



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 ZIMLER
Presidente



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 parceira 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 atendesse 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 difícil, 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/saf](http://portal.mda.gov.br/portal/saf)): 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 convenentes, 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 convenentes, 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 – Cooter, 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 (Inkra), 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 Inkra 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 n.ºs 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 n.º 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 n.º 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 indicio 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 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 Coopter 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 exauridas 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 júris**. 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 pensamento 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 Ruraltins), 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)