



**TC 010.637/2013-3**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco.

**Recorrente:** José Biondi Nery da Silva (CPF 014.364.224-34).

**Advogado:** Elber Alencar Nery Biondi (OAB/PE 21.906); procuração de peça 46.

**Interessado em sustentação oral:** José Biondi Nery da Silva (requerimento de peça 70, p. 2).

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Termo de parceria celebrado entre o Incra e a Fundesa para a execução dos serviços de georreferenciamento e cadastro de imóveis rurais em municípios de Pernambuco e Bahia. Inexecução total do objeto. Rejeição das alegações de defesa. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. A rejeição integral dos serviços prestados, com o consequente débito imputado aos responsáveis, está fundamentada na inobservância da Norma técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais do Incra, expressamente prevista no Termo de Parceria 6.000/2007. Em face do princípio da independência das instâncias, a existência de ação judicial não obsta o exercício do controle externo nem vincula o juízo de valor formado pelo TCU. Proposta de negativa de provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 70) interposto por José Biondi Nery da Silva, ex-diretor executivo da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), contra o Acórdão 9.912/2016-TCU-Segunda Câmara (peça 50), que apresenta o seguinte teor, destacados os itens impugnados:

**9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro – Fundesa e dos Srs. José Biondi Nery da Silva e Emerson Jocaster Negri Scherer, condenando-os solidariamente ao pagamento dos valores abaixo especificados, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das correspondentes datas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:**



Valor original (R\$)	Data da ocorrência
784.670,00	1º/2/2008
417.724,00	3/7/2008
417.724,00	16/9/2008
417.724,00	16/9/2008

9.2. aplicar individualmente à Fundesa e aos Srs. José Biondi Nery da Silva e Emerson Jocaster Negri Scherer, a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, informando aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do 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).

## HISTÓRICO

2. Tratam os autos, em sua origem, de **Toma de Contas Especial** instaurada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em desfavor da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), do seu diretor executivo, José Biondi Nery da Silva, e do gestor do Incra, Emerson Jocaster Negri Scherer, em face da não execução integral do objeto do Termo de Parceria 6.000/2007.

2.1. Esse ajuste foi celebrado entre Incra e a Fundesa, entidade qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), em 17/12/2007, com vigência alterada por aditivo para 12/07/2009, com vistas à execução de serviços de georreferenciamento e cadastro de imóveis rurais nos Municípios de Tacaratu e Jatobá, no Estado de Pernambuco, e Abaré, no Estado da Bahia (peça 2, p. 181-185). Os recursos para implementação do objeto foram orçados em R\$ 3.713.100,00, a serem aportados exclusivamente pelo parceiro público. Do montante previsto, foram transferidos R\$ 2.037.842,00, por meio das seguintes ordens bancárias (peça 3, p. 403):

Número da Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2008OB900130	1/2/2008	784.670,00
2008OB901355	3/7/2008	417.724,00
2008OB902251	16/9/2008	417.724,00
2008OB902252	16/9/2008	417.724,00
<b>Total</b>		<b>2.037.842,00</b>

2.2. Em fiscalização realizada pela autarquia em 2008 e 2009, foram verificadas diversas falhas nos serviços executados pela Fundesa (peça 2, p. 297-319 e 343-373), as quais ensejaram a instauração da TCE, tais como:

2.2.1. Inobservância das orientações contidas na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais (Incrá/2003), em especial quanto à omissão na materialização dos vértices dos imóveis rurais, etapa que deveria preceder ao processo de medição, e quanto ao uso equivocado de pontos e vértices virtuais;

2.2.2. Força de trabalho insuficiente para a execução dos serviços previstos;

2.2.3. Ausência de profissional habilitado pelo CREA para acompanhar os trabalhos e responder tecnicamente por eles;

2.2.4. Ausência de relatórios contendo dados sobre as precisões obtidas e dos relatórios gerados pelo programa utilizado nos cálculos da correção diferencial;

2.2.5. Ausência de peças técnicas definitivas, com a correspondência entre a numeração dos marcos encontrados em campo e suas respectivas plantas;

2.2.6. Descumprimento ou cumprimento parcial das ações previstas no cronograma em relação ao Município de Salgueiro.

2.3. Tais falhas fundamentaram a conclusão da comissão de fiscalização do termo de parceria, segundo a qual “nenhum imóvel pode ser considerado georreferenciado de acordo com a Norma Técnica de Georreferenciamento de Imóveis Rurais e, portanto, não atende às exigências da Lei 10.267/2001, conforme acordado no Termo de Parceria” (peça 2, p. 317).

