos nos quais a Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação (CNPJ 16.562.645/0001-58) apresente-se como favorecida, situação na qual não foi identificado qualquer repasse financeiro a essa entidade no presente ano.

83. Isso posto, entende-se que as evidências que constam nos autos indicam que não foram efetuados repasses à entidade em tela, motivo pelo qual conclui-se que os elementos apontam para a não ocorrência da irregularidade alegada.

84. Assim sendo, pode-se considerar que as respostas do gestor foram capazes de afastar a hipótese de irregularidade sugerida no requerimento formulado, além de cumprir ao requisitado no presente tópico.

85. Além disso, é relevante mencionar que, diante da ausência de repasses, os itens **17.2.b.2**, **17.2.b.3** e **17.2.b.4** da diligência perdem seu objeto, haja vista que solicitam a documentação de fatos que não ocorreram, razão pela qual entende-se que o gestor também atendeu à demanda desses itens (peça 23, p. 3).



II. Exame das diligências realizadas à Advocacia Geral da União (AGU):

86. Foi encaminhado, em 20/9/2023, ofício de diligência à AGU (peça 14) acerca dos indícios de irregularidades atinentes aos fatos narrados no Requerimento 291/2023-CFFC e no artigo da revista Veja; como resposta, a AGU apresentou os documentos acostados às peças 18 a 20 (peça 31).

Item 17.3.a: cópia do parecer/relatório interno que, segundo publicação da revista Veja de 6/8/2023, teria identificado irregularidades na liberação de recursos federais para a realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária, ocorrida no Parque da Água Branca, em São Paulo/SP, durante o mês de maio de 2023, cujo documento trataria também a respeito da solicitação de dois aditamentos, feita pela Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação, que estaria atuando em parceria com o Movimento Sem-Terra

Manifestação da AGU:

87. Inicialmente, é informado que o citado parecer analisou apenas a proposta de celebração de termo aditivo, uma vez que a análise jurídica da contratação original compete ao órgão jurídico oficiante junto ao órgão gerenciador (no caso, o Arquivo Nacional) (peça 18, p. 1).

88. Nesse contexto, o órgão de assessoramento jurídico “posicionou-se de forma contrária à pretensão, pois os autos aportaram neste órgão consultivo após a data de realização do evento, e a análise jurídica deve ser prévia, conforme o art. 38 da Lei n. 8.666, de 1993”, concluindo, portanto, pela impossibilidade de formalização do termo aditivo pretendido (peça 18, p. 1).

89. Ademais, foram tecidos os seguintes comentários sobre o artigo da revista Veja (peça 18, p. 2):

Cabe esclarecer que ao contrário do que a matéria jornalística aparentemente faz crer, verificou-se não ter sido firmado o Termo Aditivo na forma inicialmente proposta. Optou a Administração por realizar Termo de Apostilamento com remanejamento das despesas visando readequação orçamentária, sem acréscimo de valor, com manutenção do valor original da contratação (R\$ 1.271.145,25).

90. Por fim, trouxe aos autos o Parecer 92/2023/Equad Licitação/PFE-INCRASEDE/PGF/AGU (peça 20), relativo à análise jurídica do termo aditivo, e o despacho de aprovação (peça 19).

Análise:

91. Cumpre destacar que a presente diligência se deu pelo fato de que a matéria jornalística citada na representação indicava que a AGU teria identificado irregularidades no âmbito da realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária, contudo, conforme pode ser verificado na resposta do órgão de assessoramento jurídico, tal afirmação não procede.

92. A análise do parecer jurídico (peça 20) revela que, de fato, a formalização do termo aditivo pretendido, caso tivesse se concretizado, seria irregular, uma vez que a sua minuta foi submetida à apreciação jurídica após a realização do objeto, que diversos documentos essenciais para a análise jurídica não foram apresentados e que os acréscimos desejados superavam o limite imposto pela legislação (peça 20, p. 6); apesar disso, merece destaque que tal pretensão não foi concretizada, não havendo, portanto, que se falar na ocorrência da irregularidade aventada.

