

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Superintendência Regional do Médio São Francisco do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – SR29/Incrá, contra a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro – Fundesa, o Sr. José Biondi Nery da Silva, ex-diretor executivo da Fundação, e o Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, gestor do Incra, em vista da não execução integral do objeto do Termo de Parceria 6.000/2007, firmado entre Incra e a Fundesa.

2. O referido ajuste tinha por escopo a execução dos serviços de georreferenciamento e cadastro de imóveis rurais nos municípios de Tacaratu e Jatobá, no estado de Pernambuco, e Abaré, no estado da Bahia. Para cumprir o objetivo acordado, foram repassados à Fundesa recursos federais no **quantum** de R\$ 2.037.842,00. A Fundesa era (e ainda é) qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip.

3. Os responsáveis acima mencionados foram instados a se manifestar nos autos pelas seguintes irregularidades:

3.1. Sr. José Biondi Nery da Silva e Fundesa – entrega de peças técnicas produzidas durante os serviços realizados em desacordo com o pactuado no Termo de Parceria 6.000/2007, com infração ao disposto na cláusula terceira, inciso I, do aludido ajuste;

3.2. Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer – assinatura de termo de parceria com a Fundesa, assumindo risco de transferir recursos financeiros a uma organização que já havia demonstrado, em projeto semelhante e de mesma natureza realizado para o Incra, que não teria condições de se desincumbir das responsabilidades a ela atribuídas.

4. Os agentes e a Fundação trouxeram aos autos suas alegações de defesa, as quais foram examinadas pela Secex/PE em instrução reproduzida no Relatório precedente, com a proposta de que não fossem acolhidas.

5. Em consequência, a Secex/PE sugere: a) julgar irregulares as contas dos Srs. José Biondi Nery da Silva e Emerson Jocaster Negri Scherer, e da Fundesa; b) condená-los, de forma solidária, ao pagamento da integralidade dos recursos recebidos; c) aplicar multa proporcional ao dano; d) autorizar a cobrança judicial das dívidas; e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco; f) dar ciência ao Incra-Sede e à Superintendência Regional do Médio São Francisco (SR29) do acórdão que vier a ser proferido. O Ministério Público/TCU anuiu a proposta da unidade técnica.

6. Examinei os elementos de defesa coligidos aos autos pelos responsáveis. O Sr. José Biondi Nery da Silva, ex-diretor executivo da Fundesa, afirma que: a) houve acordo entre o Departamento de Ordenamento Agrário da SRA/MDA e a Coordenação Geral de Ordenamento Territorial do Incra para flexibilizar a aplicação da Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais – NTGIR, em especial para estabelecer os marcos definidores dos vértices de imóveis, os quais poderiam ser aqueles que já se encontravam materializados no campo; b) a referida NTGIR não teria aplicação plena para a execução dos serviços previstos no Termo de Parceria, uma vez que teria sido firmado um acordo, entre o Incra e a Fundesa, de regularização fundiária massiva, e não de certificação de imóveis; c) perícia indicou que a retomada dos serviços seria “absolutamente viável”; d) documentos expedidos pelo Instituto de Terras e Reforma Agrária de Pernambuco – Iterpe comprovam que centenas de títulos de propriedade já foram entregues, todos decorrentes do trabalho realizado pela Fundesa.

7. Quanto ao suposto acordo para flexibilizar a aplicação da NTGIR, vale destacar que no Termo de Parceria (peça 2, p. 181-195) não há qualquer autorização relativa à possibilidade de ajustes para mitigar a aludida norma. Ao revés, as Cláusulas Primeira e Terceira do Termo de Parceria são expressas em condicionar a avença aos comandos da Lei 10.267/2001, Lei 6.383/1976 e Lei Estadual 12.235/2002.

8. De ressaltar que a NTGIR está em linha de consonância com Lei 10.267/2001 (peça 3, p. 5-31). A aludida norma foi elaborada pelo Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária – Incra com o “propósito de orientar os profissionais que atuam no mercado de demarcação, medição e georreferenciamento de imóveis rurais visando o atendimento da Lei 10.267, de 28.08.01”.