2.4. Ademais, o Incra concluiu que as peças técnicas entregues pela Fundesa, produto final do georreferenciamento dos imóveis rurais, não correspondiam à realidade do levantamento de campo (peça 2, p. 369). Diante disso, recomendou a rejeição de “todo material considerado como peça técnica até então encaminhado pela Oscip” (peça 2, p. 373).

2.5. Instaurada a TCE, o relatório do tomador de contas concluiu pela existência de prejuízo ao erário, em face da **inexecução total** do termo de parceria, visto que a Fundesa não apresentara peça técnica que atendesse ao pactuado e que estivesse em conformidade com os requisitos técnicos e legais pertinentes ao georreferenciamento de imóveis rurais, impossibilitando, assim, a regularização fundiária dos municípios e, conseqüentemente, o alcance do objetivo acordado com a fundação. Segundo o tomador de contas, o dano corresponde à totalidade dos recursos repassados, no valor histórico de R\$ 2.037.842,00, sob responsabilidade da Fundesa e de seu ex-diretor executivo, José Biondi Nery da Silva (peça 3, p. 368-390).

2.6. No mesmo sentido opinou o Controle Interno no certificado de auditoria, acompanhado do respectivo relatório, e no parecer conclusivo do dirigente do órgão (peça 3, p. 402-407).

2.7. No âmbito do TCU, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex-PE) propôs, em instrução preliminar à peça 5, a citação solidária de José Biondi Nery da Silva, da Fundesa e de Emerson Jocaster Negri Scherer, em face do débito apurado nos autos. Este último foi chamado aos autos na condição de Superintendente Regional Substituto do Incra e signatário do Termo de Parceria 6.000/2007.

2.8. Segundo a unidade técnica, Emerson Jocaster Negri Scherer “praticou ato de gestão temerária no uso de recursos públicos, ao assinar novo Termo de Parceria com a Fundesa, em 2007, assumindo risco desnecessário 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”. Essa conclusão se fundamentou na existência de outro termo de parceria, celebrado em 2004 com a Fundesa para o georreferenciamento de 26.000 imóveis rurais situados em quatorze municípios, o qual foi objeto de



outra Tomada de Contas Especial, analisada por esta Corte de Contas no processo TC 033.482/2010-1, em que foram verificadas irregularidades similares as ora analisadas.

2.9. Expedidos os ofícios citatórios (peças 9-11 e 24) e apresentadas as alegações de defesa (peças 18, 33 e 41), a Secex-PE, em pronunciamentos uniformes, propôs ao Tribunal (peças 42 a 44), rejeitar as alegações de defesa e julgar irregulares as contas de José Biondi Nery da Silva, Emerson Jocaster Negri Scherer e da Fundesa, condenando-os solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2.10. O Ministério Público de Contas anuiu à proposta da unidade técnica, ressaltando que as irregularidades verificadas nos autos são as mesmas apuradas na Tomada de Contas Especial TC 033.482/2010-1, “envolvendo, sobretudo, a inobservância de normas técnicas indispensáveis à boa execução do serviço de georreferenciamento, elemento que culminou com a total imprestabilidade das parcelas executadas pela Fundesa” (peça 45, p. 1). Ademais, destacou o *Parquet* especializado a existência de “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” (peça 45, p. 2).