93. Além disso, ao contrário do que a matéria jornalística indica, a AGU não realizou qualquer advertência relativa a “repasso de dinheiro do Incra ao MST” (peça 9, p. 1), uma vez que o parecer elaborado se ateve ao preenchimento dos requisitos necessários para a formalização do termo aditivo pretendido (peça 20, p. 6-7).

94. Assim sendo, a resposta do órgão de assessoramento jurídico não trouxe elementos que indicassem a ocorrência de irregularidade; ainda assim, com o acesso ao processo de contratação, visando ratificar tal hipótese, foi empreendida análise dos documentos que dizem respeito a esse assunto.



95. Nesse diapasão, tornou-se possível verificar que o termo aditivo pleiteado foi fruto de pedido de apoio suplementar elaborado pela Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação (peça 41, p. 1 e 4-9), entidade responsável por elaborar o projeto da IV Feira da Reforma Agrária e estimar os quantitativos dos serviços a serem contratados, conforme verificado em tópico anterior desta instrução (peça 34, p. 31-39).

96. Torna-se relevante, neste momento, trazer os motivos que levaram pela conclusão favorável ao aditamento do contrato exposta no Parecer 9962 elaborado pelos fiscais de contrato (peça 41, p. 10-11):

1. Após análise dos memoriais (planilhas) em anexo ao Ofício 24/2023 (SEI 16460602), ficou constatado que o valor global de cada aditivo proposto de R\$ 50.060,00 e de R\$ 309.839,54, computam um adicional de 24,50% e 24,37% respectivamente em cada instrumento, não ultrapassando o percentual de 25% conforme disposto a legislação vigente.
2. Verifica-se que não existe da alteração do objeto com alteração da proposta;
3. Após análise dos memoriais (planilhas) em anexo ao Ofício 24/2023 (SEI 16460602), ficou constatado que os itens que encontram-se descritos no Termo de Referência, e os quantitativos dispostos encontram-se em adequação com a proposta técnica do evento "IV Feira Nacional da Reforma Agrária".

97. Não consta nos autos a “análise dos memoriais” realizada que levou à conclusão de que “os quantitativos dispostos se encontram em adequação com a proposta técnica do evento”; diante disso, os elementos nos autos indicam que a decisão quanto aos quantitativos dos itens não foi fundamentada em qualquer opinião de ordem técnica, sugerindo que, no que toca a esse tema, o Inkra/SRSP apenas acatou, sem questionar, as opiniões da Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação.

98. Diante do exposto, entende-se que não houve irregularidades no que diz respeito ao termo aditivo (uma vez que o ajuste sequer foi concretizado), contudo, o mesmo não pode ser dito quanto à questão da definição dos quantitativos dos serviços a serem contratados, assunto analisado em nesta instrução e que será objeto de oitiva.

99. Ademais, objetivando esgotar as hipóteses de irregularidade, foi realizada análise do Termo de Apostilamento 133/2023 (peça 41, p. 66-68), situação na qual foi verificado que o ajuste se destinou exclusivamente a alterar a cláusula relativa à dotação orçamentária pela qual correram as despesas relativa ao contrato em exame, não havendo alteração de valor.

100. Não foi identificado, portanto, indício de que o apostilamento realizado tenha acarretado uma situação de irregularidade; outrossim, os fatos sugerem que a demanda de aumento de quantitativos apresentada pela Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação foi desnecessária.

101. Em função de todo o exposto, entende-se que a diligência relativa ao presente item foi atendida.

Item 17.3.b: informar possíveis medidas que tenham sido adotadas pela AGU em relação a esses fatos

Manifestação da AGU:

102. A AGU informa que, por “não ter havido descumprimento das orientações emanadas da Procuradoria Federal Especializada junto ao Inkra, não sendo identificadas, no momento, irregularidades que justifiquem a adoção de providências por parte deste órgão de assessoramento jurídico” (peça 18, p. 2).

103. Informa ainda que não compete ao órgão fiscalizar o cumprimento de suas recomendações.

Análise:

104. Considerando que o caso concreto não demandou que a AGU tomasse qualquer medida, entende-se que a resposta dada atende plenamente ao demandado no presente item.