9. Os objetivos da NTGIR são os seguintes (peça 3, p. 5):

9.1. “estabelecer os preceitos gerais e específicos aplicáveis aos serviços que visam à caracterização e ao georreferenciamento de imóveis rurais, pelo levantamento e materialização de seus limites legais, feições e atributos associados”;

9.2. “proporcionar aos profissionais que atuam nesta área padrões claros de precisão e acurácia para a execução de levantamentos topográficos voltados para o georreferenciamento de imóveis rurais”;

9.3. “assegurar a homogeneidade e a sistematização das operações geodésicas, topográficas e cadastrais bem como as representações cartográficas decorrentes desta atividade permitindo a inserção desses produtos no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR bem como no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR”;

9.4. “garantir ao proprietário confiabilidade na geometria descritiva do imóvel rural, de forma a dirimir conflitos decorrentes de sobreposição de limites dos imóveis limediros”.

10. Do cotejo entre o “propósito” da norma – orientar os profissionais visando ao atendimento da Lei 10.267/2001 – e os objetivos (estabelecer preceitos gerais e específicos e padrões claros de precisão, homogeneidade, confiabilidade) sobressai a exegese de que flexibilizações como a suscitada pelo defendente podem comprometer o atendimento à Lei 10.267/2001 e a padronização de procedimentos e técnicas veiculadas pela NTGIR.

11. Logo, entende-se que a mitigação na aplicação da NTGIR, além de não autorizada no Termo de Parceria, coloca em risco a eficácia do serviço de demarcação, medição e georreferenciamento de imóveis rurais, que deve seguir especialmente os comandos da Lei 10.267/2001 e da norma técnica (NTGIR) subjacente a esse diploma, não podendo ser afastadas.

12. De mais a mais, quando se firma ajuste entre a Administração Pública e um particular (contratos, convênios, termos de parcerias e demais congêneres), ambas as partes se comprometem a honrar as obrigações pactuadas mediante instrumento escrito (salvo raras exceções, a exemplo do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993), ou seja, adota-se a forma solene (escrita), para, entre outros fins, evitar que acordos informais possam desfigurar o que antes fora entabulado e para assegurar estabilidade nas relações jurídicas bilaterais. Desse modo, não merece acolhida a defesa do responsável.

13. Acerca da afirmação de que a NTGIR não teria aplicação plena para a execução dos serviços previstos no Termo de Parceria, uma vez que teria sido firmado um acordo entre o Incra e a Fundesa de regularização fundiária massiva, e não de certificação de imóveis, novamente entendo que a assertiva não deve prosperar.

14. Compulsando o Termo de Parceria, verifica-se que o objeto de execução dos serviços de georreferenciamento e cadastro de imóveis rurais deveria ser detalhado conforme “Programa de Trabalho, tendo como resultado a geração dos principais produtos a seguir descritos ...” (peça 2, p. 181-183):

14.1. “Elaboração de peças técnicas para certificação dos imóveis rurais, de acordo com a Norma técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais do INCRA e em obediência às Leis Federais 10.267/2001, 6.383/1976 e Lei Estadual 12.235/2002;”

14.2. “Migração dos resultados literais e gráficos para o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR do INCRA;”

14.3. “Produtos de geoprocessamento e sensoriamento remoto para distribuição a Municípios, Órgãos do Estado e do Governo Federal, consolidando os resultados obtidos, em meio digital, SIG do projeto; consolidando todo georreferenciamento e cadastro rural em arquivo único.”

15. Percebe-se que um dos “produtos” da parceria é a elaboração de peças técnicas para certificação dos imóveis rurais (subitem 14.1). Logo, não se pode acolher a justificativa de que houve acordo para regularização fundiária massiva, e não de certificação de imóveis, sob pena de desvirtuar objetivo pactuado. Ademais, como mencionado alhures, a NTGIR tem aplicação plena aos serviços especificados no Termo de Parceria.

16. Sobre a assertiva de que perícia havia indicado que a retomada dos serviços seria “absolutamente viável”, vale registrar que a aludida perícia (peça 33, p. 89-127) adotou a linha de que algumas falhas encontradas poderiam ser sanadas, sem mencionar nada sobre os prazos, os recursos e os custos necessários à implementação de um novo projeto visando à correção dos produtos, como bem observou a unidade técnica.