2.11. O Relator *a quo*, Ministro Marcos Bemquerer da Costa, em concordância com a unidade técnica e o *Parquet* de contas, rejeitou as alegações de defesa apresentadas pela fundação e pelos responsáveis (peça 51). Assim, o Tribunal, por meio do Acórdão 9.912/2016-Segunda Câmara, julgou irregulares as contas da Fundesa, de José Biondi Nery da Silva e de Emerson Jocaster Negri Scherer, condenando-os solidariamente ao pagamento dos valores especificados no item 1 do presente exame, aplicando-lhes, ainda, multa individual no valor de R\$ 300.000,00 (peça 50)

2.12. Inconformado, José Biondi Nery da Silva interpôs recurso de reconsideração, objeto do presente exame.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 77 e 79), acolhido pelo Relator, Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (despacho de peça 85), que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido.

## **EXAME DE MÉRITO**

### **4. Delimitação**

4.1. O presente recurso tem por objeto examinar seguintes questões:

4.1.1. Se o objeto do Termo de Parceria 6.000/2007 envolveria a certificação de imóveis rurais, com a consequente necessidade de observância da Norma técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais do INCRA;

4.1.2. Se houve o adimplemento das obrigações da Oscip, com o respectivo cumprimento do objeto pactuado;

4.1.3. Se a existência de ação civil pública de improbidade administrativa para a cobrança do valor apurado nesta TCE impossibilita decisão desta Corte de Contas.

4.2. O recorrente apresenta, ainda, questão relativa à inexigibilidade de licitação para a celebração de termo de parceria (peça 70, p. 37-40). Esta, contudo, não constou da citação, não sendo, por conseguinte, objeto do julgamento e da condenação proferida pelo TCU. Assim, como o efeito devolutivo dos recursos adstringe-se, quanto à extensão, à matéria julgada e impugnada, questões que

não foram objeto de pronunciamento do órgão *a quo* não se inserem no âmbito de cognição do órgão *ad quem*.

## 5. Do objeto previsto no Termo de Parceria 6.000/2007 (peça 70, p. 4-14)

5.1. O recorrente alega que o Termo de Parceria 6.000/2007 foi celebrado com a Fundesa para realização de trabalhos de “regularização fundiária massiva”, e não certificação fundiária de imóveis. Em fundamento, apresenta os seguintes argumentos:

5.1.1. O objetivo da avença seria a titulação de imóveis rurais, a qual possibilita o registro e a escrituração do bem, regularizando, assim, a posse;

5.1.2. A certificação, processo complexo, aplicável às propriedades rurais com matrícula já registrada em cartório, possuiria outra finalidade, qual seja, efetuar a medição do imóvel por meio de rígidos critérios de precisão posicional, com vistas a trazer segurança à documentação legal dessas propriedades, reduzindo problemas tais como duplicidade de registro, infidelidade de descrição dos perímetros, grilagem de terras e ocorrência de registros falsos;

5.1.3. Teria sido firmado em 2004 um acordo técnico entre o Departamento de Reordenamento Agrário da SRA/MDA e a Coordenação Geral de Ordenamento Territorial do Incra, objetivando a flexibilização de procedimentos técnicos e operacionais para a execução massiva empreendida pelo Poder Público. Esse acordo teria estabelecido a necessidade de identificação permanente de apenas um vértice, podendo haver tão somente uma identificação temporária nos demais vértices de cada propriedade. Menciona, ainda, a existência da Norma de Execução INCRA/DF/N2 01/2007, emitida pelo Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária, publicada no Boletim de Serviços do Incra, em 31/7/2007, a qual, na mesma linha do acordo técnico Incra/SRA, “visou dar um caráter mais formal às iniciativas anteriores quando a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária sequer existia”.

5.2. Reputa, assim, ser infundada a conclusão da comissão de fiscalização do termo de parceria, a qual teria rechaçado todo o trabalho realizado pela Fundesa com base na inobservância da Norma técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, inaplicável ao caso.

### Análise:

5.3. Em síntese, o recorrente sustenta que o objetivo da avença não envolveria a certificação de imóveis rurais, mas sim “trabalhos de regularização fundiária (geocadastro)”. Com base nesse entendimento, alega a inaplicabilidade, ao caso, da Norma técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais e o cumprimento do termo de parceria. Observa-se, do exposto, que para o deslinde da questão, faz-se necessário delimitar o objeto previsto no Termo de Parceria 6.000/2007, de forma a identificar no que consistia a relação jurídica obrigacional pactuada com a Fundesa.