Item 17.3.c: demais informações que julgar necessárias

Manifestação da AGU:

105. A AGU não trouxe informações relevantes além daquelas já apresentadas nos itens anteriores.

Análise:

106. Considerando que o presente item não é impositivo, tratando-se, portanto, de uma faculdade ao órgão a apresentação de maiores informações, entende-se que não há necessidade de realizar comentários adicionais.

Item 17.3.d: designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato

Manifestação da AGU:

107. A AGU informou o endereço eletrônico do gabinete da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, de modo que o eventual contato pode ser realizado por meio de envio de ofício (peça 18, p. 2).

Análise:

108. Apesar de não ter sido atendido o grau de detalhamento solicitado relativo ao contato, deve-se levar em conta que, no caso em tela, as informações trazidas foram suficientes, motivo pelo qual se entende que a demanda do presente item se encontra satisfeita.

CONCLUSÃO

109. Conforme análise realizada em instrução pretérita, propõe-se o conhecimento da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), uma vez que foram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) e no art. 4º, I, “b”, da Resolução - TCU 215/2008.

110. A análise das respostas trazidas em sede de diligência realizada revelou que não foram realizados repasses à Casa Brasileira de Pesquisa e Cooperação (CNPJ 16.562.645/0001-58).

111. Por sua vez, o exame do processo 54000.039870/2023-01 e dos documentos trazidos pelo gestor levantaram indícios de irregularidade no que diz respeito ao quantitativo de itens contratados e à comprovação da vantajosidade de adesão à ata de registro de preços, motivo pelo qual serão propostas **oitivas** quanto a estes pontos.

112. Quanto aos pagamentos efetuados no bojo do Contrato 1/2023, considerando que o objeto do Requerimento 291/2023-CFFC é verificar a regularidade dos repasses efetuados no âmbito da realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária, foi identificada a necessidade de complementação de informação, motivo pelo qual será proposta a realização de nova **diligência**.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

113. Não houve pedido de ingresso aos autos.

114. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

115. Não houve pedido de sustentação oral.

116. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

117. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com as seguintes propostas:



117.1. **conhecer** da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) e no art. 4º, I, “b”, da Resolução - TCU 215/2008;

117.2. realizar a **oitiva** da Superintendência Regional de São Paulo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/SRSP) com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao processo que resultou no Contrato 1/2023:

a) ausência da justificativa detalhada para o quantitativo de serviços previstos a serem contratados, configurando afronta à jurisprudência deste Tribunal, a exemplos dos Acórdãos 2617/2009-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 2459/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes; e

b) comprovação de vantajosidade de adesão à ata de registro de preços fundamentada exclusivamente em comparação entre o valor das atas e os preços propostos pelas empresas em consulta direta, configurando afronta à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 420/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues;

117.3. **diligenciar** a Superintendência Regional de São Paulo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/SRSP), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe os seguintes documentos e esclarecimentos:

a) documentos de planejamento da contratação que justifiquem os quantitativos de cada item previstos na cláusula primeira do Contrato 1/2023;

b) concessão de acesso a servidor indicado por este Tribunal ao processo de pagamento relativo à contratação realizada no âmbito da realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária (54000.044133/2023-11); e

c) outros documentos e informações que comprovem a regularidade dos serviços prestados pela AMBP Promoções e Eventos Empresariais Ltda. (CNPJ 08.472.572/0001-85) no âmbito da realização da IV Feira Nacional da Reforma Agrária, relativos à execução do Contrato 1/2023;

117.4. **encaminhar** cópia da presente instrução à Superintendência Regional de São Paulo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/SRSP), de maneira a embasar as respostas à oitiva e à diligência, informando, na oportunidade, que, nos termos do art. 39, § 3º, da Resolução - TCU 360, de 25/10/2023, os prazos **serão suspensos** durante o período de recesso do Tribunal; e

117.5. **comunicar** da decisão que vier a ser adotada à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

AudContratações, 4ª Diretoria, em 13/12/2023

(Assinado eletronicamente)

Carlos André de Paula Costa Mota

AUFC - Mat. 12190-8