



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA

PAUTA DA 21ª REUNIÃO

(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura)

**05/07/2012
QUINTA-FEIRA
às 08 horas e 30 minutos**

**Presidente: Senador Acir Gurgacz
Vice-Presidente: Senador Waldemir Moka**



Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

**21ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 54ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 05/07/2012.**

21ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA
Quinta-feira, às 08 horas e 30 minutos

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PLS 396/2011 - Terminativo -	SEN. WALDEMIR MOKA	9
2	PLS 252/2011 - Terminativo -	SEN. ANA AMÉLIA	25
3	PLS 383/2011 - Não Terminativo -	SEN. CYRO MIRANDA	39
4	PLS 626/2011 - Não Terminativo -	SEN. MOZARILDO CAVALCANTI	40
5	AVS 37/2011 - Não Terminativo -	SEN. EDUARDO SUPPLY	55

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA - CRA

PRESIDENTE: Senador Acir Gurgacz

VICE-PRESIDENTE: Senador Waldemir Moka

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)			
Delcídio do Amaral(PT)	MS (61) 3303-2452 a 3303 2457	1 Angela Portela(PT)	RR (61) 3303.6103 / 6104 / 6105
Antonio Russo(PR)(13)(16)(28)(29)	MS 3303-1128 / 4844	2 Eduardo Suplicy(PT)	SP (61) 3303-3213/2817/2818
Zeze Perrella(PDT)(17)(22)	MG 3303-2191	3 Walter Pinheiro(PT)	BA (61) 33036788/6790
Acir Gurgacz(PDT)(46)	RO (61) 3303-3132/1057	4 João Durval(PDT)	BA (61) 3303-3173
Rodrigo Rollemberg(PSB)(10)	DF 6640	5 Antonio Carlos Valadares(PSB)	SE (61) 3303-2201 a 2206
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)			
Waldemir Moka(PMDB)	MS (61) 3303 - 6767 / 6768	1 VAGO(34)(35)(42)	
Casildo Maldaner(PMDB)	SC (61) 3303-4206-07	2 Roberto Requião(PMDB)	PR (61) 3303-6623/6624
VAGO(31)(32)(33)(43)		3 Valdir Raupp(PMDB)	RO (61) 3303-2252/2253
Ana Amélia(PP)	RS (61) 3303 6083/6084	4 Luiz Henrique(PMDB)	SC (61) 3303-6446/6447
Ivo Cassol(PP)(18)(19)(25)(27)	RO (61) 3303.6328 / 6329	5 Ciro Nogueira(PP)	PI (61) 3303-6185 / 6187
Benedito de Lira(PP)	AL 6144 até 6151	6 João Alberto Souza(PMDB)(23)	MA (061) 3303-6352 / 6349
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)			
Flexa Ribeiro(PSDB)(8)	PA (61) 3303-2342	1 Aloysio Nunes Ferreira(PSDB)	SP (61) 3303-6063/6064
Cyro Miranda(PSDB)	GO (61) 3303-1962	2 Alvaro Dias(PSDB)(9)(15)(20)	PR (61) 3303-4059/4060
Jayme Campos(DEM)	MT (61) 3303-4061/1048	3 Clovis Fecury(DEM)(11)(24)	MA 3303.6349
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)			
Sérgio Souza(PMDB)(3)(14)	PR (61) 3303-6271/ 6261	1 Mozarildo Cavalcanti(PTB)(12)	RR (61) 3303-4078 / 3315
Alfredo Nascimento(PR)(30)(39)(40)	AM (61) 3303-1166	2 Blairo Maggi(PR)(30)	MT (61) 3303-6167
PSD PSOL			
Sérgio Petecão(37)	AC (61) 3303-6706 a 6713	1 Kátia Abreu(38)	TO 2464 / 3303-2708

- (1) Os Líderes do PSDB e do DEM comunicam a formação do bloco composto por seus partidos, mediante o Ofício nº 31/11-GLPSDB, de 10.02.2011, lido na sessão do Senado de 25 de fevereiro de 2011.
- (2) Em 17.02.2011, foi lido o Ofício nº 29, de 2011, da Liderança do PSDB, designando a Senadora Marisa Serrano e o Senador Cyro Miranda como membros titulares; e os Senadores Aloysio Nunes e Flexa Ribeiro como membros suplentes, para comporem a CRA.
- (3) Vaga cedida temporariamente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB (Of. nº 047/2011-GLPTB).
- (4) Em 22.02.2011, foi lido o Ofício nº 58, de 2011, da Liderança do PMDB, designando os Senadores Waldemir Moka, Casildo Maldaner, Eduardo Amorim, Ana Amélia, Ivo Cassol e Benedito de Lira como membros titulares; e os Senadores Garibaldi Alves, Roberto Requião, Valdir Raupp, Luiz Henrique, Ciro Nogueira e João Alberto Souza como membros suplentes, para comporem a CRA.
- (5) Em 22.02.2011, foi lido o Ofício nº 24, de 2011, do Líder do Bloco de Apoio ao Governo, designando os Senadores Delcídio Amaral, Gleisi Hoffmann, João Pedro, Clésio Andrade e Acir Gurgacz como membros titulares; a Senadora Ângela Portela e os Senadores Eduardo Suplicy, Walter Pinheiro, Blairo Maggi, João Durval e Antonio Carlos Valadares como membros suplentes, para comporem a CRA.
- (6) Em 22.02.2011, foi lido o Ofício nº 12, de 2011, da Liderança do DEM, designando o Senador Jayme Campos como membro titular; e a Senadora Kátia Abreu como membro suplente, para comporem a CRA.
- (7) Em 23.02.2011, a Comissão reunida elegeu os Senadores Acir Gurgacz e Waldemir Moka, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado.
- (8) Em 23.03.2011, o Senador Flexa Ribeiro é designado membro titular do Bloco Parlamentar PSDB/DEM na Comissão (Of. nº 063/11-GLPSDB), em substituição à Senadora Marisa Serrano.
- (9) Em 23.03.2011, a Senadora Marisa Serrano é designada membro suplente do Bloco Parlamentar PSDB/DEM na Comissão (Of. nº 063/11-GLPSDB), em substituição ao Senador Flexa Ribeiro.
- (10) Em 29.03.2011, o Senador Rodrigo Rollemberg é designado membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão (Of. nº 040/11-GLBAG).
- (11) Em 05.04.2011, o Senador Demóstenes Torres é designado membro suplente do Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) na Comissão (Of. 033/11 - GLDEM), em substituição à Senadora Kátia Abreu.
- (12) Em 05.04.2011, o Senador Mozarildo Cavalcanti é designado membro suplente do PTB na Comissão (Of. 76/2011 - GLPTB).
- (13) Em 08.06.2011, lido ofício da Senadora Gleisi Hoffmann comunicando, nos termos do inciso II do art. 39 do Regimento Interno do Senado Federal, ter tomado posse no cargo de Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (D.O.U. nº 109, Seção 2, de 8 de junho de 2011).
- (14) Em 16.06.2011, o Senador Sérgio Souza é designado membro titular na Comissão, em vaga cedida pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB (Of. nº 197/2011 - GLPMDB).
- (15) Vago, em virtude de a Senadora Marisa Serrano ter sido nomeada para o cargo de Conselheira do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.
- (16) Em 29.06.2011, o Senador Antonio Russo é designado membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição à Senadora Gleisi Hoffmann (Of. nº 083/2011-GLBAG).
- (17) Vago em razão do término do mandato do Senador João Pedro, face à reassunção do membro titular, Senador Alfredo Nascimento.
- (18) Em 12.07.2011, o Senador Ivo Cassol licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 126 dias, a partir de 13.07.11, conforme RQS nºs 848 e 849 de 2011, aprovado na sessão de 12.07.11.
- (19) Em 14.07.2011, o Senador Reditario Cassol é designado titular do Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PSC/PMN/PV) na Comissão, em substituição ao Senador Ivo Cassol (Of. nº 223/2011-GLPMDB).
- (20) Em 1º.08.2011, o Senador Alvaro Dias é designado membro suplente do Bloco Parlamentar Minoria (PSDB) na Comissão (Of. nº 152/11-GLPSDB).
- (21) O PR deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo, conforme OF. Nº 056/2011-GLPR, lido na sessão do Senado de 3 de agosto de 2011.

- (22) Em 18.08.2011, o Senador Zeze Perrellá é designado membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão (Of. nº 103/2011 - GLDBAG).
- (23) Em 29.09.2011, o Senador João Alberto Souza afastou-se nos termos do art. 56, inciso I, da Constituição Federal, para assumir o cargo de Secretário-Chefe da Assessoria de Programas Especiais, da Casa Civil do Estado do Maranhão, conforme OF. Nº 208/2011-GSJALB.
- (24) Em 05.10.2011, em substituição ao Senador Demóstenes Torres, o Senador Clovis Fecury é designado membro suplente do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão (Of. nº 060/2011-GLDEM).
- (25) Em 14.11.2011, vago em razão do término do mandato do Senador Reditario Cassol, em face da reassunção do membro titular, Senador Ivo Cassol (Of. nº 656/2011-GSICAS).
- (26) Nos termos da decisão do Presidente do Senado publicada no DSF de 17.11.2011.
- (27) Em 16.11.2011, o Senador Ivo Cassol é designado membro titular do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão (OF. GLPMDB nº 294/2011).
- (28) Em 22.11.2011, vaga cedida ao PR pelo Bloco de Apoio ao Governo (Of. nº 137/2011-GLDBAG).
- (29) Em 23.11.2011, o Senador Antonio Russo é designado membro titular em vaga cedida pelo Bloco de Apoio ao Governo na Comissão (Of. Leg. nº 18/2011-GLPR).
- (30) Em 23.11.2011, os Senadores Clésio Andrade e Blairo Maggi são designados membros titular e suplente, respectivamente, do PR na Comissão, em decorrência da revisão da cálculo da proporcionalidade da participação do Partido (Of. Leg. 017/2011 GLPR).
- (31) Em 06.12.2011, o Senador Eduardo Amorim licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 121 dias, conforme os Requerimentos nºs 1.458 e 1.459/2011, aprovados na sessão de 30.11.2011.
- (32) Vaga cedida temporariamente ao PR (OF. Nº 308/2011-GLPMDB).
- (33) Em 07.12.2011, o Senador Lauro Antonio é designado membro titular do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Eduardo Amorim, em virtude de vaga cedida temporariamente ao PR. (Of. 20/2011-GLPR)
- (34) Senador Garibaldi Alves licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 07.12.2011, conforme Ofício nº 130/2011, aprovado na sessão de 07.12.2011.
- (35) Em 13.12.2011, a Senadora Ivonete Dantas é designada membro suplente do Bloco da Maioria (PMDB/PP/PV/PSC) na Comissão, em substituição ao Senador Garibaldi Alves (OF. GLPMDB nº 329/2011).
- (36) Em 16.02.2012, foi lido o Of. nº 6/2012-GLPSD, comunicando o compartilhamento de vagas entre o PSD e o PSOL na Comissão.
- (37) Em 16.02.2012, o Senador Sérgio Petecão é designado membro titular do PSD/PSOL na Comissão (Of. nº 6/2012-GLPSD).
- (38) Em 16.02.2012, a Senadora Kátia Abreu é designada membro suplente do PSD/PSOL na Comissão (Of. nº 6/2012-GLPSD).
- (39) Em 20.03.2012, o Senador Clésio Andrade comunicou ao Senado sua filiação partidária ao PMDB (Of.GSCAND nº 91/2012, lido na sessão desta data).
- (40) Em 21.03.2012, o Senador Alfredo Nascimento é designado membro titular do PR na Comissão, em substituição ao Senador Clésio Andrade (Of. nº 004/2012-GLPR).
- (41) Os Líderes do PTB e do PR comunicam a formação do Bloco União e Força, composto por seus partidos, mediante o OF. Nº 064/GLPTB/SF, lido na sessão do Senado de 3 de abril de 2012.
- (42) Em 06.04.2012, vago em virtude de a Senadora Ivonete Dantas não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Garibaldi Alves.
- (43) Em 05.04.2012, vago em virtude de o Senador Lauro Antonio não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Eduardo Amorim.
- (44) Em 10.04.2012, foi lido expediente do Senador Eduardo Amorim comunicando ter o PSC deixado de integrar o Bloco Parlamentar da Maioria; foi lido também o OF. Nº 004/2012-GLBUF/SF, da Liderança do Bloco Parlamentar União e Força e da Liderança do PSC, comunicando que o PSC passou a integrar aquele Bloco.
- (45) Senador Acir Gurgacz licenciou-se por 123 dias, nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, a partir de 29.06.12, conforme os Requerimentos nºs 609 e 610, de 2012, aprovados na sessão de 28.06.12.
- (46) Senador Acir Gurgacz licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 123 dias, a partir de 29.06.12, conforme os Requerimentos nºs 609 e 610, de 2012, aprovados na sessão de 28.06.12.

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUINTAS-FEIRAS, ÀS 08:30HS
SECRETÁRIO(A): MARCELLO VARELLA
TELEFONE-SECRETARIA: 3303 3506
FAX: 3303 1017

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: marcello@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
SUBSECRETARIA DE APOIO ÀS COMISSÕES PERMANENTES

**2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
54ª LEGISLATURA**

**Em 5 de julho de 2012
(quinta-feira)
às 08h30**

PAUTA

21ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA - CRA

Deliberativa	
Local	Ala Senador Alexandre Costa, Plenário 15, Anexo II - Senado Federal.

PAUTA

ITEM 1

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 396, de 2011

- Terminativo -

Altera a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para autorizar a concessão de subvenção econômica para agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que empreendam práticas de conservação ambiental.

Autoria: Senadora Ana Rita

Relatoria: Senador Waldemir Moka

Relatório: Pela aprovação do PLS nº 396, de 2011.

Observações:

1. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental perante a CMA.
2. A matéria foi apreciada pela CMA, tendo sido aprovado o Parecer pela aprovação do Projeto.
3. A matéria constou da Pauta da 15ª Reunião Extraordinária da CRA realizada em 31/05/2012, ocasião em que o Senador Waldemir Moka efetuou a leitura do relatório favorável ao PLS nº 396/2011, como também constou da Pauta da 19ª Reunião Extraordinária realizada em 28/06/2012. Projeto em fase de discussão e votação.
4. A matéria será encaminhada à Secretaria Geral da Mesa.

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Texto inicial](#)

[Legislação citada](#)

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

[Relatório](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

[Parecer aprovado na comissão](#)

ITEM 2

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 252, de 2011

- Terminativo -

Cria o Programa de Microdestilarias de Alcool e Biocombustíveis - PROMICRO, e dá outras providências.

Autoria: Senador Acir Gurgacz

Relatoria: Senadora Ana Amélia

Relatório: Pela aprovação do PLS nº 252, de 2011, com 2 emendas que apresenta.

Observações:

1. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental perante a CRA.
2. Na 43ª Reunião Extraordinária da CRA realizada em 26/10/2011, a Comissão realizou Audiência Pública para instruir o PLS nº 252/2011.
3. A matéria constou da Pauta da 19ª Reunião Extraordinária da CRA realizada em 28/06/2012, ocasião em que a Senadora Ana Amélia efetuou a leitura do relatório favorável ao PLS nº 252/2011 com as Emendas nº 1 e 2. Projeto em fase de discussão e votação.

4. A matéria será encaminhada à Secretaria Geral da Mesa.**Textos disponíveis:**[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)**Comissão de Agricultura e Reforma Agrária**[Relatório](#)[Relatório](#)**ITEM 3****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 383, de 2011****- Não Terminativo -**

Altera o art. 25 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, para conceder descontos especiais nas tarifas de energia elétrica que for utilizada para irrigação e aquicultura.

Autoria: Senador Walter Pinheiro

Relatoria: Senador Cyro Miranda

Relatório: Pela aprovação do PLS nº 383, de 2011, com uma emenda que apresenta.

Observações:

- 1. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental perante a CRA.*
- 2. A matéria será apreciada pela CAE em decisão terminativa.*

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)[Avulso de requerimento \(RQS 1.184/2011\)](#)[Avulso de requerimento \(RQS 1.524/2011\)](#)**Comissão de Agricultura e Reforma Agrária**[Relatório](#)[Relatório](#)**ITEM 4****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 626, de 2011****- Não Terminativo -**

Dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e dá outras providências.

Autoria: Senador Flexa Ribeiro

Relatoria: Senador Mozarildo Cavalcanti

Relatório: Pela aprovação do PLS nº 626, de 2011.

Observações:

- 1. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental perante a CDR.*
- 2. A matéria foi apreciada pela CDR, tendo sido aprovado o Parecer pela aprovação do Projeto.*
- 3. Na 9ª Reunião Extraordinária da CRA realizada em 26/04/2012, a Comissão realizou Audiência Pública para instruir o PLS nº 626/2011.*
- 4. O Projeto constou da Pauta da 19ª Reunião Extraordinária da CRA realizada em 28/06/2012.*
- 5. A matéria será apreciada pela CMA em decisão terminativa.*

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)**Comissão de Agricultura e Reforma Agrária**[Relatório](#)[Relatório](#)**Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo**[Relatório](#)[Relatório](#)[Parecer aprovado na comissão](#)**ITEM 5****[AVISO Nº 37, de 2011](#)****- Não Terminativo -**

Encaminha cópia do Acórdão nº 552, de 2011, referente a indícios de irregularidades na execução de convênios firmados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, na Superintendência Regional do Estado de Tocantins (TC 024.516/2007-0).

Autoria: Tribunal de Contas da União

Relatoria: Senador Eduardo Suplicy

Relatório: Pelo arquivamento do AVS nº 37, de 2011.

Observações:

1. A matéria constou da Pauta da 19ª Reunião Extraordinária da CRA realizada em 28/06/2012.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)**Comissão de Agricultura e Reforma Agrária**[Relatório](#)

1



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 396, DE 2011

Altera a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para autorizar a concessão de subvenção econômica para agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que empreendam práticas de conservação ambiental.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Inclua-se o seguinte art. 5º-B na Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992:

“Art. 5º-B. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenções econômicas na forma de rebates, bônus de adimplência, redução de juros, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, que preencham os requisitos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e que empreendam práticas de conservação do meio ambiente, nas operações de crédito rural contratadas, ou que vierem a ser contratadas, com as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

§ 1º Para fazer jus ao benefício de que trata o *caput*, o agricultor familiar camponês ou empreendedor familiar rural deverá desenvolver práticas que contribuam para a conservação e recuperação do solo e que sejam atestadas por instituição pública federal competente, na forma de regulamento.

2

§ 2º Para enquadramento no *caput* deste artigo, o agricultor familiar camponês ou empreendedor familiar rural deverá ser posseiro, proprietário, assentado da reforma agrária, meeiro, parceiro ou arrendatário.

§ 3º Para fins de comprovação do disposto no § 2º, o agricultor familiar camponês ou empreendedor familiar rural deverá apresentar certificado de cadastro de imóvel rural (CCIR) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ou Contrato de Arrendamento Rural, de Meação ou de Parceria Agrícola, Escritura de Proprietário Rural, ou Certidão de Registro do Imóvel, devidamente registrado no cartório competente, ou a Concessão de Direito Real de Uso.