5.4. A Cláusula Primeira do mencionado ajuste assim descreveu o objeto a ser executado pela fundação (peça 2, p. 181-182):

O presente Termo de Parceria tem como objetivo 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, conforme compromisso firmado com a Procuradoria da República/Serra Talhada, Funai, Movimentos Sociais e Órgãos Públicos, objetivando o Reassentamento de ocupantes não índios das reservas indígenas Pankararu e Entre Serra nos municípios de Pernambuco, e Tumbalalá no município de Abaré/BA, considerando o georreferenciamento estimado de 4.909 imóveis, em 02 (dois) municípios de Pernambuco e em 01 (um) município do estado da Bahia, a ser realizado conforme detalhado no Programa de Trabalho, tendo como resultado a geração dos principais produtos a seguir descritos, através de levantamento geodésico, utilizando equipamento receptores dos sinais satélites NAVSTAR/GPS, tecnologia RTK (levantamento cinemático e tempo real)

I) **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 as Leis Federais 10.267/2001, 6.383/1976 e Lei Estadual 12.235/2002;**

II) Migração dos resultados literais e gráficos para o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais — CNIR do INCRA;

III) 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.  
(destacou-se)

5.5. Nos termos da alínea “a” do inciso I da Cláusula Terceira do Termo de Parceria 6.000/2007, era obrigação da Fundesa, entre outras, a “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 as Leis Federais 10.267/2001, 6.383/1976 e Lei Estadual 12.235/2002” (peça 2, p. 185).

5.6. Ressalta-se que o certificado de cadastro do imóvel rural é um documento expedido pelo Incra com vistas a comprovar a regularidade cadastral do imóvel rural. Esse documento contém informações sobre o titular, a área, a localização, a exploração e a classificação fundiária do imóvel rural. O Georreferenciamento, por sua vez, método de identificação do imóvel por meio de levantamento topográfico (definição da forma, dimensão e localização), é um dos requisitos exigidos para a **matrícula** de imóveis rurais nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento. Esse requisito foi introduzido pela Lei 10.267/2001 no art. 176 da Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), transcrito a seguir:

Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à **matrícula** dos imóveis e ao **registro** ou **averbação** dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:

(...)

II - são requisitos da **matrícula**:

(...)

3) a **identificação do imóvel**, que será feita com indicação:

a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR [Certificado de Cadastro de Imóvel Rural], da denominação e de suas características, confrontações, localização e área;

(...)

§ 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a **identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro** e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001)

§ 4º A **identificação de que trata o § 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo.** (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001)

(destacou-se)

5.7. Do exposto, observa-se que, por **expressa previsão do termo de parceria**, o objeto pactuado referia-se à **certificação de imóveis rurais**, diversamente do alegado pelo recorrente. Há também menção expressa quanto ao dever de observar, na certificação, o que dispõe a Norma Técnica para o Georreferenciamento de Imóveis Rurais do Incra (NTGIR).

5.8. No tocante à alegada flexibilização dos procedimentos, ressalta-se que o acordo técnico mencionado pelo recorrente não tem, caso existente, o condão de derrogar um dever estabelecido em um negócio jurídico validamente celebrado entre o Poder Público e a Fundesa.

5.9. Tampouco há como interpretar o termo de parceria de forma contrária ao expressamente previsto em suas cláusulas. Interpretar significa definir o sentido e o alcance de uma regra, no caso, estabelecida pela vontade das partes. Nesse contexto, de acordo com o princípio da conservação, o negócio jurídico deve ser interpretado com vistas a dar aplicabilidade às suas cláusulas, e não lhes tirar o efeito, como propõe o recorrente. Ademais, não se trata de uma cláusula de sentido dúbio, a qual poderia merecer ponderações acerca da sua eficácia, mas sim de uma **previsão expressa**, segundo a qual cabia à Fundesa elaborar “peças técnicas para certificação dos imóveis rurais, de acordo com a Norma técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais do INCRA e em obediência as Leis Federais 10.267/2001, 6.383/1976 e Lei Estadual 12.235/2002” (peça 2, p. 185).