17. Ademais, a perícia não considerou diversas irregularidades constatadas pela comissão de fiscalização da SR29, assim resumidas pela Secex/PE:

a) descrição do perímetro partindo de posição situada no extremo oeste do imóvel quando o item 5.3.2 da NTGIR determina o “desenvolvimento da descrição do perímetro e confrontações no sentido direto (sentido horário), a partir do ponto situado na posição mais ao norte da área descrita”;

b) a área e o perímetro das plantas apresentadas não correspondiam às reais medidas do imóvel georreferenciado;

c) as coordenadas e os azimutes consignados no memorial descritivo não correspondiam à realidade;

d) ausência de identificação do marco (...);

e) materialização (posterior à medição) e identificação de apenas dois vértices por imóvel georreferenciados em desacordo com o item 3.1 da NTGIR (1ª Edição), segundo o qual todo vértice deve estar materializado, por monumento artificial, antes do processo de medição, admitindo-se o aproveitamento de vértices já monumentalizados por meio de palanque, mourão ou pedra, desde que devidamente identificados;

f) ausência da alma de ferro nos 26 mil marcos de concreto confeccionados pela Fundesa no exercício de 2005, contrariando a alínea ‘a’ do subitem 3.1.1 da NTGIR;

g) plantas indicando a implantação dos marcos que não se encontram materializados no campo;

h) desrespeito aos limites da faixa de domínio da malha viária;

i) utilização de vértices virtuais em locais de fácil acesso, em que seria obrigatória a ocupação desses vértices;

j) ausência do reconhecimento das firmas dos confrontantes, em desacordo com o disposto no § 6º do art. 9º do Decreto 4.999/2002.

18. Outros documentos acostados aos autos registram irregularidades que resultaram na recomendação de rejeição total dos serviços prestados pela Fundesa, consoante Relatórios elaborados pelo Incra (peça 2, p. 297-319 e 343-373):

“Verificou-se, portanto, que a estratégia de trabalho utilizada pela FUNDESA para georreferenciamento dos imóveis rurais de Tacaratu e Jatobá está em desacordo com a orientação da Norma Técnica, que prevê que a ocupação dos vértices para determinação de suas coordenadas deve ocorrer em etapa posterior à sua devida materialização, o que resulta em erro operacional que compromete a qualidade.” (peça 2, p. 305).

(...)

“Antes de finalizar, cabe registrar que há meses a FUNDESA suspendeu as atividades de campo, não se verificando, portanto, qualquer correção nas falhas apontadas, condição sine qua non para que se possa confeccionar os produtos finalísticos - as peças técnicas.

Em função disso, e de outras falhas fartamente relatadas acima e em documentos anteriores, é que se recomenda que todo o material considerado com peça técnica até então encaminhado pela OSCIP como parte do cumprimento das metas pactuadas nos Termos de