§ 4º Não se aplica ao posseiro agricultor familiar camponês ou empreendedor familiar rural o disposto no § 3º.

§ 5º As subvenções de que tratam o *caput* deste artigo serão concedidas na forma de regulamento específico" (NR)

Art. 2º O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do art. 5º e no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante do benefício decorrente do disposto nesta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.

Art. 3º A subvenção de que trata esta Lei produzirá efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto no art. 2º.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A adaptação do crédito rural, com a promoção adequada de mecanismos de subvenção econômica, para conservação e recuperação de solo, com o reflorestamento e/ou a regeneração florestal pode representar uma medida estratégica para fomentar a agricultura familiar camponesa em todo o Brasil.

Com pequeno incentivo econômico, boas práticas conservacionistas podem ser desenvolvidas, com reflexos positivos tanto para a produção quanto para a conservação do meio ambiente. Por exemplo, o plantio em nível e o terraceamento, o plantio consorciado e a rotação de culturas, a adubação química e orgânica, a proteção e recuperação de nascentes podem ser estabelecidos como parâmetros para que o pequeno produtor rural receba incentivo por meio de subvenção econômica, que poderá

3

ajudar na estratégia de desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, ampliar a renda em regiões empobrecidas do País.

Nunca é demais lembrar que o investimento inclui o preparo, o plantio e a adubação do solo, os tratos culturais, o cercamento e o desassoreamento dos mananciais existentes em cada imóvel. Medidas simples que, por certo, contribuirão para inserir mais e mais produtores familiares na defesa do Meio Ambiente.

Além disso, a diversificação das atividades agropecuárias na agricultura familiar camponesa, com a inclusão dos hortifrutigranjeiros, da indústria caseira, do turismo rural e da criação de pequenos animais, poderá contribuir decisivamente para melhoria da qualidade de vida no campo, com melhor distribuição de renda e redução do desmatamento.

Em face do exposto, solicitamos apoio dos nobres colegas para aprovação desta Proposição, para que o crédito rural brasileiro seja diferenciado para agricultura familiar camponesa e que cumpra, além da função de melhoria de renda, o objetivo de promover o desenvolvimento com preservação ambiental.

Sala das Sessões,

Senadora **ANA RITA**

4

*LEGISLAÇÃO CITADA***LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006.**

Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º

.....

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

5

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

§ 3º O Conselho Monetário Nacional - CMN pode estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, de forma a contemplar as especificidades dos seus diferentes segmentos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

6

§ 4º Podem ser criadas linhas de crédito destinadas às cooperativas e associações que atendam a percentuais mínimos de agricultores familiares em seu quadro de cooperados ou associados e de matéria-prima beneficiada, processada ou comercializada oriunda desses agricultores, conforme disposto pelo CMN. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º

.....
.....
.....

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

7

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

8

CONSTITUIÇÃO FEDERAL**Título VI
Da Tributação e do Orçamento****Capítulo II
Das Finanças Públicas****Seção II
Dos Orçamentos**

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, e de Agricultura e Reforma Agrária, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 07/07/2011.

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2011, da Senadora Ana Rita, que *altera a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para autorizar a concessão de subvenção econômica para agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que empreendam práticas de conservação ambiental.*

RELATOR: Senador WALDEMIR MOKA

I – RELATÓRIO

Por designação do Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), cabe-nos relatar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 396, de 2011, de autoria da nobre Senadora Ana Rita, que *altera a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para autorizar a concessão de subvenção econômica para agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que empreendam práticas de conservação ambiental.*

O art. 1º do PLS inclui o art. 5º-B na Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para autorizar o Poder Executivo a conceder, nas operações de crédito rural realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural, subvenções econômicas na forma de rebates, bônus de adimplência, redução de juros, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que atendam os requisitos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e adotem práticas de conservação do meio ambiente. Estabelece, também, que essas práticas ambientais deverão ser atestadas pelo órgão federal competente, na forma do regulamento.

Para fazer jus aos benefícios acima referidos, nos termos dos

§§ 1º a 3º do PLS, o agricultor familiar ou empreendedor deverá ser posseiro, proprietário, assentado de programas de reforma agrária, meeiro, parceiro ou arrendatário, condição que deverá ser comprovada mediante apresentação de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), fornecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ou Contrato de Arrendamento Rural, de Meação ou de Parceria Agrícola, Escritura de Proprietário Rural, ou Certidão de Registro do Imóvel ou Concessão de Direito Real de Uso. Essa comprovação não será exigida quando o beneficiário for posseiro.

O art. 2º determina que, para o cumprimento do disposto no art. 5º e no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o Poder Executivo estimará o montante do benefício proposto pelo projeto e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos sessenta dias da publicação da lei que resultar do projeto ora referido.

O art. 3º, por seu turno, estipula que essa subvenção produzirá efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto no art. 2º. Por fim, o art. 4º estatui a cláusula de vigência da futura lei.

O PLS nº 396, de 2011, foi distribuído à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e, em decisão terminativa, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Na CMA, o Projeto recebeu parecer pela aprovação, tendo sido Relator *ad hoc* o Senador ANÍBAL DINIZ.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Em face do caráter terminativo, cabe a esta Comissão manifestar-se quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito da matéria.

No tocante à constitucionalidade, estão obedecidos os requisitos constitucionais que dizem respeito à competência legislativa da

União (art. 22, da Constituição Federal – CF); às atribuições do Congresso Nacional (art.s 48 a 52, CF); e à iniciativa (art. 61, *caput*, CF).

No que concerne à juridicidade, o PLS nº 396, de 2011, inova no ordenamento jurídico e dispõe de coercitividade, estando, dessarte, consoante com a legislação pátria.

Além disso, entende-se que a Proposição está também vazada na boa técnica legislativa de que tratam as Leis Complementares nºs 95, de 26 de fevereiro de 1998, e 107, de 26 de abril de 2001.

Com respeito ao mérito, cabe destacar que compete à CRA, nos termos do art. 104-B, VIII e IX, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar o mérito das matérias relativas ao uso e conservação do solo na agricultura e utilização e conservação, na agricultura, dos recursos hídricos e genéticos.

Nesta oportunidade, observa-se uma proposta clara de incentivo econômico para fomentar boas práticas ambientais no âmbito da agricultura familiar. O instrumento escolhido se mostra altamente pertinente, uma vez que esse segmento da agricultura necessita de financiamento público para geração da produção agropecuária.

De acordo com dados do Censo Agropecuário de 2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, ou seja, 84,4% do total, ocupando 24,3% da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros (80,25 milhões de hectares) e com produção de cerca de 38% do valor total da produção dos estabelecimentos. Portanto, o segmento é muito importante para a agricultura brasileira.

Em 2005, a Organização das Nações Unidas patrocinou a elaboração de um relatório sobre a avaliação de ecossistemas. Naquela oportunidade, estudos sobre pagamento por serviços ambientais foram feitos notadamente em três áreas: mitigação de mudanças climáticas, preservação de bacias hidrográficas e conservação de biodiversidade. Entendemos que a proposta da nobre Senadora Ana Rita contempla medidas que podem ajudar nessas três vertentes ambientais.

Portanto, por tratar de importante segmento produtivo, e por contribuir para medidas de mitigação de danos ambiental com orientação

econômica, o PLS nº 396, de 2011, merece ser aprovado.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela *aprovação* do PLS nº 396, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2011, da Senadora Ana Rita, que *“altera a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para autorizar a concessão de subvenção econômica para agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que empreendam práticas de conservação ambiental”*.

RELATOR: Senador ACIR GURGACZ

RELATOR “ad hoc”: Senador ANIBAL DINIZ

I – RELATÓRIO

Ora sob exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 396, de 2011, de autoria da Senadora Ana Rita, acrescenta um art. 5º-B à Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para autorizar o Poder Executivo a conceder, nas operações de crédito rural realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural, subvenções econômicas na forma de rebates, bônus de adimplência, redução de juros, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que atendam os requisitos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e adotem práticas de conservação do meio ambiente. Estabelece, também, que essas práticas ambientais deverão ser atestadas pelo órgão federal competente, na forma do regulamento.

Para fazer jus aos benefícios acima referidos, o agricultor familiar ou empreendedor deverá ser posseiro, proprietário, assentado de programas de reforma agrária, meeiro, parceiro ou arrendatário, condição que deverá ser comprovada mediante apresentação de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), fornecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ou Contrato de Arrendamento Rural, de Meação ou de Parceria Agrícola, Escritura de Proprietário Rural, ou Certidão de Registro do Imóvel ou Concessão de Direito Real de Uso. Essa comprovação não será exigida quando o beneficiário for posseiro.

Determina ainda, em seu art. 2º, que, visando o cumprimento do disposto no art. 5º e no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o Poder Executivo estimará o montante do benefício proposto pelo projeto e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos sessenta dias da publicação da lei que resultar do projeto ora referido.

Finalmente, o projeto estipula que essa subvenção produzirá efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto no art. 2º.

Na justificação que acompanha a proposição, a autora argumenta que pequeno incentivo econômico, por meio do crédito rural, permitirá aos agricultores a adoção de boas práticas conservacionistas, com reflexo positivo tanto para a produção quanto para o meio ambiente.

O PLS nº 396, de 2011, foi distribuído à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e, em decisão terminativa, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, II, *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, apreciar o mérito das matérias relativas à proteção do meio ambiente.

Há, na sociedade, percepção crescente de que a defesa do meio ambiente, em especial o combate ao desmatamento, dificilmente terá sucesso se baseada exclusivamente em mecanismos de comando e controle. Há clara insatisfação de muitos proprietários rurais com as exigências da legislação ambiental, os quais argumentam que a manutenção da cobertura vegetal em suas propriedades – especialmente sob as formas de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL) – gera benefícios concretos para toda a sociedade, mas representa, para eles, pesado sacrifício em termos de oportunidades de exploração do solo. Prevalece, assim, a visão de que, para gerar benefícios a toda a sociedade, as normas em vigor impõem sobre eles um ônus injustificável.

Daí a consciência de que os instrumentos tradicionais de fiscalização devem ser acompanhados por incentivos e compensações a produtores rurais pelos serviços ambientais que prestam à sociedade ao manterem a cobertura arbórea de espaços territoriais sob seu domínio.

O projeto de lei em pauta reveste-se de inegável relevância ao direcionar tais benefícios a uma classe de produtores rurais em permanente situação de vulnerabilidade econômica – os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, definidos pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, como aqueles que, entre outros aspectos, não detêm área maior que quatro módulos fiscais e utilizam, predominantemente, mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas de seus estabelecimentos ou empreendimentos. Deve-se ressaltar, ainda, que essa lei inclui extrativistas e pequenos silvicultores nessa categoria de produtores rurais.

Cumpre enfatizar que o acesso ao crédito rural constitui uma das maiores dificuldades enfrentadas por essa classe de produtores, bem como fonte permanente de insegurança e ameaça à sua sobrevivência. Ao vincular a concessão de tratamento favorecido no crédito rural à adoção de boas práticas de conservação da natureza, mediante alteração da Lei nº 8.427, de 1992, que “dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural”, o projeto de lei em exame presta inestimável contribuição à defesa do meio ambiente em nosso país.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2011.

| Sala da Comissão, 13 de dezembro de 2011

| Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

| Senador ANIBAL DINIZ, Relator “ad hoc”

2



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 252, DE 2011

Cria o Programa de Microdestilarias de Álcool e Biocombustíveis – PROMICRO, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É criado o Programa de Microdestilarias de Álcool e Biocombustíveis – PROMICRO, que atenderá prioritariamente aos agricultores familiares, assim definidos nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 e às suas cooperativas agropecuárias.

§ 1º Entende-se por microdestilaria a unidade com capacidade de produção de até cinco mil litros de álcool ou biocombustíveis por dia.

§ 2º O Promicro incluirá, além da produção de álcool e biocombustíveis, o aproveitamento agrícola e industrial de outros produtos derivados, além do aproveitamento da palha e do bagaço para projetos de autoprodução e cogeração de energia elétrica.

Art. 2º Os contratos de financiamento de microdestilarias de álcool e biocombustíveis serão realizados com prazo de oito anos e dois anos de carência.

2

Art. 3º As microdestilarias poderão comercializar seus produtos diretamente com cooperativas ou associações de produtores rurais.

Art. 4º Os recursos para o Promicro terão como fonte as dotações do orçamento da União.

Art. 5º Esta lei entra em vigor cento e vinte dias após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Quando foi criado na década de 70 do século passado, o Proálcool baseou-se na produção de cana-de-açúcar em grandes propriedades e seu processamento em grandes usinas de açúcar e álcool. Nos anos 90 e na primeira década do século presente, consolidaram-se a legislação e as políticas de fortalecimento dos agricultores familiares. Paralelamente, a busca por combustíveis alternativos vem ganhando destaque nas últimas décadas, motivada por fatores ambientais, econômicos e sociais.

As atuais normas do setor de combustíveis impedem a venda do produto pelos agricultores diretamente para o público. Entretanto, há a possibilidade de estabelecimento de parcerias entre cooperativas e órgãos públicos e privados, como prefeituras, e o uso do etanol entre os associados.

É sabido que a produção dos biocombustíveis no Brasil tem um potencial enorme em termos de geração de emprego e renda e que é particularmente valioso em regiões onde as alternativas de desenvolvimento econômico são mais escassas. Por essa razão, não faz sentido dificultar e encarecer a comercialização da produção de pequenos produtores, como ocorre hoje. Estes se vêem muito prejudicados por diversos dispositivos legais que centralizam as atividades de comercialização dos combustíveis. Propomos, então, que as microdestilarias tenham o direito de vender sua produção para cooperativas ou associações de produtores. Desta forma, estaremos dinamizando a economia local e evitando uma série de ineficiências que decorrem da atual obrigação de que toda a distribuição se dê por intermédio de distribuidores autorizados.

Há inúmeros exemplos de microdestilarias em funcionamento no País e já existe um mercado incipiente fornecedor de equipamentos e serviços de assistência técnica para sua instalação e operação. Todavia, é um mercado com grande potencial de expansão e não há microdestilarias com capacidade máxima de 5 mil litros/dia entre as unidades produtoras cadastradas no Departamento da Cana-de-açúcar e Agroenergia, da Secretaria de Produção e Agroenergia do Ministério da Agricultura, Pecuária e

3

Abastecimento. Atualmente existem 436 unidades cadastradas, sendo 299 mistas (açúcar e álcool), 120 de etanol e 12 produtoras de açúcar (e 5 sem lançamento no Cadastro).

Estudos da Unicamp mostram que a implantação de microdestilarias rendeu a famílias da zona rural de Campinas uma renda de R\$ 4 mil a R\$ 5 mil reais mensais a partir da plantação de cana e produção de etanol. O combustível abastece a frota de veículos oficiais da prefeitura através de uma parceria, e também permite o fornecimento de açúcar para as escolas municipais.

A Cooperativa Mista de Produção, Industrialização e Comercialização de Biocombustíveis do Brasil Ltda (Cooperbio), organizada e dirigida por pequenos e médios proprietários de terra da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, articulou um convênio de R\$ 2,3 milhões com a Petrobras, para implantação de nove microdestilarias, para serem usadas por 15 a 25 famílias cada. A empresa recebe parte da produção de etanol e valida o novo modelo tecnológico de produção. O restante do combustível produzido é consumido pelos próprios produtores ou por associados à cooperativa como sócios consumidores em pontos de abastecimento.

O etanol possui ainda outros usos industriais, tendo como consumidores a indústria farmacêutica, de perfumes e cosméticos, para fins de corantes, fabricação de vernizes e lacas, preparo de matérias explosivas, para fabricação de matérias plásticas, iluminação de ambientes, aquecimento, fabricação de éter, matéria-prima na produção de borracha sintética e carburante de motores fixos ou não (álcool combustível). Tais usos mostram o potencial de inserção de agricultores familiares e suas cooperativas em outras cadeias produtivas, que não somente a de álcool combustível.

A microdestilaria possibilita ainda um sistema de produção de energia para outras atividades agropecuárias, entre as quais secagem e processamento de alimentos, e produção de doces e compotas. Além do álcool etílico e biocombustíveis, uma microdestilaria poderá ainda ensejar o aproveitamento da vinhaça, para fertilização do solo ou produção de biogás; da palha e do bagaço de cana, para fabrico de ração animal, ou para a geração de eletricidade em pequenas usinas, e a industrialização e comercialização de melado, açúcar mascavo, rapadura, e mesmo do palmito da ponta da cana, produto nobre e de apreciável teor protéico, ainda não utilizado, mas que poderá ainda trazer a vantagem de evitar a dizimação de espécies vegetais da Mata Atlântica, que hoje se encontram ameaçadas de extinção, em razão de sua exploração indiscriminada e irracional, visando à extração de palmito.

Assim, apresenta-se este projeto de lei, que cria o Programa de Microdestilarias de Álcool e Biocombustíveis – Promicro, por intermédio do qual agricultores familiares e suas cooperativas agropecuárias poderão obter financiamento de instituições bancárias estatais, para instalar microdestilarias de álcool e biocombustíveis e

4

realizar o aproveitamento agrícola e industrial de outros subprodutos da cana-de-açúcar e, além disso, fazer uso da palha e do bagaço de cana, em projetos de autoprodução e co-geração de eletricidade, nos termos do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), do Ministério de Minas e Energia.

Estados como Minas Gerais (em 2005), Rondônia (em 2008) e Rio de Janeiro (em 2009) já aprovaram leis estaduais incentivando a implantação de microdestilarias. Portanto, pelos argumentos expostos, vimos solicitar o apoio de nossos nobres pares desta Casa a este projeto.

Sala das Sessões,

Senador **ACIR GURGACZ**

5
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006.

Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Art. 2º A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais serão articuladas, em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

6

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

§ 3º O Conselho Monetário Nacional - CMN pode estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, de forma a contemplar as especificidades dos seus diferentes segmentos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 4º Podem ser criadas linhas de crédito destinadas às cooperativas e associações que atendam a percentuais mínimos de agricultores familiares em seu quadro de cooperados ou associados e de matéria-prima beneficiada, processada ou comercializada oriunda desses agricultores, conforme disposto pelo CMN. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

Art. 4º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios:

I - descentralização;

II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;

III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;

IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.

Art. 5º Para atingir seus objetivos, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas:

7

- I - crédito e fundo de aval;
- II - infra-estrutura e serviços;
- III - assistência técnica e extensão rural;
- IV - pesquisa;
- V - comercialização;
- VI - seguro;
- VII - habitação;
- VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária;
- IX - cooperativismo e associativismo;
- X - educação, capacitação e profissionalização;
- XI - negócios e serviços rurais não agrícolas;
- XII - agroindustrialização.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 13/05/2011.

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o PLS nº 252, de 2011, que *cria o Programa de Microdestilarias de Álcool e Biocombustíveis – PROMICRO, e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora ANA AMÉLIA

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 252, de 2011, de autoria do Senador Acir Gurgacz, que tem como objetivo promover as microdestilarias de álcool e biocombustíveis.

O projeto foi despachado a esta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) em decisão terminativa.