5.10. Nesse mesmo sentido foram as conclusões do Relator *a quo*, transcritas a seguir (peça 51, p. 1-3):

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.

(...)

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.

(...)

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.

5.11. Desse modo, não há como acolher as razões apresentadas.

## **6. Do cumprimento do objeto pactuado (peça 70, p. 14-36)**

6.1. O recorrente apresenta diversos argumentos com intuito de demonstrar o cumprimento do objeto previsto no Termo de Parceria 6.000/2007 e, por consequência, afastar o dano que lhe foi imputado pela decisão recorrida.

6.2. Nesse sentido, alega que houve a comprovação, nos autos, do atingimento das metas pactuadas, com a entrega, em dezembro de 2008 e janeiro de 2009, de 2.478 peças técnicas, totalizando 2.529 memoriais descritivos e 2.529 desenhos em formato DGN, além da relação de 2.860 imóveis medidos e cadastrados. Tais peças corresponderiam a 50,5% do total previsto na meta estabelecida, enquanto que os recursos liberados até a ocasião correspondiam a 52% do total previsto. Alega, ainda, que foram medidos e cadastrados, até dezembro de 2008, 17.160 imóveis (peça 70, p. 15-17).



6.3. Informa ter acostado aos autos comprovantes emitidos pelo Instituto de Terras de Pernambuco (Iterpe), em que consta a relação de títulos emitidos, fundamentados na medição da Fundesa, na área de domínio do Canal de Transposição. Nesse relatório, o Iterpe teria atestado a emissão de 835 títulos examinados, gerados por meio de peças técnicas entregues pela Fundesa ao Incra.

6.4. Sustenta que a Fundesa teria instalado uma rede geodésica com treze marcos de 1ª ordem em diversos municípios do Estado de Pernambuco, serviço prestado apesar de não estar contido no termo de parceria. Para tais serviços, os quais teriam sido autorizados pela Superintendência da SR-29, haveria o custo total de R\$ 679.864,38, valor relativo à 2005 (peça 70, p. 34-36).

6.5. Menciona a perícia realizada pelo grupo de trabalho composto por servidores do Incra e do Iterpe, a pedido da equipe de Tomada de Contas Especial, que teria atestado a execução de serviços pela Fundesa, quantificados em R\$ 9.635.259,32. Ademais, o mencionado grupo de trabalho teria atestado a boa qualidade dos trabalhos, constituindo prova de que o objeto foi devidamente realizado.

6.6. Questiona o conhecimento técnico e a experiência do TCU para desqualificar a perícia técnica. Afirma que “a análise como procedida pela Unidade Técnica, na realidade, deturpa a conclusão do Relatório da Perícia Técnica, e afasta a conclusão a que chegaram quase uma dezena de profissionais especializados, sob o simplório argumento de que a divergência do tipo de equipamentos ‘pode ter comprometido a qualidade dos dados estudados’”. Alega, assim, que “essa conclusão, é um dos maiores absurdos jurídicos já vistos por esse Recorrente”. Nessa linha, acrescenta ainda que (peça 70, p. 24):

Aceitar que uma Unidade Técnica sem qualificação alguma em trabalhos de Geocadastro, possa desconstituir uma Perícia Técnica realizadas por especialistas de dois órgãos públicos sob o argumento de que a divergência nos equipamentos pode ter comprometido os trabalhos é algo que preocupa o Recorrente notadamente acerca do "tendenciosismo" com o qual a análise do mencionado documento foi feito.

6.7. Conclui que “estamos diante de um caso de completa ausência de conhecimento técnico e fundamentação para se desconstituir uma Perícia Técnica realizada pelo Incra e pelo Iterpe, de sorte que a conclusão a que chegou a Unidade Técnica, mantida pelo Ilmo. Min. Relator e confirmada no acórdão ora combatido deve ser revista e completamente afastada” (peça 70, p. 25-26).