- Parceria ora em comento seja rejeitado por esta Regional.” (peça 2, p. 373).
19. Dessa linha não destoou o tomador de contas ao pugnar pela inexecução total do Termo de Parceria 6.000/2007 (peça 3, p. 382):
- “3.6 Desta forma fica comprovada a inexecução total do Termo de Parceria com a FUNDESA, por não ter apresentado até o momento nenhuma peça técnica que atenda ao pactuado no referido Termo de Parceria, não sendo possível, desta forma, aproveitar qualquer material resultante da ação da Fundação por estar em total desacordo com os requisitos técnicos e legais pertinentes ao georreferenciamento de imóveis rurais, impossibilitando a Regularização Fundiária dos Municípios de abrangência do Termo de Parceria e conseqüentemente, o alcance do objetivo para o qual foi pactuado o termo de parceria entre o INCRA e a citada Fundação.”
20. Dos registros acima, verifica-se que para haver saneamento das irregularidades que permearam o serviço prestado pela Fundesa seria necessário retornar ao campo com vistas a refazer, no mínimo, a identificação dos vértices por imóvel georreferenciados. Esse retrabalho vai ao encontro da tese da imprestabilidade integral dos serviços oferecidos pela Fundesa.
21. Como se percebe, a perícia não afasta as irregularidades verificadas na prestação de serviços, tampouco elide o dano ao erário quantificado nos autos.
22. Sobre a assertiva de que documentos expedidos pelo Instituto de Terras e Reforma Agrária de Pernambuco – Iterpe comprovam que centenas de títulos de propriedade já foram entregues, todos decorrentes do trabalho realizado pela Fundesa, transcrevo trecho da instrução da unidade técnica que bem elucida a questão:
- “57. Finalmente, sobre a expedição de documentos pelo Interpe, com base nos produtos entregues ao Incra pela Fundesa, foi constatado, durante a realização de inspeção referente ao TC 027.797/2008-1, que a Superintendência Regional do Médio São Francisco (SR29), assumindo o risco de cometer ilegalidades ao referendar documentos gerados com base em dados não confiáveis e sem o obrigatório rigor técnico, decidiu cadastrar, com o apoio da Superintendência Regional de Recife/PE (SR03), parte dos imóveis localizados no canal de Transposição do Rio São Francisco, para, em seguida, serem titulados pelo Instituto de Terras e Reforma Agrária de Pernambuco - Iterpe, órgão sucessor do Funtepe, que avocou para si a responsabilidade pela emissão de, aproximadamente, 348 títulos dos municípios de Custódia, Floresta, Salgueiro, Sertânia e Verdejante (peça 3, p. 54 e peça 27, p. 68-76, do TC 027.797/2008-1).”
23. Observa-se que a SR 29, segundo dados colhidos em inspeção, assumiu o risco de referendar documentos emitidos pela Fundesa sobre dados não confiáveis e sem rigor técnico necessário, o que confirma as irregularidades constatadas no serviço prestado pela Fundação.
24. De mais a mais, a entrega de títulos de propriedade, por si só, não elimina a irregularidade referente a inobservância de normas técnicas indispensáveis à boa execução do serviço de georreferenciamento, o que ocasionou a integral imprestabilidade das parcelas executadas pela Fundesa.
25. Nessa linha de inteligência, entendo que as alegações de defesa trazidas ao descortino do Tribunal pelo Sr. José Biondi Nery da Silva, ex-diretor executivo da Fundesa, não devem ser acolhidas.
26. O outro responsável instado a se manifestar nos autos foi o Sr. Emerson Jocaster Negri Cherer, gestor do Incra. Rememora-se que esse agente foi chamado ao processo em razão de ter assinado Termo de Parceria com a Fundesa, em 17/12/2007, assumindo risco de transferir recursos financeiros a uma organização que já havia demonstrado, em projeto semelhante e de mesma natureza realizado para o Incra, que não teria condições de se desincumbir das responsabilidades a ela atribuídas.
27. Antes de examinar as alegações de defesa oferecidas pelo responsável, esclareço que o Incra e a Fundesa celebraram, em 2004, outro Termo de Parceria no valor total de R\$ 12.470.584,67,

cujos objetos consistiam no georreferenciamento de 26.000 imóveis rurais situados em 14 municípios abrangidos pelo Projeto de Integração do São Francisco. Esse ajuste foi alvo de Representação a este Corte (TC 027.797/2008-1), convertida em Tomada de Contas Especial (TC-033.482/2010-1), sob a relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

28. Essa TCE foi julgada pelo Plenário mediante o Acórdão 1.386/2016. Entre outras irregularidades, a Proposta de Deliberação que impulsionou o **decisum** precitado examinou a questão da “celebração do termo de parceria com instituição desprovida de **expertise** e de capacidade instalada, com base em projeto insuficientemente planejado e em parecer técnico inconsistente”. Sobre o quesito, colho os seguintes trechos da Proposta de Deliberação:

“16. São efetivamente graves as falhas ocorridas em todo o processo de negociação, formalização, transferências de recursos e execução do termo de parceria celebrado com a Fundesa, com especial repúdio no diz respeito à própria seleção da Oscip para a realização do termo de parceria, sobretudo porque já se sabia, previamente à celebração do ajuste, que a entidade não tinha a expertise necessária para a realização do objeto ajustado.

(...)

18. Restou comprovado, assim, que o Incra se valeu da referida lei para celebrar o aludido termo de parceria com a Fundesa, sabendo que, destituída de capacidade técnica para a operacionalização do ajuste, ela celebraria o contrato com a empresa UWP para a sua execução.

(...)

20. Para piorar a situação, não há qualquer comprovação de que houve a plena execução dos serviços pactuados, visto que, na verdade, nenhum dos produtos apresentados pela Oscip foi aceito formalmente pelo Incra, por estarem em desacordo com o previsto no termo de parceria e com os normativos vigentes.

(...)