A proposição cria, no seu art. 1º, o programa de Microdestilarias de Álcool e Biocombustíveis – PROMICRO, voltado prioritariamente para os agricultores familiares e suas cooperativas. Ele promoverá, além da produção de álcool e biocombustíveis, o aproveitamento agrícola e industrial de outros derivados.

O art. 2º prevê contratos de financiamento para as microdestilarias com prazo de oito anos e dois anos de carência.

O art. 3º autoriza as microdestilarias a comercializarem seus produtos diretamente com cooperativas ou associações de produtores rurais.

O art. 4º define que o PROMICRO receberá dotações do orçamento da União.

O art. 5º estabelece a cláusula de vigência.

O projeto reproduz, com algumas adaptações, o PLC nº 32, de 2003, que, por sua vez, teve como origem o PL nº 868, de 1999, de autoria do Deputado Gilberto Kassab. Na Câmara dos Deputados, a proposição foi analisada pelas Comissões de Agricultura e Política Rural, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Redação, e obteve parecer favorável em todas.

No Senado, o PLC nº 32, de 2003, obteve parecer favorável na Comissão de Assuntos Econômicos. Foram aprovados requerimentos solicitando que a matéria fosse apreciada também pelas Comissões de Assuntos Econômicos e de Agricultura e Reforma Agrária. Contudo, a proposição acabou sendo arquivada em janeiro de 2011, ao final da legislatura.

Em 26 de outubro deste ano, foi realizada Audiência Pública para instruir o projeto, em cumprimento ao Requerimento nº 40, de 2011-CRA, de nossa autoria.

II – ANÁLISE

Como esta Comissão tem a incumbência de pronunciar-se de forma terminativa sobre o projeto, faz-se necessária a verificação da constitucionalidade do projeto e, nesse âmbito, legislar sobre energia é competência do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 22, IV, e 48, da Carta Magna, o que torna a proposição adequada aos ditames constitucionais. Como se observa, também, aderência da proposição aos aspectos de juridicidade e regimentalidade, conclui-se pela constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade do projeto.

No mérito, o PLS nº 252, de 2011, tem a virtude de procurar promover a expansão de microdestilarias nas mãos de agricultores familiares e de estimular o aproveitamento agrícola e industrial dos produtos derivados. Sua ênfase no pequeno produtor fica demonstrada na definição dada para

microdestilaria: unidades com capacidade de produção de até cinco mil litros de álcool ou biocombustível por dia.

Uma das propostas de maior impacto para os pequenos produtores é a de autorizar a comercialização dos produtos diretamente com cooperativas ou associações de produtores rurais. Atualmente, na ausência de uma lei geral que regule a venda e revenda de combustíveis, a Portaria nº 116, de 2000, da ANP, que regulamenta o exercício da atividade de revenda varejista de combustível automotivo, assim determina:

PORTARIA ANP Nº. 116, DE 05.07.2000

Art. 2º. A atividade de revenda varejista consiste na comercialização de combustível automotivo em estabelecimento denominado posto revendedor.

.....

Art. 3º. A atividade de revenda varejista de combustível automotivo somente poderá ser exercida por pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras que atender, em caráter permanente, aos seguintes requisitos:

I - possuir registro de revendedor varejista expedido pela ANP;
e

II - dispor de posto revendedor com tancagem para armazenamento e equipamento medidor de combustível automotivo.

.....

"Art. 8º. O revendedor varejista somente poderá adquirir combustível automotivo de pessoa jurídica que possuir registro de distribuidor e autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível, biodiesel, mistura óleo diesel/biodiesel especificada ou autorizada pela ANP e outros combustíveis automotivos, concedidos pela ANP."

Em consequência dessas disposições, o combustível produzido tem que, necessariamente, ser comercializado por intermédio de uma distribuidora, que só poderá vender para posto revendedor. Essa exigência gera muitas ineficiências.

Além disso, os biocombustíveis, para serem verdadeiros instrumentos de desenvolvimento social, devem ser produzidos em pequenas unidades espalhadas por todo o País. Contudo, a centralização da comercialização nas distribuidoras inibe esse processo, visto que as distribuidoras dão preferência a contratos com grandes fornecedores, deixando os pequenos produtores marginalizados.

Ao permitir que as microdestilarias tenham o direito de vender sua produção para cooperativas ou associações de produtores, assegura-se ao pequeno produtor um mercado para seu produto, sem por em risco a qualidade do álcool ou a eventual cobrança de tributos. Esse constitui o primeiro passo para parcerias que poderão dinamizar áreas com carência de alternativas de desenvolvimento econômico.

Há exemplos já implantados de cooperativas que vendem combustíveis para as prefeituras e açúcar para as escolas municipais. Além disso, como o etanol possui uma multiplicidade de usos industriais, tais como na produção de farmacêuticos, cosméticos, plásticos e corantes, o fortalecimento das microdestilarias permitirá a inserção de agricultores familiares e suas cooperativas em outras cadeias produtivas que não a do álcool combustível, o que servirá para robustecer a economia local.

Por fim, as microdestilarias podem ser de grande valor na geração de eletricidade para uso local, a partir de resíduos como bagaço e palha de cana. Esses resíduos podem também servir de insumo para a produção de fertilizantes e de ração para animais. São inúmeras as oportunidades que se abrem para o pequeno produtor.

Pelo exposto acima, fica clara a importância de se criar um programa que ajude os pequenos produtores a montarem suas microdestilarias e encontrarem mercado para seus produtos. No entanto, para evitar dificuldades futuras no que diz respeito à qualidade dos produtos e ao pagamentos de tributos, cremos conveniente introduzir alguns dispositivos destinados a coibir irregularidades.

Em primeiro lugar, recomendamos a inclusão de parágrafo que submeta a instalação e o funcionamento das microdestilarias à aprovação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Desta

forma, estaremos assegurando uma melhor fiscalização de suas atividades.

Além disso, convém ressaltar que os produtos comercializados pelas microdestilarias terão de atender às especificações baixadas pela ANP, de modo a garantir a qualidade do etanol e do biodiesel entregues às cooperativas e aos produtores rurais.

Por fim, é importante explicitar que as microdestilarias somente poderão comercializar seus produtos com cooperativas e associações de produtores rurais.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 252, de 2011, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CRA **(ao PLS nº 252, de 2011)**

Acrescente-se ao art. 1º do PLS nº 252, de 2011, o seguinte parágrafo 3º:

“Art. 1º

.....
§ 3º A instalação e o funcionamento das microdestilarias deverão ser autorizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, nos termos do inciso XVI do art. 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.”

EMENDA Nº – CRA
(ao PLS nº 252, de 2011)

Dê-se ao art. 3º do PLS nº 252, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 3º As microdestilarias poderão comercializar seus produtos diretamente, mas somente com cooperativas ou associações de produtores rurais.

§ 1º Caso as microdestilarias comercializem biocombustíveis, assim compreendidos etanol e biodiesel, ficarão obrigadas a garantir a qualidade do produto em todo o território nacional, segundo as especificações da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

§ 2º Para adquirir biocombustível das microdestilarias, as cooperativas e associações de agricultores deverão possuir, quando couber, Ponto de Abastecimento autorizado pela ANP.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

3

4

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, que *dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e dá outras providências*.

RELATOR: Senador MOZARILDO CAVALCANTI

I – RELATÓRIO

Em análise nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011, apresentado pelo Senador Flexa Ribeiro, que dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e estabelece diretrizes para o zoneamento agroecológico da região.

O art. 1º da proposição define o assunto regulado; e o art. 2º autoriza o plantio de cana-de-açúcar nas áreas dos biomas Cerrado e Campos Gerais para os fins listados, desde que observadas as disposições do Código Florestal Brasileiro.

O art. 3º determina que a expansão sustentável da cana-de-açúcar, nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal, se dê mediante a observância das diretrizes listadas.

O art. 4º lista os objetivos que devem pautar o plantio de cana-de-açúcar nas áreas dos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal.

O art. 5º diz que regulamento estabelecerá as condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial à produção e

industrialização de cana-de-açúcar, açúcar, etanol, demais biocombustíveis e de outros produtos derivados da cana-de-açúcar nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal.

Por fim, o art. 6º traz a cláusula de vigência.

O PLS nº 626, de 2011, foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo a esta última a decisão terminativa.

Em reunião realizada em 22 de março de 2012, a CDR aprovou o Relatório, de minha autoria, que passou a constituir o Parecer da Comissão pela aprovação do Projeto.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos III e VIII do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária opinar sobre proposições pertinentes a agricultura, pecuária e abastecimento ou ao uso e conservação do solo na agricultura.

Preliminarmente, consideramos que o PLS nº 626, de 2011, se coaduna com os ditames da Constituição Federal, em especial o art. 43, que trata da redução das desigualdades regionais. A proposição não fere a ordem jurídica vigente. O PLS também atende às normas para elaboração e alteração de leis, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Com relação ao mérito, o Autor apresenta argumentos convincentes e coerentes com a realidade da região que seria afetada pela aprovação do PLS. A existência na região amazônica de amplas áreas já exploradas com pecuária ou com lavouras, que possuem alta aptidão para a produção de cana-de-açúcar e que estão impossibilitadas de participar da produção nacional de álcool configura uma situação inconsistente com as necessidades de produção de energia renovável no nosso País.

O estudo mencionado na Justificação do PLS traz informações de

grande relevância: o Estado do Pará possui, considerando apenas a região hoje ocupada pela atividade agropastoril, predominantemente pecuária extensiva, 9 milhões de hectares com aptidão para produzir cana-de-açúcar, o que supera em muito o que o Brasil planta hoje, cerca de 6,6 milhões de hectares. Trata-se de potencial produtivo que não pode ser desprezado.

O autor redigiu a sua proposição com os cuidados necessários para evitar que ocorra uma expansão desenfreada da lavoura de cana-de-açúcar na região ao explicitar, no art. 5º, que *“regulamento estabelecerá também as condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial à produção e industrialização de cana-de-açúcar, açúcar, etanol, demais biocombustíveis e de outros produtos derivados da cana-de-açúcar nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal”*.

A ampliação da produção de cana-de-açúcar na Amazônia Legal, desde que observadas as restrições relativas às alterações ambientais, possibilitaria a elevação da produtividade da terra e do trabalho naquelas áreas ocupadas, predominantemente, por atividades pouco produtivas, contribuindo para a geração de riqueza e empregos.

Portanto, no mérito somos favoráveis ao PLS em análise.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011, de autoria do Senador Flexa Ribeiro.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 626, DE 2011

Dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e estabelece diretrizes para o zoneamento agroecológico da região.

Art. 2º Fica autorizado o plantio de cana-de-açúcar em áreas alteradas e nas áreas dos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal, observadas as disposições do Código Florestal Brasileiro.

Art. 3º A expansão sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal observará as seguintes diretrizes:

I - a proteção do meio ambiente;

II - a conservação da biodiversidade;

III - a utilização racional dos recursos naturais;

IV – o uso de tecnologia apropriada para produção em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal;

- V - o respeito à função social da propriedade;
- VI - a promoção do desenvolvimento econômico e social da região;
- VIII - valorização do etanol como commodity energética;
- IX - o respeito ao trabalhador;
- X - o respeito à livre concorrência;
- XI - o respeito à segurança alimentar e à nutrição adequada como direitos fundamentais do ser humano; e
- XII - a ocupação prioritária de áreas degradadas ou de pastagens.

Art. 4º O plantio de cana-de-açúcar em áreas alteradas e nas áreas dos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal pautar-se-á pelos seguintes objetivos:

- I – promover a concorrência nas atividades econômicas de produção, comercialização, distribuição, transporte, armazenagem, revenda, importação e exportação de biocombustíveis, bem como nas atividades econômicas de produção e comercialização dos demais produtos oriundos de cana-de-açúcar;
- II – estimular a criação e o desenvolvimento do comércio internacional de biocombustíveis e demais produtos oriundos de cana-de-açúcar;
- III – estimular investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis com vistas a atender a demanda da região e de países limítrofes;

IV – contribuir para o abastecimento nacional de biocombustíveis;

V – estimular pesquisa e desenvolvimento relacionados à produção e ao uso dos biocombustíveis;

VI – garantir relações de trabalho dignas;

VII – reduzir desigualdades regionais;

VIII – induzir a adequada ocupação do solo, de acordo com o zoneamento agroecológico-econômico e outros instrumentos correlatos, buscando o desenvolvimento social e econômico sem comprometer a conservação do meio ambiente.

Art. 5º Para o atendimento do disposto nesta Lei, regulamento estabelecerá também as condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial à produção e industrialização de cana-de-açúcar, açúcar, etanol, demais biocombustíveis e de outros produtos derivados da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A crescente demanda interna, que se consolidou a partir do lançamento do carro bicomcombustível em 2003, gerou a necessidade de expansão da produção de etanol para suprir não só a mistura do etanol anidro à gasolina, mas também para dar uma alternativa sustentável e menos poluente aos consumidores brasileiros: o etanol hidratado. Como consequência, um processo de aprimoramento da cadeia produtiva gerou a expansão da produtividade da cana-de-açúcar e da própria produção do etanol.

Nesse contexto, em que o Brasil, por um lado, pode se tornar um importante exportador de etanol, mas, por outro, tem sido altamente demandado pelos países desenvolvidos, foi editado o Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009. Esse normativo aprovou o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar no País, a partir da safra 2009/2010. Com a alegação de que a base para decisão foi a vulnerabilidade das terras, o risco climático, o potencial de produção agrícola sustentável e a legislação ambiental vigente, foram excluídas do referido zoneamento agroecológico, entre outros, os **biomas Amazônia e Pantanal e a Bacia do Alto Paraguai**.

O problema é que, como o próprio decreto afirma, o estudo técnico que serviu de base para o zoneamento não foi sequer feito nos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Pará e Amapá, sob o argumento de pertencerem ao Bioma Amazônia. A exclusão integral desses estados do âmbito do estudo técnico ignora a existência na Amazônia Legal de áreas consideráveis dos biomas Cerrado e Campos Gerais, assim como de extensas áreas alteradas.

A consequência para essas regiões foi imediata: o produtor não pode receber crédito rural para o plantio da cana-de-açúcar, não se pode implantar usinas de produção de açúcar e etanol nessas regiões (pela falta de produção de matéria-prima) e, tão maléfico quanto essa vedação, as mencionadas regiões ficarão alijadas da possibilidade de exportar etanol tão logo o mercado internacional se aqueça, o que deve ocorrer em breve.

O Estado de Roraima, por exemplo, que tem região agrícola propícia para produção de cana, não pode exportar para Venezuela. O país vizinho terá que comprar de outros e o combustível terá que vir de longe e, muito provavelmente, com um custo de produção mais elevado.

Em junho de 2011, O Governador José de Anchieta Júnior, durante o encontro da Presidente Dilma Rousseff com os governadores das regiões Norte e Nordeste, pediu que fossem retirados os entraves legais ao plantio de cana-de-açúcar na Amazônia Legal, pois tais medidas estariam atrapalhando o desenvolvimento da Região. No entanto, a Presidente disse que não apoiaria a produção de cana na Amazônia, pois isso poderia prejudicar a exportação do etanol brasileiro.

Gostaria de alertar para o fato de que até 2008, o Brasil foi sim um exportador de etanol. Mas com o aumento da demanda interna, o cenário acabou mudando. Atualmente, o país se tornou um importador do produto, principalmente vindo dos Estados Unidos da América (EUA), que produz o combustível a partir do milho, com produtividade menor e com muito maior custo. É importante destacar que a produção de combustível a partir do milho pode acabar reduzindo áreas de produção de alimentos. Isso não ocorre quando a produção é feita com a cana-de-açúcar, muito mais eficiente e que ainda tem a vantagem adicional de poder gerar energia elétrica do bagaço.

Além disso, faz-se necessário destacar que o Decreto nº 6.961, de 2009, que aprovou o zoneamento agroecológico foi gestado em meio a uma forte pressão internacional pela proibição do plantio de cana na Amazônia. Ocorre que tecnicamente as premissas para tal medida são equivocadas em muitos sentidos.

Em primeiro lugar, o fato de a cana crescer não quer dizer que ela seja propícia para a produção de etanol ou açúcar. O mais importante não é o crescimento da cana em si, mas a presença de sacarose, que é medida pelos Açúcares Totais Redutores (ATR).

Em segundo lugar, é muito importante destacar que seria irrelevante, para áreas de cerrado e de campos gerais, assim como para as

áreas alteradas, se seu uso seria com gado, arroz ou mesmo para produção de cana. Portanto, enfatizo que, para regiões que já tenham uso agropecuário e que tenham aptidão para o plantio de cana, seria uma limitação às populações, uma restrição à geração de renda, e ao desenvolvimento da Região.

Além disso, não se pode olvidar que as pressões internacionais, muitas vezes, defendem interesses econômicos e não raramente são eivadas de radicalismos incongruentes com a demanda internacional por alimentos, energia e crescimento econômico, tão essenciais para a redução de pobreza quanto para o desenvolvimento humano.

Não poderia deixar de destacar o papel do Estado do Pará, o meu Estado, nessa discussão. De acordo com o estudo “Produção de etanol: uma opção Competitiva para o aproveitamento de áreas alteradas no leste do Pará”, publicado em 2006, coordenado pelo Prof. Weber Antônio Neves do Amaral, da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), da Universidade de São Paulo (USP), o Estado tem 7% de sua área considerada como de alta aptidão para o plantio de cana-de-açúcar, com produtividade potencial próxima da verificada na região Centro-Sul, e mais alta do que a do Nordeste.

Além disso, destaca o Estudo que o custo da mão-de-obra no Pará é um dos mais competitivos do Brasil, estando 36% abaixo de São Paulo, que o Estado possui um dos preços de terra mais competitivos e, mesmo nas condições atuais, que não são adequadas, a logística de exportação do Pará é bastante competitiva.

Como conclusões os professores da ESALQ apontam que o Pará possui alta aptidão para produzir cana-de-açúcar, com potencial de nove milhões de hectares e que a indústria de etanol poderia vir a transformar o Estado social e economicamente. Destaque-se que toda essa análise técnica-científica foi realizada tendo como base apenas as áreas alteradas do Estado do Pará.

No presente momento, por meio deste projeto de lei proponho que se autorize cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos

biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal, e que se estabeleçam diretrizes para o zoneamento agroecológico da região.

Espero que o projeto possa trazer ao necessário debate a questão da limitação econômica e social da Amazônia, que tanto pode prejudicar o bravo e trabalhador amazônico que muito faz pelo desenvolvimento e proteção do País. E, ao mesmo tempo, que se analise a injusta pressão internacional, que atende a interesses que não refletem a necessidade alimentar mundial que o Brasil, por certo, terá que ajudar a reduzir por meio de sua produção. Ademais, que se proceda uma reflexão sobre a situação dos *lobbies* de países desenvolvidos que protegem interesses empresariais ilegítimos e de produtores ineficientes, que são altamente subsidiados.

À luz dos fatos apresentados, rogo apoio de meus pares para a discussão, aprimoramento e aprovação desta Proposição, que tanto pode ajudar no desenvolvimento da Amazônia e, em particular, do Estado do Pará.

Sala das Sessões,
Senador FLEXA RIBEIRO

Legislação citada

DECRETO Nº 6.961, DE 2009

Aprova o zoneamento agroecológico da cana – de – açúcar e determina ao Conselho Monetário Nacional e estabelecimento de normas para as operações de financiamento ao setor sucroalcooleiro, nos termos do zoneamento.

(Às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo; de Agricultura e Reforma Agrária; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 6-10-2011.

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, que dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e dá outras providências.

RELATOR: Senador **MOZARILDO CAVALCANTI**

I – RELATÓRIO

Em análise nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011, apresentado pelo Senador Flexa Ribeiro, que dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e estabelece diretrizes para o zoneamento agroecológico da região.

O art. 1º da proposição define o assunto regulado; o art. 2º autoriza o plantio de cana-de-açúcar nas áreas dos biomas Cerrado e Campos Gerais para os fins listados, desde que observadas as disposições do Código Florestal Brasileiro.

O art. 3º determina que a expansão sustentável da cana-de-açúcar, nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal, se dê mediante a observância das diretrizes listadas.

O art. 4º lista os objetivos que devem pautar o plantio de cana-de-açúcar nas áreas dos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal.

O art. 5º diz que regulamento estabelecerá as condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial à produção e

industrialização de cana-de-açúcar, açúcar, etanol, demais biocombustíveis e de outros produtos derivados da cana-de-açúcar nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal.

Por fim, o art. 6º traz a cláusula de vigência.

O PLS nº 626, de 2011, foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo a esta última a decisão terminativa.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo opinar a respeito de programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional.

Preliminarmente, consideramos que o PLS nº 626, de 2011, se coaduna com os ditames da Constituição Federal, em especial o art. 43, que trata da redução das desigualdades regionais. A proposição não fere a ordem jurídica vigente. O PLS também atende às normas para elaboração e alteração de leis, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Com relação ao mérito, o Autor apresenta argumentos convincentes e coerentes com a realidade da região que seria afetada pela aprovação do PLS. A existência na região amazônica de amplas áreas já exploradas com pecuária ou com lavouras, que possuem alta aptidão para a produção de cana-de-açúcar e que estão impossibilitadas de participar da produção nacional de álcool configura uma situação inconsistente com as necessidades de produção de energia renovável no nosso País.

O estudo mencionado na Justificação do PLS traz informações de grande relevância: o Estado do Pará possui, considerando apenas a região hoje ocupada pela atividade agropastoril, predominantemente pecuária extensiva, 9 milhões de hectares com aptidão para produzir cana-de-açúcar, o que supera

em muito o que o Brasil planta hoje, cerca de 6,6 milhões de hectares. Trata-se de potencial produtivo que não pode ser desprezado.

O autor redigiu a sua proposição com os cuidados necessários para evitar que ocorra uma expansão desenfreada da lavoura de cana-de-açúcar na região ao explicitar, no §5º, que *“regulamento estabelecerá também as condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial à produção e industrialização de cana-de-açúcar, açúcar, etanol, demais biocombustíveis e de outros produtos derivados da cana-de-açúcar nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal”*.

A ampliação da produção de cana-de-açúcar na Amazônia Legal, desde que observadas as restrições relativas às alterações ambientais, possibilitaria a elevação da produtividade da terra e do trabalho naquelas áreas ocupadas, predominantemente, por atividades pouco produtivas, contribuindo para a geração de riqueza e empregos.

Portanto, no mérito somos favoráveis ao PLS em análise.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011, de autoria do Senador Flexa Ribeiro.

Sala da Comissão, 22 de março de 2012.

Senador Benedito de Lira, Presidente

Senador Mozarildo Cavalcanti, Relator



SENADO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo - CDR
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 626, de 2011

ASSINAM O PARECER, NA 5ª REUNIÃO, DE 22/03/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: SENADOR BENEDITO DE LIRA

RELATOR: SENADOR MOZARILDO CAVALCANTI

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)

Vellington Dias (PT)	1. Paulo Paim (PT)
Ana Rita (PT)	2. Zeze Perrella (PDT)
Vanessa Grazziotin (PC DO B)	3. José Pimentel (PT)
João Durval (PDT)	4. Acir Gurgacz (PDT)
Ídice da Mata (PSB)	5. Rodrigo Rollemberg (PSB)

Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP, PSC)

Ana Amélia (PP)	1. João Alberto Souza (PMDB)
Luiz Antonio (PR)	2. Lobão Filho (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	3. VAGO
VAGO	4. VAGO
Ciro Nogueira (PP)	5. Ivo Cassol (PP)
Benedito de Lira (PP)	6. Ivonete Dantas (PMDB)

Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)

Cássio Cunha Lima (PSDB)	1. Lúcia Vânia (PSDB)
Cícero Lucena (PSDB)	2. VAGO
Maria do Carmo Alves (DEM)	3. José Agripino (DEM)

PTB

Mozarildo Cavalcanti	1. Armando Monteiro
----------------------	---------------------

PR

Vicentinho Alves	1. Magno Malta
------------------	----------------

PSD PSOL

VAGO	1. Randolfe Rodrigues
------	-----------------------



5



SENADO FEDERAL
Gab. Senador Eduardo Suplicy

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Aviso nº 37, de 2011, que encaminha cópias de Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, referentes à execução de convênios firmados pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no Estado de Tocantins.

RELATOR: Senador **EDUARDO MATARAZZO SUPLICY**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o aviso em epígrafe, que encaminha cópia dos Acórdãos nºs 552e 2.594 – TCU – Plenário, proferidos em sessão de 2 de março de 2011 e de 28 de setembro de 2011, respectivamente, acerca de auditoria realizada em convênios firmados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no Estado de Tocantins.

A auditoria decorreu de representação autuada pela Secretaria de Controle Externo do TCU no Tocantins (Secex/TO) acerca de indícios de irregularidades na execução de convênios entre o INCRA e diversas entidades localizadas naquele Estado que

objetivavam a prestação de assistência técnica para assentados do programa de reforma agrária.

A representação originou-se de reclamação recebida pela Ouvidoria do TCU e de posteriores juntadas de documentos aos autos, inclusive oriundos do Ministério Público do TCU.

A Secex/TO realizou diligência e inspeção na entidade e promoveu a audiência dos gestores, Srs. José Cardoso e José Roberto Ribeiro Forzani, ex-superintendente e atual superintendente regional do INCRA/TO, respectivamente.

A auditoria restringiu-se à apuração dos serviços prestados a cargo do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), criado em 2003, com o objetivo de prestar apoio às famílias assentadas nos projetos de assentamentos da reforma agrária, criados ou reconhecidos pelo INCRA.

Foram doze os convênios e contratos de parceria firmados para a execução do ATES que constam da apreciação da auditoria, abrangendo o período de 2004 a 2011. Tais convênios, envolvendo a expressiva soma de R\$ 29,5 milhões, foram firmados com as seguintes entidades:

Nº

	Entidade	Valor (R\$)	Vigência
517.720	Unitins	348.031,25	23/12/2004 a 30/6/2008
517.722	IBA	2.629.659,08	23/12/2004 a 30/4/2008
517.729	Fetaet/Coopter	5.486.461,58	20/12/2004 a 31/12/2007
517.732	Ruraltins	4.280.686,64	20/12/2004 a 29/4/2010
564.080	Ruraltins	140.220,00	30/6/2006 a 31/12/2007
572.210	Coopvag	102.410,00	23/10/2006 a 30/10/2007
577.973	Coopvag	387.986,10	27/12/2006 a 31/12/2007
599.872	Aesca	65.930,00	24/12/2007 a 24/8/2008
599.884	Coopvag	250.325,00	4/12/2007 a 24/9/2008
632.156	Coopter	3.473.607,83	18/8/2008 a 17/1/2012
636.889	Coopvag	6.880.721,19	30/10/2008 a 31/12/2011
637.545	Coopter	5.513.063,66	26/11/2008 a 31/12/2011

A Secex/TO constatou as seguintes irregularidades nesses convênios:



SENADO FEDERAL
Gab. Senador Eduardo Suplicy

1. deficiência na fiscalização a cargo do Incra/TO nos convênios nºs 517.720, 517.722, 517.729 e 517.732, causada por número insuficiente de técnicos para a execução dos serviços e por inércia da entidade para exigir o fiel cumprimento dos objetos conveniados;

2. convênio nº 517.729, que contém cláusula impondo a subcontratação de entidade para a execução total dos serviços de ATES, com indicação nominal da subcontratada e da forma de contratação;

3. celebração de convênio para execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Incra;

4. celebração de Termo de Parceria com entidade que não atendia aos requisitos básicos para a prestação dos serviços de ATES;

5. celebração de convênio com entidade privada, sem a prevalência de interesses comuns e coincidentes, caracterizando a contraprestação de serviços;

6. metas do cronograma de execução insuficientemente descritas;

7. inexistência de análises detalhadas de custo do objeto conveniado; e

8. inexecução do objeto dos convênios.

As questões levantadas pela equipe da Secex/TO demonstram falhas gritantes no controle das atividades contempladas com os recursos dos referidos convênios, fato esse já objeto de apreciação em outros processos do TCU. Não obstante, conclui não haver comprovação da ocorrência de danos ao erário.

O TCU encaminhou esses Acórdãos, acompanhados dos respectivos Relatório e Voto que os fundamentam, ao Senado Federal para que tomasse conhecimento, seguindo o procedimento

que vem sendo adotado por aquela Corte de Contas de enviar cópia de suas decisões a esta Casa.

II – ANÁLISE

As irregularidades arroladas constam do supracitado Acórdão nº 552/2011 – TCU – Plenário, proferido nos autos do processo TC 024.516/2007-0, relatado pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. O Acórdão reflete o posicionamento dos Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário em 2 de março de 2011. Entre as decisões nele constantes, cabe destacar:

1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

2. acolher as razões de justificativa do Sr. José Roberto Ribeiro Forzani, superintendente Regional do Incra/TO;

3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa do Sr. José Cardoso, ex-superintendente Regional do Incra/TO;

4. determinar à Secex/TO que:

4.1. promova, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, a oitiva prévia da Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins, para que se manifeste, no prazo de 5 (cinco) dias, contados a partir da notificação, sobre as ocorrências apontadas no Relatório;

4.2. promova, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, a oitiva das entidades conveniadas, para que, querendo, apresentem, no prazo de 5 (cinco) dias, contados a partir da notificação, suas razões sobre as ocorrências motivadoras da oitiva prévia contida no subitem 4.1 anterior;

**SENADO FEDERAL**

Gab. Senador Eduardo Suplicy

5. determinar ao Incra/TO que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contadas a partir da notificação, informe a este Tribunal o resultado do exame ou do reexame das prestações de contas dos convênios e termo de parceira listados, e, caso necessário, instaure as devidas tomadas de contas especial, conforme disposto no art. 28 e seguintes da IN STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, então vigente;

6. aplicar ao Sr. José Cardoso a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor.

Em síntese, o Acórdão determina que as irregularidades apontadas no Relatório sejam sanadas pelo INCRA/TO e entidades conveniadas, aplica multa de R\$ 5.000,00 ao Sr. José Cardoso, ex-superintendente regional do órgão, dentre outras providências. A decisão do Plenário, neste momento processual, deixou de acolher a proposta de formação de processos de tomada de contas especial para a apuração das irregularidades constatadas, em virtude de que não restou devidamente comprovada a ocorrência de danos ao erário.

Posteriormente, o Acórdão nº 2.594/2011 do TCU, proferido em sessão de 28 de setembro de 2011, decidiu sobrestar os autos do processo, até o adimplemento das 24 parcelas da multa imputada ao Sr. José Cardoso, conforme requerido pelo responsável.

Para concluir a análise, não tendo sido comprovado dano ao erário, cabe a esta Comissão, nos termos regimentais, tão-somente tomar conhecimento das informações prestadas pelo TCU e deliberar pelo seu arquivamento.

III – VOTO

Tendo em conta o exposto, uma vez que esta Comissão tomou conhecimento dos Acórdãos nº 552 e nº 2.594, ambos de 2011, do TCU, votamos pelo arquivamento do Aviso nº 37, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 37, DE 2011

Aviso nº 259-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 2 de março de 2011.

A Sua Excelência, o Senhor
Senador ACIR GURGACZ
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

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 024.516/2007-0, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 2/3/2011, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Atenciosamente,


BENJAMIN ZYMLER
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ACÓRDÃO Nº 552/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.516/2007-0.
- 1.1. Apenso: TC 025.199/2009-2.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo no Tocantins – Secex/TO.
 - 3.2. Responsáveis: José Cardoso (590.921.228-15); José Roberto Ribeiro Forzani (411.388.566-49); Associação Estadual de Cooperação Agrícola – Aesca (02.718.706/0001-19); Cooperativa de Trabalho, Prestação de Serviços, Assistência e Extensão Rural – Coopter (02.003.277/0001-01); Cooperativa dos Profissionais Liberais do Vale do Araguaia – Coopvag (02.059.774/0001-13); Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Tocantins (01.785.997/0001-03); Fundação Universidade do Tocantins (01.637.536/0001-85); Instituto Brasil-Ásia – IBA (05.610.862/0001-50); Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins (25.052.507/0001-10).
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional no Tocantins – Incra/TO.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secex/TO.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada pela Secretaria de Controle Externo no Tocantins – Secex/TO acerca de indícios de irregularidade na execução de convênios firmados entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional no Tocantins – Incra/TO e diversas entidades localizadas naquele estado, objetivando a prestação de assistência técnica para assentados do Programa de Reforma Agrária.

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

- 9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. acolher as razões de justificativa do Sr. José Roberto Ribeiro Forzani, superintendente Regional do Incra/TO;
- 9.3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa do Sr. José Cardoso, ex-superintendente Regional do Incra/TO;
- 9.4. determinar à Secex/TO que:
 - 9.4.1. promova, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, a oitiva prévia da Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins, para que se manifeste, no prazo de 5 (cinco) dias, contados a partir da notificação, sobre as seguintes ocorrências:
 - 9.4.1.1. deficiência na fiscalização a cargo do Incra/TO, especialmente dos serviços de articulação e de prestação de serviços de ATEs; base legal: art. 23 da IN/STN nº 1/1997; Norma de Execução/ Incra nº 39/2004;
 - 9.4.1.2. inclusão em cláusulas de convênios celebrados para execução de serviços de ATEs de cláusulas que continham a imposição de subcontratar, por inexigibilidade de licitação, outras entidades; base legal: Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I; Manual Operacional de ATEs, Item 3.2.1 - MDA/ Incra/2004; Lei nº 10.406/2002;
 - 9.4.1.3. celebração de convênios para execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Incra; base legal: Norma Técnica - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA - Norma de Execução nº 39/2004, art. 5º, § 2º, inciso IV,

alíneas “a” a “i” e art. 10 - **caput**; Manual Operacional de ATES - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA; art. 1º, § 2º, do Decreto nº 2.271/1997; Lei nº 11.090/2005 - Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, do Incra; Lei nº 10.550/2002; Acórdão 170/2006-1ª Câmara, Portaria Conjunta MDA/Incra nº 10, em 2005, Diretrizes Estratégicas do Incra;

9.4.1.4. celebração de termos de parceria (ou instrumentos afins) com entidades que não atendiam aos requisitos básicos para a prestação dos serviços de ATES, sem a comprovação da adequada avaliação prévia sobre as condições técnicas e operacionais das entidades convenientes para a execução dos objetos pactuados; base legal: IN STN nº 1/1997, art. 4º, § 1º; art. 4º, inciso I a IV; Norma Técnica - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA - Norma de Execução nº 39/2004, art. 11, incisos I e II;

9.4.1.5. celebração de convênios com entidades privadas, sem a prevalência de interesses comuns e coincidentes, caracterizando a contraprestação de serviços; base legal: art. 3º da Lei nº 5.764/71; IN STN nº 1/1997; Portaria Interministerial nº 127/2008, art. 1º, § 2º; Decisão 194/1999-TCU-Plenário; Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário;

9.4.1.6. celebração de convênios sem que as metas dos cronogramas de execução estivessem suficientemente descritas (projetos básico e plano de trabalho com descrição genérica do objeto pactuado, em prejuízo às ações de fiscalização); base legal: Lei nº 8.666/1993, art. 55, IV; art. 116, II, III, VI; IN STN nº 1/1997, art. 2º, III, IV; Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário;

9.4.1.7. convênios celebrados ante a inexistência de análises detalhadas de custos dos objetos conveniados; base legal: Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário; art. 116 da Lei nº 8.666/1993;

9.4.1.8. não comprovação sobre o cumprimento dos objetivos do programa de ATES nos convênios firmados nem do alcance detalhado dos objetos delineados para os mesmos convênios; base legal: art. 116, § 3º, I, da Lei nº 8.666/1993, e do art. 31, § 1º, II, e § 3º, c/c o art. 21, § 4º, inciso I, da IN STN nº 1/1997;

9.4.2. promova, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, a oitiva das entidades abaixo, para que, querendo, apresentem, no prazo de 5 (cinco) dias, contados a partir da notificação, suas razões sobre as ocorrências motivadoras da oitiva prévia contida no subitem 9.4.1 anterior;

9.4.2.1. Cooperativa de Trabalho, Prestação de Serviços, Assistência Técnica e Extensão Rural – Coopter (Convênios nºs 632.156 e 637.545);

9.4.2.2. Cooperativa de Profissionais Liberais do Vale do Araguaia – Coopvag (Convênio nº 636.889);

9.5. determinar ao Incra/TO que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contadas a partir da notificação, informe a este Tribunal o resultado do exame ou do reexame das prestações de contas dos convênios e termo de parceria abaixo listados, e, caso necessário, instaure as devidas tomadas de contas especial, conforme disposto no art. 28 e seguintes da IN STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, então vigente:

Nº	Entidade	Valor (R\$)	Vigência
517.720	Unitins	348.031,25	23/12/2004 a 30/6/2008
517.722	IBA	2.629.659,08	23/12/2004 a 30/4/2008
517.729	Fetaet/Coopter	5.486.461,58	20/12/2004 a 31/12/2007
517.732	Ruraltins	4.280.686,64	20/12/2004 a 29/4/2010
564.080	Ruraltins	140.220,00	30/6/2006 a 31/12/2007
572.210	Coopvag	102.410,00	23/10/2006 a 30/10/2007
577.973	Coopvag	387.986,10	27/12/2006 a 31/12/2007
599.872	Aesca	65.930,00	24/12/2007 a 24/8/2008
599.884	Coopvag	250.325,00	4/12/2007 a 24/9/2008
632.156	Coopter	3.473.607,83	18/8/2008 a 17/1/2012
636.889	Coopvag	6.880.721,19	30/10/2008 a 31/12/2011
637.545	Coopter	5.513.063,66	26/11/2008 a 31/12/2011

9.6. aplicar ao Sr. José Cardoso a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde já, o recolhimento da dívida em até 24 (vinte e quatro) parcelas, caso requerido, com fundamento no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.9. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrária – MDA, ao Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Tocantins e à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis;

9.10. dar ciência desta decisão à Ouvidoria do TCU, para que possa dar ciência aos interessados.

10. Ata nº 7/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0552-07/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 024.516/2007-0.

Apenso: TC 025.199/2009-2.

Natureza: Representação.

Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional no Tocantins – Incra/TO.

Responsáveis: José Cardoso (590.921.228-15); José Roberto Ribeiro Forzani (411.388.566-49); Associação Estadual de Cooperação Agrícola – Aesca (02.718.706/0001-19); Cooperativa de Trabalho, Prestação de Serviços, Assistência e Extensão Rural – Coopter (02.003.277/0001-01); Cooperativa dos Profissionais Liberais do Vale do Araguaia – Coopvag (02.059.774/0001-13); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins – Fetaet (01.785.997/0001-03); Fundação Universidade do Tocantins – Unitins (01.637.536/0001-85); Instituto Brasil-Ásia – IBA (05.610.862/0001-50); Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins – Ruraltins (25.052.507/0001-10).

Interessado: Secretaria de Controle Externo no Tocantins – Secex/TO.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INCRA/TO. CONVÊNIOS. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS. AUDIÊNCIA. ACOLHIDAS JUSTIFICATIVAS DE UM GESTOR E PARCIALMENTE REJEITADAS DO OUTRO GESTOR. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. OITIVA PRÉVIA. MULTA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de representação autuada pela Secretaria de Controle Externo no Tocantins – Secex/TO acerca de indícios de irregularidade na execução de convênios firmados entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional no Tocantins – Incra/TO e diversas entidades localizadas no aludido Estado, objetivando a prestação de assistência técnica para assentados do Programa de Reforma Agrária.

2. A presente representação é oriunda originalmente de reclamação apresentada à Ouvidoria do TCU, fls. 1/5, e reforçada, posteriormente, pela juntada aos autos do documento a que se refere o despacho do nobre Ministro Ubiratan Aguiar, fls. 33/51, da documentação encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, fls. 52/92, dos expedientes denominados **notitia criminis**, fls. 94/140, 161/201 e 208/245, da representação formulada pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, fls. 158/159, e dos documentos que compõem o anexo 5 deste processo.

3. Os apontados indícios de irregularidade são, em síntese, relacionados à execução de convênios com desvio de recursos públicos federais, apresentando-se diversas falhas jurídicas, técnicas, financeiras e operacionais.

4. Reproduzo, a seguir, com alguns ajustes de forma, a instrução de fls. 339/363, cuja conclusão obteve a anuência dos dirigentes da Secex/TO, fls. 364/365, nos seguintes termos:

"(...) 2. Foi realizada inspeção, que teve por objetivo verificar a boa e regular aplicação de recursos repassados a diversas entidades prestadoras de assistência técnica para assentados do Programa de Reforma Agrária, por força de convênios firmados com o Incra/TO, cfe. autorizado pelas Portarias de nºs 950/2008 (fls. 248 e 249), 4/2009 (fl. 252), 77/2009 (fls. 253 e 254).

3. A proposta da equipe de fiscalização, firmada à fl. 278, concluiu pelo seguinte encaminhamento:

a) ouvir em audiência os Srs. José Cardoso e José Roberto Ribeiro Forzani, ex-Superintendente e atual Superintendente Regional do Incra/TO, para que trouxessem suas razões de justificativa quanto à deficiência de fiscalização/acompanhamento dos Convênios e do Termo de Parceria celebrados, em 2004, com as seguintes entidades, objetivando a prestação de serviços de ATEs: Ruraltins (Convênio Siafi 517732), Fetaet/Coopter (Convênio Siafi 517729) e IBA (Termo de Parceria Siafi 517722), bem como do Convênio celebrado com a Unitins (Siafi 517720), para a realização de serviços de Articulação junto aos Núcleos Operacionais de ATEs, gerando, principalmente para este último, injustificáveis dúvidas quanto à efetividade dos serviços realizados;

b) ouvir em audiência o Sr. José Cardoso, ex-Superintendente Regional do Incra/TO, para que apresentasse suas razões de justificativa quanto à autorização expressa, constante dos termos do convênio, para a contratação da Coopter, por inexigibilidade de licitação, para execução da totalidade do objeto do convênio celebrado com a Fetaet (Siafi 517729);

c) ouvir em audiência o Sr. José Cardoso, ex-Superintendente Regional do Incra/TO, para que apresentasse suas razões de justificativa quanto à celebração de convênio com a Unitins (Siafi 517720), para execução de serviços de Articulação junto aos Núcleos Operacionais de ATEs, vindo a configurar execução indireta de serviços inerentes ao quadro de pessoal do próprio Incra, o que é vedado pelo Decreto nº 2.271/1997;

d) ouvir em audiência o Sr. José Cardoso, ex-Superintendente Regional do Incra/TO, para que apresentasse suas razões de justificativa quanto à celebração de Termo de Parceria (Siafi 517722) com o Instituto Brasil-Ásia – IBA, para a realização de serviços de ATEs, sem que a entidade atendessem a todos os requisitos legais/normativos para isso, pondo sob injustificável risco a boa e regular gestão dos recursos públicos envolvidos.

4. Em concordância uníssona, manifestaram-se nos autos a Diretora Substituta (fl.287), o Secretário da Secex/TO (fl. 288) e o Relator (fl. 289), ao que se seguiram as devidas comunicações processuais (fls. 291/300).

5. Em 12/5/2009, os responsáveis trouxeram os documentos constantes de relatório (fls. 303/315 e anexo 4) que, segundo os mesmos, contém informações que visam atender os questionamentos apontados naquela fiscalização.

6. Antes da apreciação das respostas apresentadas pelos responsáveis, sobrevieram aos autos os documentos constantes do anexo 5, cfe instrução de fls. 317/319, nos quais são informadas outras possíveis irregularidades na gestão de convênio pelo Incra/TO/SR-26. O informe, então apresentado, diz respeito aos seguintes convênios:

a) 517.722 - com o IBA, para execução de Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos Projetos de Assentamento, no valor de R\$ 2.629.659,08;

b) 509.729 - com a Abradese, para construção de 266 km de estradas vicinais, 11 poços e outros, no valor de R\$ 2.800.398,00;

c) 517.729 - com a Fetaet/Coopter, para a execução de Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos Projetos de Assentamento, no valor de R\$ 5.486.461,58;

d) 517.720 - com a Unitins, para atuação junto aos Núcleos Operacionais de ATEs, no valor de R\$ 348.031,25;

e) 517.732 - com o Ruraltins, para a execução de Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos Projetos de Assentamento, no valor de R\$ 4.280.686,64;

7. Além disso, foram listados outros 5 convênios firmados pelo Incra/TO/SR-26, com objetivos semelhantes (ATES), tendo em vista que aqueles primeiros já se encontravam com prazos de vigências expirados:

- a) 636.889 – Com a Coopvag, no valor de R\$ 6.880.721,19;
- b) 636.934 – Com a Associação da EFA, no valor de R\$ 1.104.000,00;
- c) 637.545 – Com a Coopter, no valor de R\$ 5.513.063,66;
- d) 632.156 – Com a Coopter, no valor de R\$ 3.373.607,83;
- e) 589.716 – com o IBA, no valor de 85.028,00.

8. Foi considerado, ainda, que alguns elementos daquela manifestação apresentam-se como sendo fatos novos, entendendo-se oportuno, naquela ocasião, que havia necessidade de nova diligência ao Incra/TO, para trazer informações suficientes para prosseguimento da análise desses autos:

a) localização geográfica dos assentamentos localizados no Estado do Tocantins, assistidos pelo Incra/TO;

b) quantidade de famílias assistidas em cada assentamento;

c) parceiros/empresas conveniadas/contratadas que atuaram e atuam em cada assentamento, informando o objeto do convênio/repasso e o período de atuação;

d) assentamentos nos quais existe ATES e qual a entidade que presta tal serviço, informando o nº do convênio no Siafi, o período de atuação e as ações desenvolvidas no âmbito do convênio;

e) relação, inclusive em arquivo magnético, dos assentados assistidos com o Pronaf 'A', contendo nome completo, CPF e valor liberado pela instituição financeira;

f) relação, inclusive em arquivo magnético, de todos os assentados, contendo as seguintes informações: nome, CPF, assentamento no qual reside, empresa ATE vinculada ao assentamento;

g) cópia do Termo de Convênio e do Plano de Trabalho das entidades conveniadas/contratadas para prestação de ATES, a saber: Coopvag (Convênio Siafi 636.889) e Coopter (Convênios Siafi 637.545 e 632.156);

h) cópia do relatório da análise da prestação de contas parcial e final realizada pelo setor técnico competente dos seguintes convênios: Ruraltins (Convênio Siafi 517732), Fetaet/Coopter (Convênio Siafi 517729), IBA (Termo de Parceria Siafi 517722) e Unitins (Convênio Siafi 517720).

9. A resposta a estes questionamentos foi encaminhada em 3/7/2009, fazendo parte dos anexos 6 e 7 deste processo.

10. Com o intuito de termos uma visão geral a respeito dos convênios firmados pelo Incra/TO/SR-26, especialmente no que diz respeito àqueles que foram firmados para execução de serviços de ATES, verificamos a situação em que se encontravam, no Sistema Siafi, a partir de 2004.

11. Os convênios de ATES encontrados foram os seguintes:

Siafi	Entidade	Valor (R\$)	Vigência	A comprovar (R\$)	Aprovado (R\$)	A liberar (R\$)
517720	Unitins	348.031,25	23/12/2004 a 30/6/2008	0,00	122.281,00	169.312,75
517722	IBA	2.629.659,08	23/12/2004 a 30/4/2008	609.307,93	922.669,08	1.097.682,07
517729	Fetaet/Coopter	5.486.461,58	20/12/2004 a 31/12/2007	0,00	5.178.395,66	308.065,92
517732	Ruraltins	4.280.686,64	20/12/2004 a 29/4/2010	1.249.361,34	2.926.699,56	104.625,74
564080	Ruraltins	140.220,00	30/6/2006 a 31/12/2007	0,00	140.220,00	0,00
572210	Coopvag	102.410,00	23/10/2006 a 30/10/2007	0,00	140.220,00	0,00

577973	Coopvag	387.986,10	27/12/2006 a 31/12/2007	0,00	387.986,10	0,00
599872	Aesca	65.930,00	24/12/2007 a 24/8/2008	65.930,00	0,00	0,00
599884	Coopvag	250.325,00	4/12/2007 a 24/9/2008	0,00	250.325,00	0,00
632156	Coopter	3.473.607,83	18/8/2008 a 17/1/2012	1.010.107,56	0,00	2.020.215,12
636889	Coopvag	6.880.721,19	30/10/2008 a 31/12/2011	2.535.001,84	0,00	4.345.719,35
637545	Coopter	5.513.063,66	26/11/2008 a 31/12/2011	1.743.392,64	0,00	3.486.785,28
Total	-	29.559.102,33	-	7.213.101,31	10.068.796,40	11.532.406,23

12. Verificamos que os outros convênios firmados pelo órgão regional se referem a objetos distintos, principalmente, construção e reforma/reparação de estradas vicinais, que não serão tratados neste trabalho. Além disso, o convênio firmado com a Associação de Apoio à Escola Família Agrícola – EFA, também, não deve ser enquadrado neste trabalho, pois se trata de execução de outro programa – Pronera – que não foi objeto dos levantamentos efetuados.

13. No relatório apresentado pelos Srs. José Cardoso e José Roberto Ribeiro Forzani foi feito, em primeiro lugar, um histórico da operacionalização dos convênios para serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATES, como sendo, a partir de 2004, uma nova proposta de intervenção do poder público, com a finalidade de fortalecer e consolidar a agricultura familiar no âmbito da Reforma Agrária.

14. Explicam que aconteceram várias situações que dificultaram a implantação do programa:

- a) pouca compreensão do programa e da nova sistemática de operacionalização das ações, por parte do Incra e das operadoras de ATES;
- b) limitação de instituições/entidades prestadoras de ATES, pois no Estado havia somente 3;
- c) limitação de instituições/entidade com experiências voltadas para a agricultura familiar e reforma agrária;
- d) limitação de instituições/entidade com experiências em desenvolvimento sustentável e meio ambiente;
- e) falta de técnicos qualificados para a contratação dos trabalhos pelas prestadoras, prevista no Manual de ATES;
- f) falta de técnicos qualificados, nos quadros do Incra, para o acompanhamento das atividades decorrentes da contratação dos serviços pelas prestadoras;
- g) baixa capacidade operacional das prestadoras que, pela sua estrutura física e técnica, não tinham condição de atender um número maior de famílias.

15. Quanto aos questionamentos apresentados nas audiências citadas no item 3, os mesmos responsáveis responderam da forma a seguir descrita:

- a) deficiência na fiscalização a cargo do Incra/TO, especialmente dos serviços de Articulação, objeto do convênio celebrado com a Unitins (CVN nº 4.000/2004).

16. Argumentam (fls. 309/311) que, após 2004, houve um incremento de 35% no quadro do Incra/TO/SR-26, ponderando, no entanto, que o período foi marcado por greves de servidores, que prejudicaram os trabalhos. Acrescentam que o programa de ATES era um programa pioneiro, havendo fragilidades naturais em seu acompanhamento. Dizem, ainda, que o aprendizado foi importante, havendo, hoje, dois servidores daquela Regional participando da elaboração dos novos normativos do programa.

17. Trazem a informação de que o citado convênio representou apenas 2,73% do montante de convênios de ATES, sendo que o repasse para o mesmo foi de 51,35% do total, concluindo que o cuidado com este convênio deveria ser menor, tendo em vista o menor percentual que representa com relação aos demais citados, tendo em vista que a fiscalização deveria ser na razão do objeto e dos repasses dos recursos (sic).

18. Relatam que havia grande cuidado do Incra no repasse dos recursos às prestadoras, sendo que a fiscalização desse tipo de repasse tem sido um grande desafio para o órgão e que os produtos da fiscalização foram maiores e mais densos, quando se tem em vista aqueles com maior volume de recursos.

19. Continuam por relatar como foi executado o trabalho desse convênio nº 4000/2004, apontando para a existência de somente um 'articulador' na maioria de sua execução e confirmando que a ação não abrangia todos os núcleos. Justifica que haveria necessidade de contratação de outros articuladores, o que não ocorreu, tendo em vista alguns problemas, dos quais relaciona: não aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional, pendências administrativas das entidades para com o Incra e impossibilidade de pagamentos em razão de inadimplências das prestadoras.

Análise das razões.

20. Não podemos conceber tais justificativas como razoáveis. As próprias normas operacionais do órgão remetem à necessidade de coordenação, supervisão controle e fiscalização das atividades relacionadas aos convênios firmados. Assim, a Norma de Execução nº 39, de 30/3/2004, que estabelece critérios e procedimentos referentes ao Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES, fornece uma vasta gama de possibilidades para o exercício das obrigações impostas às Coordenações Regionais do programa.

21. Conforme restou consignado na fiscalização (fl. 266), os relatórios de fiscalização/acompanhamento produzidos pelos articuladores Andréa Cristina Thoma Costa e Vag-Lan Borges, nos anos de 2005 e 2006, foram parciais, posto que não abrangeram a totalidade dos Núcleos de ATES assistidos; trouxeram informações vagas e que não retrataram, fielmente, as atribuições da Equipe de Articulação, conforme o preconizado no art. 7º da Norma de Execução/Incra nº 39/2004, então vigente. Especialmente, não houve registro a respeito da contribuição da Equipe para o planejamento estratégico dos Núcleos Operacionais e para a Coordenação Regional, no cumprimento de suas atribuições.

22. Complementa informando que os Relatórios de Avaliação e Monitoramento do Programa de ATES, sob a responsabilidade de Grupo de Trabalho especialmente designado pela Superintendência Regional do Incra/TO, por sua vez, não registraram as atividades desenvolvidas pela Articulação da Unitins, numa demonstração inequívoca de que tais atividades não tiveram qualquer relevo ou a importância preconizada nos normativos da Casa.

23. Mais grave, ainda, foi a constatação, não respondida pelos responsáveis, de que o Grupo de Trabalho do Incra/TO realizava, ainda que de forma parcial, serviços típicos de articulação, conforme consta nos Relatórios de Avaliação e Monitoramento do Programa de ATES, ou seja, executavam, em lugar da conveniente, o objeto conveniado.

24. A conclusão da Equipe de Fiscalização da Secex/TO é bem enfática em afirmar que, nas visitas feitas a Núcleos Operacionais e Projetos de Assentamento verificou-se que poucos receberam a visita da Equipe de Articulação, ou, sequer, ouviram falar dela.

25. Reiteramos que o art. 23 da IN nº 1/1997-STN reza que 'a função gerencial fiscalizadora será exercida pelo concedente, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio, ficando assegurado a seus agentes qualificados o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução' - redação alterada p/IN nº 2/2002. Os próprios responsáveis admitiram que não houve fiscalização na maior parte das ações (fl. 9 do anexo 4).

26. A falta de fiscalização da utilização de recursos federais, principalmente quando são feitos por meio de transferências voluntárias e quando a legislação referenciada fornece os

mecanismos apropriados para a sua consecução, deve ser considerada falta muito grave, representando um completo descaso com os citados recursos públicos.

27. Os riscos apontados naquele Relatório (fl. 267) se concretizaram: aquisições ou contratações que não atenderam às necessidades do órgão; assessoria técnica, social e ambiental ou assistência de baixa qualidade aos assentamentos; pagamentos indevidos, tendo em vista a dificuldade de mensuração dos serviços efetivamente realizados; fazendo com que se conclua que os convênios aqui tratados não foram fiscalizados em sua plenitude.

28. Entendemos que não restou comprovado que houve efetividade no cumprimento dos objetivos do convênio firmado com a Unitins. Esta conclusão pela deficiência da fiscalização pode ser estendida aos demais convênios aqui tratados, tendo em vista que a estrutura do Incra/TO/SR-26 era a mesma para todas as demandas da área e que a fiscalização dos outros convênios seria mais dificultosa, por serem executados em áreas diversas e distantes da sede do órgão regional. Assim a irregularidade se estende também aos convênios n.ºs Siafi: 517.722, 517.729, 572.210, 599.872, 577.973, 599.884, 632.156, 636.889 e 637.545.

b) Convênio contendo cláusula impondo a subcontratação de entidade para a execução total dos serviços de ATEs, com indicação nominal da subcontratada e da forma de contratação por inexigibilidade.

29. Argumentam, apenas, que esse assunto já foi tratado na esfera judicial, na ação Popular da 2ª Vara da Justiça Federal do Estado do Tocantins (Autos n.º 2005.43.00.003119-5), com julgamento pela inexistência de irregularidade (fls. 52/54 do anexo 4). Ressaltam que pactos similares vêm acontecendo na SR-26 (Incra/TO), desde 2000 (CONV/TO 0200/2001).

30. Não trazem nenhuma justificativa referente ao item apontado pela fiscalização como irregular.

Análise das razões.

31. O indicio de irregularidade diz respeito à existência, na alínea 't', do inciso II, da Cláusula Segunda, do Convênio n.º CV/TO/2.000/2004 (Siafi 517.729), celebrado entre o Incra e a Fetaet, às fls. 648 do volume 3 do anexo 1, constando, explicitamente, a imposição de subcontratar, por inexigibilidade de licitação, a Cooperativa de Trabalhadores, Prestadores de Serviços de Assistência e Extensão Rural – Coopter, para execução total dos serviços conveniados. A exigência se consumou mediante Termo de Contrato (fls. 365/371 do volume 1 do anexo 2) firmado entre a Fetaet e a Coopter, assinado, também, pelo Superintendente do Incra/TO, na mesma data da celebração do convênio (20/12/2004).

32. A argumentação de que o assunto já foi tratado em outra esfera não deve prosperar (litispendência), prevalecendo o princípio da independência das instâncias, já consagrado nesta Corte. Verificamos, ainda, que o julgamento pela improcedência, referenciado pelos responsáveis, se referiu, somente, ao pedido de liminar para a suspensão de liberação de recursos, não havendo manifestação da Justiça Federal quanto ao mérito da questão.

33. Ademais, a irregularidade observada diz respeito à existência, no referenciado Convênio Siafi n.º 517729, de inobservância à norma legal, com cláusula exorbitante, infringindo a Lei n.º 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I, e o Manual Operacional de ATEs, Item 3.2.1 - MDA/Incra. Ocorreram, no presente caso, aquisições sem o devido caráter legal, com frustração do caráter competitivo da contratação.

34. Como supedâneo da contratação irregular da Fetaet, podemos tomar como base, ainda, o parecer da Advocacia Geral da União – Procuradoria Especializada Incra/TO – (fls. 610/625) – onde são colocados vários itens contra a mesma, que foram ignorados por aquela Administração Regional do Incra:

- a) constituição irregular da Federação, contrariando a Lei n.º 10.406/2002;
- b) falta de reconhecimento da entidade pelo poder público federal;
- c) falta de exigência de realização de procedimentos licitatórios para o exercício das funções do convênio.

35. Mantemos o entendimento sobre a violação expressa ao princípio constitucional da isonomia e desrespeito aos dispositivos legais e regulamentares que regem a matéria.

c) Celebração de convênio para execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Incra.

36. De acordo com os responsáveis (fls. 312/313), houve estudo feito pela Procuradoria Jurídica do Incra Nacional, concluindo que as atividades de ATES não são atribuições inerentes às categorias profissionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão. Salientam que houve o mesmo entendimento por parte do Ministério Público Federal do Tocantins (fls. 55/58 do anexo 4). Argumentam, também, que o Incra não está incluído na relação do MDA/DATER, que relaciona as entidades que estariam aptas à realização dos serviços especificados.

Análise das razões.

37. Os responsáveis apresentam informações inverídicas, cfe. pode ser visto na página do Ministério do Desenvolvimento Agrário ([HTTP://portal.mda.gov.br/portal/sqf](http://portal.mda.gov.br/portal/sqf)): o Incra faz parte das entidades que têm o perfil para a prestação desses serviços. Aliás, cfe. doc. de fl. 314, os próprios responsáveis incluíram aquele órgão na listagem de entidades participantes do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, cujo pré-requisito é a prestação dessa modalidade de serviço.

38. Além disso, a argumentação utilizada pelos responsáveis não se coaduna com a realidade fática, tendo em vista que o credenciamento em Ater só foi criado pela Portaria Conjunta MDA/Incra nº 10, em 2005 (fls. 121/124 do anexo 7), tendo como objetivo a habilitação das organizações que prestam serviços de assistência técnica e extensão rural, para estabelecerem parceria com o MDA.

39. Ademais, a referenciada manifestação do Ministério Público Federal disse respeito à questionamento quanto à realização de concurso público e não à contratação de serviços de outras empresas/entidades.

40. A irregularidade reside no fato de que o serviço que se propunha ser executado está entre as atribuições legais do Incra e de seus servidores, como pode ser visto em vários documentos, como o exemplo das suas Diretrizes Estratégicas:

Primeira Diretriz - O Incra implementará a Reforma Agrária promovendo a democratização do acesso à terra através da criação e implantação de assentamentos rurais sustentáveis, da regularização fundiária de terras públicas e gerenciará a estrutura fundiária do país, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, para a desconcentração da estrutura fundiária, para a redução da violência e da pobreza no campo e promoção de igualdade;

Segunda Diretriz - O Incra implementará a Reforma Agrária de forma participativa reafirmando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contribuindo para o fortalecimento das parcerias e da sociedade civil organizada;

Terceira Diretriz - O Incra implementará a reforma agrária de forma a fiscalizar a função social dos imóveis rurais, contribuindo para a capacitação dos(as) assentados(as), o fomento da produção agro-ecológica de alimentos e a inserção nas cadeias produtivas;

Quarta Diretriz - O Incra implementará a reforma agrária buscando a qualificação dos assentamentos rurais, mediante o licenciamento ambiental, o acesso a infraestrutura básica, o crédito e a assessoria técnica e social e a articulação com as demais políticas públicas, em especial a educação, saúde, cultura e esportes, contribuindo para o cumprimento das legislações ambiental e trabalhista e para a promoção da paz no campo;

Quinta Diretriz - O Incra implementará a Reforma Agrária pela destinação das terras públicas, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades tradicionais e quilombolas e gerenciará a estrutura fundiária nacional pelo conhecimento da malha fundiária mediante o cadastramento e certificação dos imóveis rurais, contribuindo para as políticas de inclusão social e desenvolvimento sustentável.'

41. A celebração dos convênios para execução de serviços de ATES e Articulação resultou, principalmente, na execução indireta de serviços afetos aos cargos do quadro de pessoal do Incra, o que afronta o disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto nº 2.271/1997:

‘Art. 1º - No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

(...). § 2º - Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.’

42. Conforme o Relatório de Fiscalização (fls. 271/272), a situação se tornou ainda mais explícita com a edição da Lei nº 11.090/2005, que referendou o Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Incra, definindo as atribuições dos Analistas e Técnicos em Reforma e Desenvolvimento Agrário. Dentre aquelas atribuições, destacam-se as constantes das alíneas ‘b’ e ‘g’, § 1º, do art. 1º:

‘b) a articulação interinstitucional e integração das políticas de ordenamento territorial e da reforma agrária às demais políticas públicas’; e

‘g) a implantação, desenvolvimento, recuperação e consolidação de projetos de reforma agrária, colonização e demais modalidades de assentamento’.

43. Inclusive, a esse respeito, já houve manifestação do TCU (Acórdão 170/2006-1ª Câmara, Rel. nº 8/2006 - Gab. GP), determinando que o Incra excluísse de todos os seus normativos internos, especialmente do Manual Operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES, a previsão de contratação de articuladores e profissionais dos núcleos operacionais, por meio de empresa interposta, por configurar burla a concurso público, nos casos em que as atividades que pretende desenvolver sejam relativas a cargos do quadro de servidores do Incra.

44. Assim, consideramos não ter sido descaracterizada a celebração indevida dos convênios de ATES com nºs Siafi: 517.722, 517.729, 572.210, 599.872, 577.973, 599.884, 632.156, 636.889 e 637.545.

45. Nos convênios firmados com a Ruraltins (Siafi nºs 517.732 e 564.080), apesar de ser visualizada a ocorrência ora tratada, entendemos que as duas entidades realizam serviços similares e complementares, podendo haver a assinatura de convênios na execução das tarefas comuns.

d) Celebração de Termo de Parceria com entidade que não atendia aos requisitos básicos para a prestação dos serviços de ATES.

46. Os responsáveis apresentaram (fls. 313 e 314) o fundamento de que os serviços do IBA foram selecionados porque a entidade estava cadastrada no MDA/DATER/SAF, ficando dispensada das condições de experiência mínima requisitada para o caso. Admitem que o próprio Incra/TO/SR-26 efetuou o credenciamento das entidades junto ao CEDRS e aos sistema informatizado específico.

47. Acrescentam que não havia ambiente de escolha, pelo fato de que havia poucas entidades que prestava os serviços de ATES/ATER àquela época.

Análise das razões.

48. As informações também não podem ser consideradas válidas, principalmente pelo fato de que a principal argumentação refere-se à presença do IBA no sistema do MDA (exposto no item 38).

49. Vejamos que a celebração de Termo de Parceria com aquela entidade, sem que fossem observados os critérios dos incisos I (ter base territorial e abrangência geográfica definida) e II (experiência comprovada de, no mínimo, dois anos no planejamento, capacitação e assistência técnica em agricultura familiar) do art. 11 da Norma de Execução nº 39/2004 - Incra-SNDA foi efetuado em 2004. O sistema citado só foi criado em 2005, como já explicitado.

50. A confirmação do não atendimento desses requisitos foi retratada (fls. 274/276) no item Conclusões do Relatório de Monitoramento do Serviço de Assessoria Ambiental e Social,

realizado em março de 2005, por Equipe do Incra/TO; e nos registros oficiais, junto à Receita Federal, do tempo de existência do Instituto Brasil-Ásia – IBA, menos de 2 (dois) anos, considerando-se a data de sua abertura em 15/4/2003 e a assinatura do Termo de Parceria em 23/12/2004. Além disso, a alteração cadastral de endereço para Palmas/TO foi datada de 14/3/2006, mais de um ano após a assinatura do Termo de Parceria, conforme evidências.

51. Outro documento que revelou a falta de abrangência geográfica e a falta de experiência de, no mínimo, dois anos no planejamento, capacitação e assistência técnica em agricultura familiar, que teve nascedouro no próprio Instituto (IBA), é a Ata da Assembleia Geral Ordinária da Associação 'Instituto Brasil Ásia', que convidou os associados fundadores a comparecerem à Avenida Paulista, nº 1.159, 5º Andar, Sala 517, Cerqueira César, São Paulo/SP, na data de 12 de junho de 2004, para deliberar sobre, entre outros assuntos, a reforma do Estatuto Social, com o objetivo de atender aos requisitos da Lei nº 9.790/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Os demais convênios seguem o mesmo padrão.

52. Os responsáveis não justificaram adequadamente os fatos que caracterizam grave infração à norma legal, no convênio referenciado, bem como nos outros convênios firmados com entidades com cunho e objetivos semelhantes com nºs Siafi: 517.722, 517.729, 572.210, 599.872, 577.973, 599.884, 632.156, 636.889 e 637.545. Exceção feita, novamente, àqueles firmados com o Ruraltins (Siafi nºs 517.732 e 564.080).

Outras irregularidades encontradas.

Celebração de convênio a entidade privada, sem a prevalência de interesses comuns e coincidentes, caracterizando a contraprestação de serviços.

53. Não foram identificadas, nos processos verificados, quaisquer avaliações que demonstrassem os critérios objetivos para as escolhas das convenientes, em detrimento de outras entidades de prestação de assistência técnica, ou a devida justificativa para que o objeto a ser utilizado fosse convênio e não um contrato, cuja prestadora fosse escolhida mediante licitação.

54. Nos projetos apresentados são listadas as principais linhas de atuação das convenientes, os quais não mantêm relação direta com os objetivos estatutários constantes do documento oficiais dos Estatutos Sociais (que são, em sua maioria, muito vagos e abrangentes).

55. A primeira, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins – Fetaet é uma entidade sindical de grau superior, sem fins econômicos, que compreende os assalariados da lavoura, pecuária, na produção extrativa rural, bem como o trabalhador autônomo e, sob qualquer forma de parceria, os pequenos proprietários rurais e os ocupantes de terra a qualquer título habitual e regular, com sede e foro na capital do Estado do Tocantins e base territorial abrangendo todo o Estado.

56. A Fetaet tem como fundamento a luta pelos direitos imediatos e históricos dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, na defesa permanente por melhores condições de vida e trabalho, assim como seu engajamento pela transformação da sociedade brasileira em direção à democracia, tendo como princípios à liberdade sindical, a democracia sindical, a autonomia e independência, e a solidariedade internacional (cfe. retirado de seu site). É uma organização estadual dos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, a Fetaet tem por objetivos principais, articular, coordenar, subsidiar e assessorar o movimento sindical rural do Estado, na cobrança de uma política voltada para os interesses desta categoria.

57. Em que pese seu esforço para estabelecer o bem-estar dos trabalhadores, não está compulsado em seu estatuto a prestação de serviços de assistência técnica rural.

58. Quanto à relação entre os objetivos da Cooperativa de Trabalho, Prestação de Serviços. Assistência Técnica e Extensão Rural – Coopter, elencados em seu estatuto e o objeto do convênio em comento, os pareceres técnicos e jurídicos constantes dos autos já apresentaram preocupações.

59. A procuradora responsável pela análise jurídica da proposição, em seu parecer (fl. 33 do anexo 1) apresenta o seguinte posicionamento:

'17. (...) as cooperativas não estão elencadas dentre as entidades privadas sem fins lucrativos passíveis de receberem recursos da União (...).

18. Veja-se que o instrumento adequado para o caso seria o contrato administrativo, porque bem delineados os interesses envolvidos: uma parte quer a prestação do serviço (Incra), e a outra quer a contraprestação correspondente (cooperativa), (...)'.

60. O mesmo pode ser aplicado aos convênios firmados com a Cooperativa de Profissionais Liberais do Vale do Araguaia – Coopvag e a Associação Estadual de Cooperação Agrícola – Aesca. São entidades com fins semelhantes, quais sejam: sindicais/associativas que não se enquadram nas necessidades e requisitos do Programa.

Análise.

61. Compulsamos que a definição de cooperativa, segundo Aurélio Buarque de Holanda, é: sociedade ou empresa constituída por membros de determinado grupo econômico ou social, e que objetiva desempenhar, em benefício comum, determinada atividade econômica. (grifamos).

62. Por sua vez o art. 3º da Lei nº 5.764/1971 define a finalidade das cooperativas da seguinte forma: As sociedades cooperativas têm por finalidade a prestação de serviços aos associados para o exercício de uma atividade comum, econômica, sem que tenham objetivo de lucro. É uma estrutura de prestação de serviços voltada ao atendimento de seus associados sem finalidade lucrativa.

63. A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro define convênio como: a forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração. E conforme Hely Lopes Meireles: 'São acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes'.

64. Conforme disposto na IN/STN 1/1997, convênio é: instrumento através do qual a administração descentraliza a execução de atividades e programas de caráter nitidamente local. O convênio é utilizado somente quando entre as partes prevaleçam interesses comuns e coincidentes, sem qualquer ideia de contraprestação.

65. Já a Portaria Interministerial nº 127/2008, em seu art. 1º, § 2º, estabelece que a descentralização da execução por meio de convênios ou contratos de repasse somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo.

66. Assim, temos, também, que a diferença básica entre convênio e contrato é que, enquanto o primeiro congrega interesses comuns e a coincidência de objetivos institucionais, o segundo conjuga interesses opostos e contraditórios, (um necessita da prestação do serviço e o outro o presta mediante pagamento).

67. O conjunto de objetivos das entidades convenientes, aqui tratadas, demonstra que suas atividades vêm em benefícios de seus cooperados, porém em relação a terceiros, incluindo-se aí os entes públicos, é de uma atividade puramente comercial. Então, já que comprovadamente, os objetivos institucionais das Cooperativas e os do Incra não coincidem, para a prestação dos serviços de ATES não há que se falar em convênio e sim, de contrato.

68. Este Tribunal tem deliberado a respeito da matéria, a exemplo da Decisão 194/1999-Plenário e do Acórdão 2261/2005-Plenário, cujos excertos de interesse são a seguir transcritos:

Decisão 194/1999-Plenário

'(...)8.5.1. avalie os planos de trabalho apresentados no tocante à capacidade do proponente, quanto às condições para a consecução do objeto do convênio, às atribuições regimentais e ao cumprimento da contrapartida (§ 2º do art. 1º da IN STN 1/1997)';

Acórdão 2261/2005-Plenário

'(...) 9.7. determinar ao Incra, ao FNDE, ao Ministério da Saúde, ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Ministério do Meio Ambiente e à Subsecretaria de Direitos Humanos da Secretaria Geral da Presidência da República que se abstenham de celebrar convênios ou outros ajustes com entidades que não disponham de condições para consecução de seus objetos ou que não tenham em seus estatutos ou regimentos atribuições relacionadas ao mesmo, fazendo constar dos processos de celebração os elementos de comprovação desses requisitos e dos pareceres de análises técnica/jurídica manifestação expressa quanto ao atendimento dos mesmos;'

69. Dessa forma, entende-se que o instrumento correto para a realização dos serviços com as citadas entidades é o contrato e não convênio, mediante procedimento licitatório, uma vez que permitiria a objetividade na escolha da entidade prestadora de assistência técnica e social a ser contratada, possibilitando a obtenção da melhor proposta para a Administração. A irregularidade abrange os convênios de nºs Siafi: 517.722, 517.729, 572.210, 599.872, 577.973, 599.884, 632.156, 636.889 e 637.545.

Metas do cronograma de execução insuficientemente descritas.

70. Os cronogramas de execução dos Planos de Trabalho apresentados não contêm a descrição completa das metas a serem atingidas nem as informações qualitativas e quantitativas suficientes para sua caracterização completa, a exemplo de objetivos a serem alcançados, resultados esperados, atividades a serem desenvolvidas e os conteúdos programáticos de treinamentos, seminários e publicações, em desacordo com a Lei nº 8.666/1993, art. 55, IV; art. 116, II, III, VI. IN STN 1/1997, art. 2º, III, IV.

Análise.

71. Na verificação dos treinamentos a serem ministrados e outros serviços, que deveriam constar dos Planos de Trabalho, constatou-se que, embora as metodologias estejam definidas no Projeto, não se identificou a descrição completa das metas e informações qualitativas e quantitativas suficientes para a devida caracterização dos mesmos, como os objetivos a alcançar, as atividades a serem desenvolvidas e os conteúdos programáticos dos treinamentos, seminários e publicações.

72. Tal indefinição além de causar incertezas com relação à efetividade dos treinamentos, pode causar o desvirtuamento do conteúdo programático e pode ensejar imprecisão nos custos projetados, pois a amplitude que as descrições apresentam possibilita possível manipulação dentro do que foi projetado.

73. A Administração Pública deve ter a certeza do objeto que está contratando. Dessa forma, os treinamentos e serviços deveriam ser descritos, pelo menos, com a denominação precisa, objetivo, carga horária, definição do público alvo, período da realização, conteúdo programático, data de realização, local da realização, número de participantes e demonstração dos custos.

74. A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 55, inciso IV, estabelece como cláusula necessária a todo contrato, os prazos de início, de entrega e de recebimento do objeto, conforme transcrição abaixo:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

'(...) IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso.'

75. O mesmo diploma legal, em seu art. 116, § 1º, incisos II, III, VI, estipula:

'Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.'

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;'

76. Também a IN/STN 1/1997, em seu art. 2º, inciso III e IV, estipula que a proposição do convênio deve ser feita mediante o Plano de Trabalho e determina o seu conteúdo mínimo, conforme consta da transcrição do dispositivo abaixo:

'Art. 2º O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (anexo I), que conterá, no mínimo, as seguintes informações:

(...). III - descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;

IV - etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim.'

77. Com relação, especificamente, ao Convênio nº 6000/2004, firmado com o IBA, verificamos que alguns dos problemas, ora apontados, já haviam sido objeto de manifestação, cfe. doc. de fls. 19/36 do anexo 5, não corrigidas pela Administração Regional do órgão.

78. Dessa forma, por não conter as definições e detalhamentos estipulados na legislação vigente, os Planos de Trabalho apresentados para os convênios referenciados não deveriam ser acatados, quando da celebração dos Instrumentos de Convênio de nºs Siafi: 517.720, 517.722, 517.729, 572.210, 599.872, 577.973, 599.884, 632.156, 636.889, 637.545, 517.732 e 564.080.

Inexistência de análises detalhadas de custo do objeto conveniado.

79. Não foram localizados, nos Planos de Trabalho, os orçamentos discriminativos de todas as atividades propostas pelas convenientes. Dessa forma, não há como se afirmar se os cronogramas de desembolso foram desenvolvidos corretamente, tendo como parâmetro a execução física das ações, bem como, concluir pelas suas exequibilidades financeiras.

Análise.

80. O Planos de Trabalho propostos para a formalização de convênios devem trazer, entre outros elementos, o custo do objeto, com os itens que mostrem claramente a compatibilidade dos mesmos custos projetados em comparação aos preços dos insumos praticados no mercado, sob pena de se incorrer em problemas orçamentários futuros que possam inclusive inviabilizar o cumprimento do objeto do ajuste.

81. Este Tribunal deliberou por intermédio do Acórdão 2261/2005-Plenário, entre outros, que essa compatibilidade de custos deve estar devidamente evidenciada, conforme se abstrai da transcrição a seguir:

'(...) 9.11. determinar ao Incra, ao FNDE, ao Ministério da Cultura, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:

9.11.1. façam constar do parecer técnico do plano de trabalho análises detalhadas dos custos indicados nas propostas, com base em elementos de convicção como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região;'

82. Consideramos, assim, que não houve análises detalhadas dos custos dos objetos dos convênios, não sendo as mesmas documentadas com elementos que demonstrassem a compatibilidade dos referidos custos em relação aos preços praticados no mercado no âmbito da celebração dos convênios de nºs Siafi: 517.720, 517.722, 517.729, 572.210, 599.872, 577.973, 599.884, 632.156, 636.889, 637.545, 517.732 e 564.080.

Inexecução do objeto dos convênios.

83. Devemos destacar, de acordo com o Relatório de Fiscalização (fl. 277), 'pelos documentos levantados e por todas as observações feitas *in loco*, estamos convencidos de que os fatos que chegaram ao conhecimento do Tribunal confirmaram-se, na sua maior parte, devendo a presente representação, por isso mesmo, ter prosseguimento normal em sua tramitação, com vistas à completa apuração dos fatos tidos como irregulares.'

Análise.

84. A principal preocupação quanto às irregularidades reside, principalmente, no fato de que os objetos do Programa de ATEs não foram executados em sua totalidade, ou seja, os objetivos delineados em todos os convênios não foram alcançados. Tal situação foi percebida pelas vistas da

equipe de fiscalização desse Tribunal, além de constar em vários relatórios internos do próprio Incra/TO.

85. Na maioria dos casos, o que se verificou foi a utilização da estrutura já existente para ATER/Pronaf para justificar os pagamentos de serviços de ATES (115, 127, 136, 394 do anexo 2).

86. No convênio firmado com a Ruraltins, como pode ser observado nas várias irregularidades que foram apontadas, desde seu início:

- fls. 4/6, 11/21, 23, 26, 29, 30, 37 a 49, 79/85 do anexo 2: contradição entre as informações expostas pelo técnicos quanto à apresentação dos trabalhos de ATES nos assentamentos assistidos, as famílias visitadas desconhecem o programa, os técnicos das convenientes que trabalham com ATES são os mesmos que trabalham com ATER/Pronaf, trabalho da Ruraltins até então pautado na montagem de projetos de crédito de Pronaf, técnicos não localizados, falta de acompanhamento técnico para operacionalização, falta de infraestrutura e de pessoal técnico, núcleos não montados, assentados pouco sabem da existência do ATES, Incra não age com eficiência nos assentamentos, esclarecimentos sobre ATES prestados por servidores do Incra.

87. No convênio firmado com a Fetaet/Coopter várias irregularidades:

- fls. 9 e 10, 22, 24 e 25, 27, 31/35, 37/49, 63, 79/85 do anexo 2: infraestrutura insuficiente, realizadas apenas discussões sobre créditos Pronaf, esclarecimentos sobre ATES prestados por servidores do Incra, não realização de cursos, assinatura de papel em branco para escolha de prestadora de assistência, quadro técnico insuficiente.

88. No convênio firmado com o IBA verificaram-se as irregularidades:

- fls. 48, 60, 65, 67/73 do anexo 2: infraestrutura insuficiente, realizadas apenas discussões sobre créditos Pronaf, esclarecimentos sobre ATES prestados por servidores do Incra, não realização de cursos, desconhecimento generalizado sobre o programa ATES. Também encontramos no doc. de fls. 19/36 do anexo 5, já referenciado, um relatório contendo diversas irregularidades apontadas na execução desse convênio.

89. Quantos aos demais convênios (de n°s Siafi: 517.722, 517.729, 572.210, 599.872, 577.973, 599.884, 632.156, 636.889 e 637.545), não foram detectados problemas pontuais, até o momento, tendo em vista o estágio inicial de execução em que se encontravam. Porém, o estado em que se encontravam os assentamentos, cfe. as declarações constantes do Relatório de Fiscalização, já citadas, remetem à presunção de manutenção da situação de inoperância e desmandos demonstradas por aquela equipe de fiscalização e por esta instrução.

90. Cabe aos gestores e às entidades convenientes demonstrarem sua correta execução, nos moldes do art. 116, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e do art. 31, § 1º, inciso II, e § 3º, c/c o art. 21, § 4º, inciso I, da IN-STN 1/1997, em todos os convênios pactuados.

Conclusão.

91. Verificamos que as questões levantadas pela fiscalização, os documentos encaminhados como representação e as análises desta instrução são de natureza grave e provam o comprometimento do bom uso dos recursos públicos federais pelo Incra/TO e pelas entidades convenientes. Os fatos narrados e documentados traduzem a pouca acuidade com que os recursos que são repassados e deveriam ser fiscalizados adequadamente.

92. Mais grave ainda é a situação em que foram encontrados os assentamentos, sendo que, na grande maioria deles, há um completo abandono e a falta de ação do Incra/TO/SR-26. As entidades que deveriam atuar em seu auxílio são ausentes e desconhecidas.

93. No item 3-a.1-20, resta demonstrado que a fiscalização efetuada pelo Incra/TO, nos convênios de ATES, era deficiente e ineficaz.

94. Houve, também, a ocorrência de exigências direcionadoras e ilegais, quando se firmaram aqueles convênios, se tratando de um completo direcionamento dos recursos públicos, cfe. pode ser observado nos fatos narrados no item 3-b.1-31.

95. Verificou-se, ainda, a prática, pelo Incra/TO, de se tentar o repasse da execução de tarefas de sua responsabilidade para terceiros, tanto no que se refere ao cumprimento dos objetivos

do órgão, como nas especificações de responsabilidades de seus servidores. A caracterização de tentativa de terceirização de execução de funções específicas fica clara no item 3-c.1-37.

96. Deparamo-nos, em seguida, com a constatação da ocorrência de uma série de irregularidades no planejamento e assinatura dos convênios, que levaram à dificuldade em fiscalizar a correta execução dos mesmos. Esses problemas não poderiam ser usados pelos gestores do Incra/TO para justificar as demais falhas e, pior ainda, devem ser utilizadas para dar maior ênfase à sua culpabilidade, tendo em vista que foram causados pelos mesmos responsáveis:

- celebração de convênios com entidades que não atendiam aos requisitos mínimos exigidos pelo programa ATEs – item 3-d.1-48;

- não existência de avaliações que demonstrassem os critérios objetivos para as escolhas das convenientes, em detrimento de outras entidades de prestação de assistência técnica, ou a devida justificativa para que o objeto a ser utilizado fosse convênio e não um contrato, cuja prestadora fosse escolhida mediante licitação – item 4-a.1-61;

- assinatura de convênios sem que suas metas, no cronograma de execução, estivessem insuficientemente descritas;

- inexistência de análises detalhadas de custo do objeto conveniado - item 4-c.1-80.

97. Por fim, não houve a comprovação da execução completa dos objetos dos convênios firmados, nem do cumprimento de seus objetivos - 4-d.1-84. Tal verificação compromete e é preponderante sobre quaisquer alegações de dificuldades enfrentadas pelo Incra/TO/SR-26, tendo em vista que comprova que não houve a correta aplicação dos recursos repassados.

98. Outro fato que deve ser levado em conta, refere-se à existência de indícios de comprometimento e participação dos gestores maiores da entidade em todos os processos descritos, o que remete à necessidade de que as providências a serem executadas para tentativa de recuperação dos valores utilizados indevidamente devem ser efetuadas no âmbito desta Corte de Contas.

99. Um forte indício de que havia a ingerência dos gestores da entidade, bem como, pode dar a exata ideia das irregularidades cometidas está descrito no documento de fl. 40 do anexo 5, no qual se nota a desistência em massa da participação em grupo de acompanhamento de ATEs, por parte dos servidores daquele órgão regional. Tal renúncia, segundo o documento, se deu em virtude da inércia da coordenação, na resolução de irregularidades apontadas.

100. Podemos separar, por fim, 3 tipos de categorias em que os problemas encontrados nos convênios de ATEs podem ser divididos:

1 - processos com data final de vigência já alcançada, nos quais não haveria possibilidade de novos pagamentos para as entidades convenientes – formação de processos apartados de TCE, para serem devolvidos os montantes integrais repassados, tendo em vista sua celebração irregular – Siafi nº: 517.722 (IBA), 517.729 (Fetaet), 572.210 (Coopvag), 599.872 (Aesca), 577.973 (Coopvag), 599.884 (Coopvag);

2 - processos que ainda se encontram vigentes, nos quais há necessidade de se encerrarem os repasses, para que não ocorram outros prejuízos ao erário, além de se formar processo de TCE apartado, para a apuração de responsabilidades por valores já pagos – Siafi nº: 632.156 (Coopter), 636.889 (Coopvag), 637.545 (Coopter);

3 - processos de convênios nos quais deve ser efetuado um acompanhamento das execuções realmente efetuadas, com verificação detalhada de todas as prestações de contas já apresentadas, determinando-se ao órgão Regional que execute esses trabalhos. Tal diferenciação deve ser creditada ao fato de que estes convênios, ao contrário dos demais, foram firmados com entes que, em tese, poderiam ter tal tipo de ajuste com o poder público federal, pois executam atividades afetas aos objetivos dos convênios firmados – Siafi nº: 517.720 (Unitins), 517.732 e 564.080 (Ruralins).

101. Outra providência, também necessária, diz respeito à assinatura de novos convênios, que deve ser paralisada até que TCU se manifeste em definitivo sobre a matéria e após a resolução das falhas apontadas nesta instrução. A existência dessas falhas deve ser fator limitante à assinatura

de novos convênios, que é a intenção do Incra/TO/SR-26, conforme pode ser visto no documento de fl. 5 do anexo 7.

Medida cautelar.

102. De acordo com os levantamentos efetuados no Sistema Siafi, em 15/4/2010, existia um montante de R\$ 9.852.719,75 (fl. 4 do anexo 7) a ser liberado para os convênios citados no item 100-2. Se tomarmos os outros convênios que existem irregularidades para sua continuidade (item 100-a), chegamos a um montante de R\$ 11.427.780,49, em valores que não podem ser repassados.

103. As constatações ali existentes, como já mencionado, tratam-se de graves violações às normas legais e podem justificar a anulação dos convênios. Ainda, a continuação da execução dos mesmos revela-se temerária devido à vigência plurianual deste tipo de instrumento.

104. Tal decisão se mostra adequada já que o fato é recorrente no âmbito do Incra/TO/SR-26, e o estudo de casos similares revelou que a falta de objetividade na escolha das convenientes, bem como a insuficiência do detalhamento das ações a serem empreendidas nos planos de trabalho, e a ausência de pareceres técnicos a respeito dos valores praticados para cada ação a ser empreendida, constituem-se na origem da maioria dos problemas encontrados na execução e prestação de contas de convênios de natureza similares a esses, o que caracterizaria a presença dos requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, para a concessão da medida cautelar.

105. Devemos considerar, também, o fato dos convênios não estarem sendo executados a contento, entendendo ser recomendável que seja evitada maior perda de recursos, caracterizando o **periculum in mora**.

106. Não existiria, por outro lado, o perigo na paralisação dessas atividades, pelo mesmo fato, qual seja, a execução deficiente das ações dos convênios.

Decisões do TCU.

107. As conclusões e propostas a serem efetuadas nesta análise tomaram como base, além dos normativos já referenciados, algumas deliberações já exaradas por esta Corte:

a) Acórdão 1.528/2005-Plenário - há várias recomendações ao Incra no sentido de estabelecer maior controle sobre as atividades de ATES;

b) Acórdão 1.660/2006-Plenário - direcionado à contratação de ATES com entes públicos e com atividades afins;

c) Acórdão 2.367/2007-Plenário - determinando a instauração de tomada de contas especial para apuração da responsabilidade das pessoas arroladas neste processo, e a apuração do débito para fins de ressarcimento ao erário;

d) Acórdão 4.821/2009-Segunda Câmara - com diversas determinações a unidade regional do Incra;

e) Acórdão 3.047/2009-Plenário - com medidas cautelares, formação de TCE e determinações;

f) Acórdão 1.452/2010-Primeira Câmara - admitindo a procedência dos mesmos tipos de irregularidades constantes deste processo;

g) Acórdão 1.847/2010-Primeira Câmara - com diversas determinações ao Incra.

Propostas de encaminhamento.

108. Diante de todo o exposto, propomos o encaminhamento dos presentes autos ao Ministro-Relator, para avaliar a doção dos seguintes procedimentos:

a) determinar, cautelarmente, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência no Estado do Tocantins (Incra/TO/SR-26), com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que:

1- suspenda a execução dos convênios a seguir enumerados, até que este Tribunal se manifeste conclusivamente sobre o mérito, nos respectivos autos:

1.1 – Siafi nº 632.156, celebrado com a Cooperativa de Trabalho, Prestação de Serviços, Assistência Técnica e Extensão Rural – Coopter;

1.2 – Siafi nº 636.889, celebrado com a Cooperativa de Profissionais Liberais do Vale do Araguaia – Coopvag;

1.3 – Siafi nº 637.545, celebrado com a Coopter;

2 – se abstenha de celebrar novos convênios, ou acordos afins, para prestação de serviços de ATES, até o pronunciamento final do TCU com relação às falhas apontadas nesta instrução;

b) determinar à Secex/TO que:

1 - com fundamento no § 3º do art. 276 do Regimento Interno, promova a oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins, para que se manifeste, no prazo de 5 dias, sobre as seguintes ocorrências motivadoras da medida cautelar contida no item (a):

1.1 deficiência na fiscalização a cargo do Incra/TO, especialmente dos serviços de articulação e de prestação de serviços de ATES; base legal: art. 23 da IN/STN nº 1/1997; Norma de Execução/ Incra nº 39/2004;

1.2 inclusão em cláusulas de convênios celebrados para execução de serviços de ATES de cláusulas que continham a imposição de subcontratar, por inexigibilidade de licitação, outras entidades; base legal: Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I; Manual Operacional de ATES, Item 3.2.1 - MDA/ Incra/2004; Lei nº 10.406/2002;

1.3 celebração de convênios para execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Incra; base legal: Norma Técnica - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA - Norma de Execução nº 39/2004, art. 5º, § 2º, inciso IV, alíneas 'a' a 'i' e art. 10 - **caput**; Manual Operacional de ATES - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA; art. 1º, § 2º, do Decreto nº 2.271/1997; Lei nº 11.090/2005 - Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, do Incra; Lei nº 10.550/2002; Acórdão 170/2006-1ª Câmara, Rel. nº 8/2006 - Gab. GP; Portaria Conjunta MDA/Incra nº 10, em 2005, Diretrizes Estratégicas do Incra;

1.4 celebração de termos de parceria (ou instrumentos afins) com entidades que não atendiam aos requisitos básicos para a prestação dos serviços de ATES, sem a comprovação da adequada avaliação prévia sobre as condições técnicas e operacionais das entidades convenientes para a execução dos objetos pactuados; base legal: IN/STN nº 1/1997, art. 4º, § 1º; art. 4º, inciso I a IV; Norma Técnica - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA - Norma de Execução nº 39/2004, art. 11, incisos I e II;

1.5 celebração de convênios com entidades privadas, sem a prevalência de interesses comuns e coincidentes, caracterizando a contraprestação de serviços; base legal: art. 3º da Lei nº 5.764/71; IN/STN nº 1/1997; Portaria Interministerial nº 127/2008, art. 1º, § 2º; Decisão 194/1999/TCU-Plenário; Acórdão 2261/2005/TCU-Plenário;

1.6 celebração de convênios sem que as metas dos cronogramas de execução estivessem suficientemente descritas (projetos básico e plano de trabalho com descrição genérica do objeto pactuado, em prejuízo às ações de fiscalização); base legal: Lei nº 8.666/1993, art. 55, IV; art. 116, II, III, VI; IN/STN nº 1/1997, art. 2º, III, IV; Acórdão 2261/2005/TCU-Plenário;

1.7 convênios celebrados ante a inexistência de análises detalhadas de custos dos objetos conveniados; base legal: Acórdão 2261/2005/TCU-Plenário; art. 116 da Lei nº 8.666/1993;

1.8 não comprovação sobre o cumprimento dos objetivos do programa de ATES nos convênios firmados nem do alcance detalhado dos objetos delineados para os mesmos convênios; base legal: art. 116, § 3º, I, da Lei nº 8.666/1993, e do art. 31, § 1º, II, e § 3º, c/c o art. 21, § 4º, I, da IN-STN 1/1997.