6.8. Aponta, por fim, os seguintes vícios contidos no relatório de fiscalização que originou a presente TCE:

6.8.1. Conclusões obtidas a partir da análise de 14 peças técnicas referentes ao Município de Petrolândia, local diverso para os quais o Termo de Parceria 6.000/2007 foi celebrado (peça 70, p. 14). As 14 propriedades examinadas corresponderiam a 0,00083% do total, ao passo que a perícia técnica, desconsiderada pelo TCU, teria examinado mais de 2.939 propriedades, 17,52% (peça 70, p. 27);

6.8.2. Errônea interpretação da Lei 10.267/01, e, por via de consequência, da NTGIR, normas aplicáveis somente às propriedades rurais cujo possuidor detenha a respectiva matrícula do imóvel registrado em cartório. Não caberia, assim, invocá-las isoladamente para balizar a medição topográfica de todos os imóveis rurais;

6.8.3. Análise apenas parcial dos serviços prestados, limitado a uma parte do objeto, qual seja, a planta georreferenciada;

6.8.4. Reprovação de peças elaboradas pela Fundesa relacionadas a imóveis com área superior a 100 hectares, as quais, por questões legais, não poderiam ser transformadas em títulos, haja vista a lei de terras impedir a transferência de seu domínio.

Análise:

6.9. Nos termos do ofício de citação à peça 9, o débito apurado nos autos decorreu “da 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 referido ajuste celebrado pelo Incra com a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa)”.

6.10. A mencionada Cláusula Terceira do Termo de Parceria 6.000/2007 estabeleceu, em seu inciso I, as obrigações da Fundesa, com especial destaque à alínea “a”, a qual dispôs que as peças técnicas para certificação dos imóveis rurais deveriam ter sido elaboradas de acordo com a Norma Técnica para o Georreferenciamento de Imóveis Rurais do Incra (NTGIR) e em obediência à Lei 10.267/2001 (peça 2, p. 185).

6.11. Observa-se, do exposto, que a questão posta nessa fase recursal não está relacionada à demonstração de que houve a prestação de algum tipo de serviço por parte da Fundesa, visto ser reconhecido inclusive nos autos a entrega das mencionadas peças técnicas. A causa do débito refere-se, conforme mencionado, à **inobservância, nos serviços prestados, dos requisitos e procedimentos estabelecidos na NTGIR**, tais como a identificação dos limites dos imóveis rurais, a materialização dos vértices e o levantamento e o processamento dos dados, fato que impossibilitou que eles fossem aceitos pelo Incra.

6.12. Feitas essas considerações, verifica-se que a defesa apresentada pelo recorrente não busca impugnar o fundamento de sua condenação. Ao contrário, ele admite a ocorrência da mencionada causa do débito. Nesse sentido, consoante se observa dos argumentos apresentados, a inobservância dos requisitos estabelecidos pela NTGIR não foi ponto controvertido nos autos, sendo fato reconhecido pelo recorrente, conforme demonstram os seguintes excertos das razões recursais (peça 70, p. 8-11):

Ou seja, a Comissão de Fiscalização atrelou todo o seu relatório para desqualificar o trabalho realizado pela FUNDESA baseada na NTGIR - Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, seguindo-a de forma fidedigna, exigindo a identificação de todos os vértices de todos os imóveis, quando na realidade, como já demonstrado anteriormente, o ACORDO TÉCNICO ENTRE O DEPARTAMENTO DE REORDENAMENTO AGRÁRIO DA SRA/MDA E A COORDENAÇÃO GERAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO INCRA, aplicável ao presente caso, prevê a necessidade de identificação permanente de apenas um único vértice, podendo haver tão somente uma identificação temporária em todos os demais vértices de cada propriedade.

(..)

**Resta comprovado, portanto, de forma indiscutível, que a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais - NTGIR**, que foi utilizada pela Equipe de Fiscalização da SR-29/MSF, e serviu de base para o apontamento de supostas falhas ocorridas no trabalho realizado pela FUNDESA no Relatório de Fiscalização que originou todos os processos e procedimentos que questionam o Termo de Parceria, **não deveria ser integralmente aplicada ao caso.**

(...)