31. Por fim, considerando a magnitude dos valores envolvidos e a gravidade de todas essas falhas, caracterizada sobretudo pelo fato de que os gestores da SR-29 já sabiam, previamente à celebração do termo de parceria, que a Fundesa não tinha a **expertise** necessária para a realização do ajuste, promovendo-se os repasses à Oscip, sem a correspondente entrega de resultados concretos, entendo que o TCU deve promover a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração federal pelo período de 8 anos.”

29. Naquela assentada, o Plenário desta Casa de Contas decidiu julgar irregulares as contas dos responsáveis – entre eles constavam os Srs. Emerson Jocaster Negri Cherer e José Biondi Nery da Silva e a Fundesa –, condená-los em débito, com aplicação de multa proporcional ao dano, e, ainda, inabilitou os Srs. Emerson Jocaster Negri Scherer e José Biondi Nery da Silva para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal pelo período de 8 (oito) anos.

30. Fixadas algumas premissas que orientaram o julgamento da Tomada de Contas Especial acerca do Termo de Parceria firmado em 2004 entre o Incra e a Fundesa, passo ao exame da defesa oferecida pelo Sr. Emerson Jocaster Negri Cherer que, em substância, não difere daquela apresentada pelo Sr. José Biondi Nery da Silva. Nada obstante, o gestor do Incra acrescenta dois quesitos novos para análise ao alegar que: a) firmou o Termo de Parceria com base em parecer técnico e parecer jurídico; b) os problemas de execução dos serviços foram identificados a partir de fevereiro de 2009.

31. O fato de o aludido Termo ter recebido parecer técnico e jurídico favorável não retira a responsabilidade do administrador público pela prática de ato irregular, uma vez que cabe ao gestor, em última instância, decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de efetivar as avenças sob sua administração, especialmente aquelas que vão gerar pagamentos em favor do parceiro particular. Essa interpretação tem guarida em julgados deste Tribunal acerca de situações semelhantes,

conforme sobressaem dos enunciados colhidos da ferramenta de pesquisa desta Corte “Jurisprudência Seleccionada”:

Acórdão 250/2014 – Plenário

O parecer técnico não vincula o gestor, que tem a obrigação de examiná-lo ou questioná-lo junto à equipe técnica, exigindo a correta fundamentação para os quantitativos físicos e financeiros. A decisão tomada com base em parecer deficiente não afasta, por si só, a responsabilidade do gestor-supervisor por atos considerados irregulares pelo TCU, se os vícios não forem de difícil detecção.

Acórdão 2218/2013 – Plenário

Os pareceres técnicos e jurídicos não vinculam a atuação do agente responsável pela celebração de convênio no âmbito do órgão concedente. A existência de plano de trabalho aprovado e de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis à celebração do convênio não eximem o gestor da responsabilidade de proceder a verificações básicas de conformidade e legalidade.

32. Quanto à assertiva de que os problemas de execução dos serviços foram identificados a partir de fevereiro de 2009, igualmente creio que não merece prosperar, porquanto a Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva bem esclareceu a questão em seu Parecer, cujo trecho reproduzo:

“7. (...) ao assinar o Termo de Parceria n.º 6.000/2007, o Senhor Emerson Jocaster Negri Scherer, então Superintendente Regional do INCRA, celebrou negócio jurídico com alta probabilidade de insucesso, haja vista o histórico de irregularidades que permearam a execução do Termo de Parceria firmado em 2004, com a mesma Fundesa.

8. Assim, diversamente do alegado pelo responsável, os problemas na execução dos serviços não foram identificados apenas a partir de fevereiro de 2009, mas bem antes disso. Primeiramente, deve ser lembrado que a adoção do Termo de Parceria como forma contratual e a escolha da Fundesa ocorreram com a finalidade única de burlar o procedimento licitatório, uma vez que a referida Oscip não detinha capacidade técnica para executar o objeto avençado.

9. Prova disso foram os diversos problemas enfrentados com a empresa subcontratada, a UWP Engenharia (Peça 65, pp. 79-81 do TC 033.482/2010-1). Conforme consta daqueles autos, em julho de 2005, prazo inicial de expiração do Termo de Parceria assinado em 2004, a situação da contratação era caótica, com 63,8% do valor do contrato pago e apenas 3% de metas executadas.

10. Seguiram-se a isso diversas prorrogações contratuais, repactuação de preços com a diminuição da meta de serviços e majoração dos valores pagos, ausência de prestação de contas dos exercícios de 2006 a 2008, além do baixo índice de entrega de peças técnicas, fatores esses que apontavam a necessidade de rescisão do Termo de Parceria já firmado e a falta de amparo para a celebração do Termo de Parceria n.º 6.000/2007.