2 - com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno, promova a oitiva das entidades mencionadas no item (a) acima, para que, querendo, apresente, no prazo de 5 dias, suas razões sobre as ocorrências motivadoras da medida cautelar contida no item (b) anterior;

3 - com fundamento no art. 37 da Resolução TCU nº 191/2006, c/c o art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, promova a autuação de processos apartados de tomada de contas especial, para cada um dos convênios abaixo relacionados, os quais deverão ser constituídos pelos

elementos atinentes a cada um dos convênios impugnados, bem como, dos acórdãos, dos relatórios e dos votos que vierem a ser proferidos, tendo em vista as irregularidades apontadas no item (b-1) e, principalmente, a falta de comprovação da correta execução de seus objetos:

3.1) ato impugnado: Convênio, Siafi nº 517.729, CV/2.000/2004 - Incra/Fetaet - Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos Projetos de Assentamentos, no Estado do Tocantins;

- valor de R\$ 5.486.461,58 (cinco milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil, quatrocentos e sessenta e um reais e cinquenta e oito centavos);

- responsáveis solidários: José Cardoso - ex-Superintendente do Incra/TO/SR-26; José Roberto Ribeiro Forzani - Superintendente do Incra/TO/SR-26; Fetaet – Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos Projetos de Assentamentos, no Estado do Tocantins; Coopter – Cooperativa de Trabalho, Prestação de Serviços, Assistência Técnica e Extensão Rural;

3.2) ato impugnado: Termo de parceria - Siafi nº 517.722 - CNV/6000/2004 - Incra/IBA - Prestação de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos projetos de assentamentos da Reforma Agrária, no Estado do Tocantins;

- valor de R\$ 2.629.659,08 (dois milhões seiscentos e vinte e nove mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e oito centavos);

- responsáveis solidários: José Cardoso; José Roberto Ribeiro Forzani; IBA – Instituto Brasil-Ásia;

3.3) ato impugnado: Convênio - Siafi nº 572.210 - CNV/7000/2006 - Incra/Coopvag - Prestação de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos projetos de assentamentos da Reforma Agrária, no Estado do Tocantins, e elaboração de PDAs;

- valor de R\$ 102.410,00 (cento e dois mil e quatrocentos e dez reais);

- responsáveis solidários: José Roberto Ribeiro Forzani; Coopvag – Cooperativa dos Profissionais Liberais do Vale do Araguaia;

3.4) ato impugnado: Convênio - Siafi nº 577.973 - CNV/9000/2006 - Incra/Coopvag - Prestação de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos projetos de assentamentos da Reforma Agrária, no Estado do Tocantins, e elaboração de PDAs;

- valor de R\$ 387.986,10 (trezentos e oitenta e sete mil novecentos e oitenta e seis reais e dez centavos);

- responsáveis solidários: José Roberto Ribeiro Forzani; Coopvag;

3.5) ato impugnado: Convênio - Siafi nº 599.872 - CNV/16000/2007 - Incra/Aesca – Elaboração e aplicação de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos para atendimento de famílias assentadas no Estado do Tocantins;

- valor de R\$ 65.930,00 (sessenta e cinco mil e novecentos e trinta reais);

- responsáveis solidários: José Roberto Ribeiro Forzani; Aesca – Associação Estadual de Cooperação Agrícola;

3.6) ato impugnado: Convênio - Siafi nº 599.884 - CNV/2000/2007 - Incra/Coopvag – Prestação de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos projetos de assentamentos da Reforma Agrária, no Estado do Tocantins, e elaboração de PDAs;

- valor de R\$ 250.325,00 (duzentos e cinquenta mil e trezentos e vinte e cinco reais);

- responsáveis solidários: José Roberto Ribeiro Forzani; Coopvag – Cooperativa dos Profissionais Liberais do Vale do Araguaia;

3.7) ato impugnado: Convênio - Siafi nº 632.156 - CNV/16000/2008 - Incra/Coopter – Prestação de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos projetos de assentamentos da Reforma Agrária, no Estado do Tocantins, e elaboração de PDAs;

- valor de R\$ 3.473.607,83 (três milhões, quatrocentos e setenta e três mil, seiscentos e sete reais e oitenta e três centavos);

- responsáveis solidários: José Roberto Ribeiro Forzani; Coopter;

3.8) ato impugnado: Convênio - Siafi nº 636.889 - CNV/700478/2008 - Incra/Coopvag – Prestação de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos projetos de assentamentos da Reforma Agrária, no Estado do Tocantins, e elaboração de PDAs;

- valor de R\$ 6.880.721,19 (seis milhões, oitocentos e oitenta mil, setecentos e vinte e um reais e dezenove centavos);

- responsáveis solidários: José Roberto Ribeiro Forzani; Coopvag – Cooperativa dos Profissionais Liberais do Vale do Araguaia;

3.9) ato impugnado: Convênio - Siafi nº 637.545- CNV/701704/2008 - Incra/Coopter – Prestação de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos projetos de assentamentos da Reforma Agrária, no Estado do Tocantins, e elaboração de PDAs;

- valor de R\$ 5.513.063,66 (cinco milhões, quinhentos e treze mil, sessenta e três reais e sessenta e seis centavos);

- responsáveis solidários: José Roberto Ribeiro Forzani; Coopter;

4 - promova a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno, dos responsáveis acima listados, no âmbito dos processos apartados de TCE;

c) determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/DF SEDE, com fundamento no art. 12, inciso IV, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso IV, do RITCU, que constitua comissão, com prazo máximo de 180 dias, com vistas a apurar a responsabilidade dos servidores envolvidos em irregularidades na assinatura e execução de convênios no âmbito do Programa ATES;

d) determinar à Superintendência do Incra no Estado do Tocantins – Incra/TO/SR-26 que, com relação aos convênios abaixo relacionados:

1 - certifique-se de que os custos previstos para execução do objeto são compatíveis com os valores de mercado, em respeito ao princípio da economicidade;

2 - apure a regularidade da execução dos serviços já remunerados, verificando a qualidade desses serviços;

3 - aprofunde a análise sobre todas as ocorrências descritas nas peças constantes deste processo, sem prejuízo de apurar eventuais novos indícios de irregularidades; e

4 - promova, no prazo de 90 dias, análise de todas as prestações de contas apresentadas, encaminhando seu resultado a este Tribunal;

Convênios:

1) Siafi nº 517.720 - CNV/4000/04 – firmado entre o Incra e a Fundação Universidade do Tocantins – Unitins – Prestação de serviço de articulação do Programa ATES, junto aos núcleos operacionais do Estado do Tocantins;

2) Siafi nº 517.732 - CNV/3000/04 – firmado entre o Incra e o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins – Ruraltins – Prestação de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos projetos de assentamentos da Reforma Agrária, no Estado do Tocantins, e elaboração de PDAs;

3) Siafi nº 564.080 - CNV/6000/06 – firmado entre o Incra e Ruraltins – Prestação de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a diversos projetos de assentamentos da Reforma Agrária, no Estado do Tocantins, e elaboração de PDAs;

e) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como, do relatório, do voto e desta instrução, que o fundamentam, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/DF, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, ao Ministério Público Federal e ao Departamento de Polícia Federal.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Preliminarmente, registro que a presente representação merece ser conhecida pelo Tribunal, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade do art. 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

2. No mérito, acolho em parte a proposta da unidade técnica, no sentido de considerar a representação parcialmente procedente, pelas razões que passo a expor.

3. Como visto no Relatório precedente, o presente processo decorreu da reclamação recebida pela Ouvidoria desta Corte, e de posteriores juntadas de documentos aos autos, inclusive oriundos do MPTCU, acerca de irregularidades na execução de convênios entre o Incra/TO e diversas entidades, objetivando a prestação de assistência técnica para assentados do Programa de Reforma Agrária.

4. Em consequência, a Secex/TO realizou diligência e inspeção na entidade, e promoveu a audiência dos gestores, Srs. José Cardoso e José Roberto Ribciro Forzani, ex-superintendente e atual superintendente Regional do Incra/TO, respectivamente.

5. Cabe esclarecer que o presente processo restringiu-se à apuração dos serviços prestados a cargo do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – Ates, criado em 2003, com o objetivo de prestar apoio às famílias assentadas nos Projetos de Assentamentos (PAs) da Reforma Agrária, criados ou reconhecidos pelo Incra.

6. São 12 os convênios e contrato de parceria firmados para a execução do ATES que constam da apreciação deste processo, da seguinte forma:

Nº	Entidade	Valor (R\$)	Vigência
517.720	Unitins	348.031,25	23/12/2004 a 30/6/2008
517.722	IBA	2.629.659,08	23/12/2004 a 30/4/2008
517.729	Fetaet/Coopter	5.486.461,58	20/12/2004 a 31/12/2007
517.732	Ruraltins	4.280.686,64	20/12/2004 a 29/4/2010
564.080	Ruraltins	140.220,00	30/6/2006 a 31/12/2007
572.210	Coopvag	102.410,00	23/10/2006 a 30/10/2007
577.973	Coopvag	387.986,10	27/12/2006 a 31/12/2007
599.872	Aesca	65.930,00	24/12/2007 a 24/8/2008
599.884	Coopvag	250.325,00	4/12/2007 a 24/9/2008
632.156	Coopter	3.473.607,83	18/8/2008 a 17/1/2012
636.889	Coopvag	6.880.721,19	30/10/2008 a 31/12/2011
637.545	Coopter	5.513.063,66	26/11/2008 a 31/12/2011

7. Analisado o resultado dessas medidas, a unidade técnica constatou, em síntese, as seguintes irregularidades:

7.1 deficiência na fiscalização a cargo do Incra/TO nos convênios nºs 517.720, 517.722, 517.729 e 517.732, e causada por número insuficiente de técnicos para a execução dos serviços e por inércia da entidade para exigir o fiel cumprimento dos objetos conveniados;

7.2 convênio nº 517.729 contendo cláusula impondo a subcontratação, por inexigibilidade de licitação, de entidade para a execução total dos serviços de ATES, com indicação nominal da subcontratada e da forma de contratação;

7.3 celebração de convênio para execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Incra;

7.4 celebração de Termo de Parceria com entidade que não atendia aos requisitos básicos para a prestação dos serviços de ATES;

7.5 celebração de convênio com entidade privada, sem a prevalência de interesses comuns e coincidentes, caracterizando a contraprestação de serviços;

- 7.6 metas do cronograma de execução insuficientemente descritas;
- 7.7 inexistência de análises detalhadas de custo do objeto conveniado; e
- 7.8 inexecução do objeto dos convênios.
8. A audiência do Sr. José Cardoso ocorreu em razão das seguintes questões:
 - 8.1 deficiência na fiscalização e/ou no acompanhamento dos convênios e termo de parceria firmados, em 2004, com a Ruraltins (Convênio nº 517.732), a Fetaet/Coopter (Convênio nº 517.729), a Unitins (Convênio nº 517.720) e o IBA (Termo de Parceria nº 517.722);
 - 8.2 execução indireta de serviços inerentes ao quadro de pessoal do Incra, em desacordo com o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, relativamente ao Convênio nº 517.720, firmado com a Unitins para a execução de serviços de articulação;
 - 8.3 celebração de Termo de Parceria nº 517.722 com o Instituto Brasil-Ásia – ABA, sem que a entidade tenha atendido os requisitos legais/normativos, violando o art. 11, incisos I e II, da Norma de Execução Incra nº 39, de 30 de março de 2004, e o art. 4º da IN STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997; então vigente;
 - 8.4 subcontratação da Coopter, por inexigibilidade de licitação, para a execução da totalidade do Convênio nº 517.729 firmado com a Fetaet, violando o art. 3º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o item 3.2.1 do Manual Operacional de Ates.
9. O Sr. José Roberto Ribeiro Forzani foi ouvido em audiência em razão da deficiência na fiscalização e/ou no acompanhamento dos convênios e termo de parceria firmados, em 2004, com a Ruraltins (Convênio nº 517.732), a Fetaet/Coopter (Convênio nº 517.729), a Unitins (Convênio nº 517.720) e o IBA (Termo de Parceria nº 517.722).
10. Em função da análise empreendida, a unidade técnica rejeitou os argumentos apresentados pelos gestores da autarquia, por não justificarem as questões levantadas neste processo.
11. De fato, as razões de justificativas não elidem a maioria das falhas apontadas pela unidade técnica, devendo ocorrer o acolhimento das justificativas do Sr. José Roberto Ribeiro Forzani e o acatamento parcial dos argumentos do Sr. José Cardoso, sendo-lhe aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, além da emissão de determinações ao Incra/TO.
12. Há que ser ponderado o argumento de que a novidade concernente à implantação do Ates tenha contribuído para as falhas detectadas nos acordos com o Incra/TO, embora esse fato não exclua a responsabilidade total dos agentes públicos na observação das normas pertinentes.
13. Tal assertiva é aceitável no caso da falta de profissionais qualificados para a execução dos serviços assistenciais aos assentados, porque no nosso País é notória a carência de pessoal tecnicamente preparado para a execução de tarefas em diversas áreas, mormente em trabalhos executados na área rural, sempre mercê de incentivos para a captação de mão-de-obra qualificada.
14. Nesse passo, a falha atinente à deficiência na fiscalização e/ou no acompanhamento dos convênios e termo de parceria pode ser relevada, visto que os gestores se depararam em 2004 com os problemas relativos à implantação do novel programa de assistência às famílias assentadas, além de que o período fora marcado por constantes greves dos servidores do Incra.
15. Também deve ser afastada a irregularidade quanto à suposta execução indireta de serviços atinentes a servidores do Incra, o que caracterizaria uma indevida terceirização, porque penso que os gestores não podem ser apenados por observarem as normas estritamente emanadas pelo próprio Incra, inclusive quanto à presença da figura do articulador nos serviços conveniados, conforme se observa na Norma de Execução Incra nº 39, de 30 de março de 2004 (vigente à época dos fatos).
16. Importa registrar que o TCU, mediante o subitem 1.1 do Acórdão 170/2006-1ª Câmara, Sessão de 7/2/2006, determinou ao Incra que excluísse de todos os seus normativos internos, especialmente do Manual Operacional de Ates, a previsão de contratação de articuladores e profissionais dos núcleos operacionais, por meio de empresa interposta, por configurar burla a concurso público nos casos em que as atividades que se pretende desenvolver fossem relativas a cargos do quadro de servidores da autarquia.
17. De outra sorte, nos termos analisados pela unidade técnica, não podem prosperar os argumentos do Sr. José Cardoso relativos à celebração de termo de parceria com o Instituto Brasil-

Ásia, visto que a entidade não preenchia os requisitos legais pertinentes, e à subcontratação da Coopeter para a execução da totalidade do Convênio nº 517.729 firmado com a Fetaet, ante a flagrante violação aos dispositivos legais do tema.

18. É mister ressaltar que as questões levantadas pela equipe da Secex/TO demonstram falhas gritantes no controle das atividades contempladas com os recursos dos referidos convênios, fato esse já objeto de apreciação em outros processos do TCU, tais como: Acórdãos 4.821/2009-2ª Câmara, 8.067/2010-1ª Câmara, 2.324/2010-Plenário e 2.508/2010-Plenário, só pra citar alguns.

19. Inclusive cabe reproduzir parte das determinações constantes nos Acórdãos 2.324/2010 e 2.508/2010, ambos do Plenário, a demonstrar que o TCU já vem exigindo do Incra medidas atinentes a solucionar os problemas envolvidos na apreciação de contas e na fiscalização e implantação dos serviços de Ates.

19.1. Eis que no Acórdão 2.324/2010-TCU-Plenário ficou registrado:

"9.2 determinar à presidência do Incra que apresente a este Tribunal, em 90 (noventa) dias, em meio eletrônico, os seguintes dados acerca da execução do programa de Ates por suas superintendências regionais, tendo em vista o disposto na Norma de Execução/Incra/DD nº 78/2008:

9.2.1. por superintendência, sobre a existência e data de assinatura de 'Termo de Compromisso de Prestação de Serviços de Ates' e de 'Oficinas de Planejamento Operacional das Ações';

9.2.2. por assentamento, sobre a existência e data de publicação de Projeto de Exploração Anual (PEA), Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), Plano de Recuperação do Assentamento (PRA), bem como dos indicadores de desempenho previstos no Manual Operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária/Ates, aprovado por meio da Norma de Execução/Incra/DD nº 78/2008, que já tenham sido apurados;"

19.2. E no Acórdão 2.508/2010-TCU-Plenário assentou-se:

"9.1. determinar ao Incra que:

9.1.1. apresente, em 90 dias, plano de ação explicitando o cronograma de medidas a adotar para estabelecer mecanismos de supervisão e controle, pela diretoria de desenvolvimento de projetos de assentamento e pela presidência do Incra, quanto à fundamentação e detalhamento dos objetos de convênio, aos procedimentos para a avaliação da capacidade técnica dos convenientes, à suficiência dos projetos básicos e planos de trabalho, aos procedimentos de fiscalização e apreciação das prestações de contas, com vistas a assegurar o estrito cumprimento do que dispõe o Decreto nº 6.170/2007 (com dispositivos alterados pelos Decretos nº 6.329/2007 e 6.428/2008, acrescidos pelo Decreto nº 6.497/2008) e a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, com aplicação supletiva da IN STN nº 1/1997 naquilo que não for incompatível com os dispositivos do novo ordenamento inaugurado pelo Decreto nº 6.170/2007;

9.1.2. em todos os convênios que doravante firmar, inclua cláusula que indique, de forma clara e precisa, o modo pelo qual a execução do objeto será acompanhada, de modo a garantir a plena execução física do objeto, conforme determina expressamente o art. 6º do Decreto nº 6.170/2007;

9.2. alertar o diretor de desenvolvimento de projetos de assentamento e o presidente do Incra que poderão estar sujeitos a responsabilização, solidariamente com os superintendentes regionais, nas situações em que, na gestão de convênios e ajustes similares, for constatado descumprimento injustificado das normas do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, com aplicação supletiva da IN STN nº 1/1997;"

20. De acordo com estes autos, observo, ainda, o grande volume de recursos públicos envolvidos na matéria, cerca de R\$ 29,5 milhões, total que engloba acordos já executados ou a serem cumpridos, o que requer desta Corte a adoção de medidas cabíveis, cobrando-se do Incra/TO a apresentação da prestação de contas dos convênios e termos de parceria que apresentaram inconsistências ou irregularidades, conforme detalhado do Relatório precedente.

21. Assim, neste momento processual, deixo de acolher a proposta de formação de processos de tomada de contas especial para a apuração das irregularidades constatadas neste feito, em virtude de que não restou devidamente comprovada a ocorrência de danos ao erário, além do que, ante a presunção relativa de legitimidade dos atos administrativos, deve o concedente cumprir seu dever legal na fiscalização e na apreciação das contas prestadas pelos convenientes, nos termos estabelecidos no art. 28 e seguintes da IN STN nº 1, 1997, então vigente.

22. Destaco que, no caso de as contas não serem aprovadas, e após esgotadas todas as providências cabíveis, deverão ser instauradas as devidas tomadas de contas especial, conforme estabelecido no art. 31, § 4º, da mencionada IN.

23. Deixo, todavia, de endereçar medidas corretivas à entidade nesta oportunidade, pois as medidas pertinentes já foram endereçadas ao Incra por ocasião da prolação dos Acórdãos 2.324/2010 e 2.508/2010, ambos do Plenário.

24. A Secex/TO propôs a suspensão cautelar da execução dos Convênios nºs 632.156, 636.889 e 637.545, sem oitiva prévia, por considerar presentes os pressupostos jurídicos inerentes à concessão de medida cautelar, quais sejam, o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**.

25. Com base nos elementos evidenciados nos autos, sobressai o **fumus boni iuris**. O **periculum in mora**, todavia, não se mostra forte o bastante para fundamentar a imediata concessão de cautelar sem prévia oitiva dos interessados, mesmo porque tal oitiva, nos termos regimentais, deve ser promovida em prazo muito exíguo, qual seja, o de 5 dias úteis, o que não prejudica o exame posterior da cautelar.

26. Assim, considero adequado, pois, que se promova a oitiva prévia da entidade e dos conveniados envolvidos na questão, nos termos do art. 276, § 2º, do RITCU.

27. Por fim, em decorrência do Acórdão 2.237/2010-TCU-2ª Câmara, houve o apensamento a estes autos do TC 010.683/2010-0, que trata de documentação encaminhada a esta Casa pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins acerca de matéria conexa a do presente feito (irregularidades em convênios firmados entre o Incra/TO e o Ruralins), sendo necessária a remessa de cópia da deliberação ora tomada àquela Corte de Contas, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

Ante o exposto, propugno por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de março de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

(À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)

Publicado no DSF, de 23/03/2011.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

(OS:10939/2011)