Mais uma vez aqui se demonstra de forma técnica que **o Relatório de Fiscalização produzido pela SR-29/MSF não aplicou as normas corretas ao trabalho realizado pela FUNDESA, atendo-se tão somente a alguns aspectos exigidos pela Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais - NTGIR, que na maior parte dos casos sequer era aplicável aos trabalhos realizados pela FUNDESA.**

(...)

Os argumentos trazidos pelo mesmo demonstram de forma cabal que **o Relatório de Fiscalização da SR-29/MSF aplicou ao caso norma incorreta**, trazendo argumentos falhos e inaplicáveis ao Termo de Parceria firmado entre INCRA e FUNDESA.

(destacou-se)

6.13. Assim, restando demonstrada a inobservância de requisitos essenciais para que as peças técnicas fossem aceitas, verifica-se ser correta a rejeição integral dos serviços prestados, com o consequente débito imputado aos responsáveis, em consonância com as conclusões da comissão de fiscalização do Incra e do tomador de contas, transcritas a seguir:

6.13.1. Relatório da comissão de fiscalização do termo de parceria (peça 2, p. 305, 317, 367-369 e 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 dos trabalhos realizados**.

(...)

Contudo, como já reiterado anteriormente, até a apresentação das peças técnicas definitivas e a realização de ajustes necessários à correção das falhas apontadas nesse relatório, **nenhum imóvel pode ser considerado georreferenciado de acordo com a Norma Técnica de Georreferenciamento de Imóveis Rurais** e, portanto, não atende às exigências da Lei 10.267/2001, conforme acordado no Termo de Parceria.

(...)

Instada a se manifestar sobre as peças técnicas referentes ao expediente CDE N° 66/08, além de não ter encontrado a quantidade acima referida (foram contabilizadas 579 "peças técnicas", 13 plantas sem os respectivos memoriais e 9 memoriais sem suas respectivas plantas), **a Comissão rejeitou todas, por carecer de ajustes em campo, por estarem em desacordo com a NTGIR** e por se encontrarem incompletas, ou seja, com apenas uma via da planta e do memorial descritivo ou constando apenas esses itens, e sem os imprescindíveis arquivos em meio digital.

Aproveitando o ensejo, a Comissão tratou de analisar todas as peças técnicas acima referidas e presentes no setor de Cartografia desta Regional, as quais foram quantificadas e analisadas, sendo **consideradas incompletas e inadequadas** por apresentarem, basicamente, as mesmas falhas salientadas nas peças mencionadas anteriormente. **Portanto, são passíveis de recusa e devolução, sob o ponto de vista da Norma Técnica de Georreferenciamento de Imóveis Rurais**.

(...)

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**.

(destacou-se).

6.13.2. Relatório do Tomador de contas (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 consequentemente, o alcance do objetivo para o qual foi pactuado o termo de parceria entre o INCRA e a citada Fundação.

6.14. Ressalta-se, ainda, que, conforme observado pelo Relator *a quo*, a inobservância da NTGIR afetou a própria eficácia dos serviços prestados (peça 51, p. 2):

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. (destacou-se)

6.15. A conclusão ora apresentada, acerca da rejeição dos serviços prestados pela Fundesa ante a inobservância dos requisitos e procedimentos estabelecidos pela NTGIR, afasta, por decorrência lógica, os argumentos do recorrente em relação à perícia realizada pelo grupo de trabalho composto por servidores do Incra e do Instituto de Terras de Pernambuco (Iterpe). Afasta também os demais argumentos quanto à impossibilidade de generalização dos resultados obtidos pela comissão de fiscalização do Incra em face do tamanho da amostra analisada. Nesse mesmo sentido concluiu o Relator *a quo* na proposta de deliberação (peça 51, p. 4), excerto a seguir transcrito:

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.

6.16. A par do exposto, tendo em vista ser correta a avaliação proferida pelo TCU quanto à delimitação do objeto previsto no Termo de Parceria 6.000/2007, analisado no item 5 do presente exame, e considerando que (a) a causa do débito refere-se à entrega de peças técnicas em desacordo com o pactuado, em especial a inobservância dos requisitos estabelecidos na NTGIR, e (b) a inobservância dos mencionados requisitos não foi objeto de impugnação pelo recorrente que, ao contrário, a reconheceu, não há como acolher as razões apresentadas. Nesse sentido, consideram-se corretas e pertinentes às conclusões proferidas pelo Relator *a quo*, as quais fundamentaram o acórdão recorrido.

6.17. Ressalta-se, por fim, que o recorrente faz uso do argumento de autoridade e tenta, por outro lado, desqualificar a capacidade técnica do TCU. Conduto, não consegue, conforme exposto, afastar a causa apontada nos autos para o inadimplemento do Termo de Parceria 6.000/2007.

#### **Da ação civil pública de improbidade administrativa (peça 70, p. 41-42)**

6.18. O recorrente pugna pelo sobrestamento da cobrança dos valores que lhe foram imputados pelo acórdão recorrido, em face da existência de ação civil pública de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal, processo 0800382-61.2015.4.05.8308, que tramita perante a 17ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco, em que se busca a devolução das quantias supostamente mal utilizadas pela Fundesa.

#### Análise:

6.19. O pleito da recorrente não merece prosperar.

6.20. O Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias, estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo nem vincula o juízo de valor formado por essa Corte de Contas, dado o **princípio da independência das instâncias**.

---

6.21. Esse princípio permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. Nesse contexto, a ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não afeta o juízo de valor formado na seara administrativa.

6.22. Apenas a **absolvição criminal** fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem eficácia preclusiva subordinante, isto é, afasta a imposição de obrigações e sanções nas demais instâncias.

6.23. O entendimento posto encontra respaldo na jurisprudência desse Tribunal, consubstanciado no Acórdão 344/2015/Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, cujo excerto do Voto transcreve-se a seguir:

A condenação no âmbito do Poder Judiciário obedece a requisitos diversos dos necessários para a condenação do TCU, cujo fundamento é consecutório do inarredável dogma republicano da prestação de contas. Neste sentido, todos os gestores têm de comprovar a lisura de sua administração.

A propósito do tema, excerto do voto proferido pelo e. ministro Eros Grau, no julgamento do Mandado de Segurança 25.880, em que a impetrante pretendia invalidar acórdão desta Corte que a condenara em débito, sob o argumento de que a tomada de contas especial versava sobre os mesmos fatos tratados em ação civil pública, *in verbis*:

**“6. A existência de ação civil pública para apuração dos mesmos fatos tratados pela decisão do TCU ora atacada não elide a competência da Corte de Contas para julgar a impetrante. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do TCU para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário valores indevidamente percebidos; há independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.”**

Em razão desse e de outros fundamentos, a Excelsa Corte negou a segurança pretendida. [...]

**A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza civil e administrativa (CPP, arts. 66, caput, e 386, I).**

Nesses termos, a ação por improbidade administrativa, de natureza civil (STF, ADI 2797), não possui viabilidade jurídica para vincular os juízos de valor formados nas searas criminal e administrativa.

(destacou-se)

6.24. A par do exposto, não há como acolher a tese apresentada.

## CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores conclui-se que:

7.1.1. Por expressa previsão do Termo de Parceria 6.000/2007, o objeto pactuado refere-se à certificação de imóveis rurais, cujas peças técnicas deveriam ser elaboradas de acordo com a Norma técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais do Incra (NTGIR) e em obediência as Leis Federais 10.267/2001, 6.383/1976 e Lei Estadual 12.235/2002;

7.1.2. A rejeição integral dos serviços prestados, com o consequente débito imputado aos responsáveis, está fundamentada na inobservância dos requisitos contidos nas mencionadas normas, em especial a NTGIR, essenciais para que as peças técnicas fossem aceitas;

7.1.3. A existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo nem vincula o juízo de valor formado por essa Corte de Contas, dado o princípio da independência das instâncias.



7.2. Com base nessas conclusões, opina-se pela **negativa de provimento** do recurso de reconsideração interposto por José Biondi Nery da Silva contra o Acórdão 9.912/2016-TCU-Segunda Câmara.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência da deliberação ao recorrente e a Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

Serur/Assessoria, em 9/4/2018.

Thiago Ribeiro Strauss  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 8182-5