11. Impende lembrar, ainda, que o principal problema da contratação anterior, e que permaneceu no Termo de Parceria atual, foi a inobservância de normas técnicas na execução do serviço de georreferenciamento, com erros grosseiros na medição de coordenadas – superiores a 5 metros em 20% e superiores a 1,5 metros em 48,1% dos pontos avaliados –, além de falhas na quantificação e confecção dos vértices de concreto, que serviriam de marcação física para os pontos medidos. Alguns desses aspectos também já eram de conhecimento do INCRA antes da assinatura do Termo de Parceria n.º 6.000/2007, conforme relatórios elaborados em 2007 (Peça 65, pp. 193-207 do TC 033.482/2010-1).

12. Portanto, não há como prosperar a tese de que os problemas da contratação da Fundesa só foram conhecidos a partir de fevereiro de 2009.”

33. Como se percebe, era de conhecimento do Sr. Emerson Jocaster Negri, bem antes de 2009, que a Fundesa não teria condições de se desincumbir das responsabilidades assumidas.

34. Nesse caso, o agente deixou de agir com a precaução que se espera de um gestor público para evitar riscos desnecessários e conseqüentemente dano ao erário. A ideia de precaução tem sido tratada pela doutrina brasileira com natureza jurídica de princípio. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, o princípio da precaução está em fase de evolução no Direito Administrativo sendo "importado" para este do Direito Ambiental. O autor explica que, tendo em vista a tutela do interesse público, se uma situação acarretar risco, a Administração deve adotar postura de precaução para evitar possíveis danos (Manual de direito administrativo, 27. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 40).

35. Em linha de interpretação semelhante, Juarez Freitas explica que: "o princípio constitucional da precaução, igualmente dotado de eficácia direta e imediata, estabelece (não apenas no campo ambiental, mas nas relações de administração em geral) a obrigação de adotar medidas antecipatórias e proporcionais mesmo nos casos de incerteza quanto à produção de danos fundadamente temidos (juízo forte de verossimilhança)." (Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração. 1ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 98).

36. A questão não tem passado despercebida da doutrina estrangeira. Luís Filipe Colaço Antunes registra o dever de "os poderes públicos e os beneficiários do acto autorizativo a adoptarem, especialmente numa fase de incerteza científica, um comportamento prudente e diligentemente seguro, adequado à prevenção de riscos graves no exercício das respectivas actividades, sob pena de serem chamados a responder pelos danos causados a terceiros ..." (Para um direito administrativo de garantia do cidadão e da administração. Coimbra: Almedina, 2000, p. 111). Por fim, Eberhard Schmidt-Assmann afirma que o princípio da precaução exige a minimização dos riscos (La teoría general del derecho administrativo como sistema. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 133).

37. Ora, ao firmar Termo de Parceria com Fundesa, que em avença anterior igualmente deixou de obedecer normas técnicas na execução do serviço de georreferenciamento, apresentando erros graves na medição de coordenadas, o gestor não agiu com precaução necessária para evitar riscos. Ao revés, mesmo ciente dos problemas ocorridos com a Fundesa em projeto semelhante e de mesma natureza ao tratado nestes autos, assumiu o risco de transferir recursos financeiros à Fundação, com conseqüente prejuízo ao erário.

38. Nesse contexto, entendo que as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Emerson Jocaster Negri Cherer não devem ser acolhidas.

39. A defesa trazida aos autos pela Fundesa, em essência, está compreendida nos argumentos do seu ex-diretor executivo da Fundesa (v. item 6 **supra**), os quais foram rebatidos um a um acima.

40. Firmadas essas premissas, entendo que os Srs. José Biondi Nery da Silva e Emerson Jocaster Negri Scherer e a Fundesa devem ter suas contas julgadas irregulares, com condenação ao pagamento solidário do débito quantificado no processo e, ainda, com aplicação da multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a gravidade das ocorrências apuradas, autorizando-se o pagamento em 36 parcelas mensais e consecutivas das dívidas e a cobrança judicial.

41. Cumpre ainda encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, ao Incra-Sede e à Superintendência Regional do Médio São Francisco (SR29).

Ante o exposto, manifesto-me por que seja aprovada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de agosto de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator