

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 012.487/2012-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidades: Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária do Distrito Federal e Entorno – Incra/SR(28)/DFE e Associação Regional de Cooperação Agrícola – Arca.

Responsáveis: Ivo Ricardo Barfknecht (CPF 400.461.849-53), Manuel Furtado Neves (CPF 055.020.123-87) e Associação Regional de Cooperação Agrícola – Arca (CNPJ 02.089.331/0001-75).

Advogado constituído nos autos: Sebastião Azevedo Junior, OAB/DF nº 36.662.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DOS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO EX-SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INCRA/SR-28/DFE. REVELIA DOS DEMAIS. CONTAS IREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária do Distrito Federal e Entorno (Incra/SR(28)/DFE), em desfavor do Sr. Ivo Ricardo Barfknecht, ante a falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio nº 18.000/2002, celebrado com a Associação Regional de Cooperação Agrícola – Arca, no valor de R\$ 225.610,00, tendo por objeto a prestação de assistência técnica para 1.200 famílias assentadas nos projetos de assentamentos sob a responsabilidade do Incra/SR(28)/DFE.

2. No âmbito deste Tribunal, por força da instrução inicial lançada pelo auditor federal da então 8ª Secex às fls. 1/9, da Peça nº 4, foi realizada, preliminarmente, a citação dos Srs. Ivo Ricardo Barfknecht (secretário-geral da Arca à época) e Manuel Furtado Neves (ex-superintendente regional do Incra/SR(28)/DFE), em solidariedade com a Arca, a fim de que apresentassem alegações de defesa para as falhas consignadas nos Ofícios nºs 516, 526 e 527, de 12/7 e 16/7/2012 (Peças nºs 6/8).

3. A despeito de terem sido regularmente notificados, inclusive via edital (Peças nºs 38/40), o Sr. Ivo Ricardo Barfknecht e a referida entidade não se manifestaram sobre as questões suscitadas nestes autos.

4. Já o Sr. Manuel Furtado Neves acostou o arrazoado às fls. 1/10, da Peça nº 19, cujo exame foi realizado pelo auditor federal da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental) segundo a instrução de mérito lançada às fls. 1/10, da Peça nº 47, nos seguintes termos:

“(…) *Histórico*

2. *Conforme disposto no termo de convênio, assinado em 1/8/2002 (Peça nº 1, fl. 106), foram previstos R\$ 225.610,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 205.100,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 20.510,00 corresponderiam à contrapartida.*

3. *Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária nº 2002OB001949, no valor de R\$ 205.100,00 (Peça nº 1, fl. 114), emitida em 26/8/2002.*

4. O ajuste vigeu no período de 20/8/2002 a 18/3/2003 e previa a apresentação da prestação de contas até 17/4/2003, conforme cláusulas sétima e décima do termo do ajuste (Peça nº 1, fls. 102/104).

5. Em 21/7/2010, o Incra instaurou esta TCE a fim de que fossem apuradas as irregularidades constatadas na prestação de contas encaminhada pela Arca, descritas nos relatórios de análise de prestação de contas (Peça nº 1, fls. 164/166 e 174/192) e no relatório do setor de contabilidade do Incra (Peça nº 2, fls. 28/48), quanto pela verificação *in loco* de que os serviços não foram prestados de forma adequada, conforme relatório de acompanhamento (Peça nº 2, fls. 110/136).

6. No âmbito do Controle Interno, constatou-se que apenas o dirigente da entidade estava arrolado na TCE. Assim, em 25/11/2011, os autos foram novamente remetidos ao Incra para que a Arca também fosse incluída como responsável solidária e que fossem emitidas novas notificações, em conformidade com o Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, no qual o Tribunal uniformizou a jurisprudência sobre o assunto (Peça nº 2, fls. 293/294).

7. A Comissão Permanente de TCE elaborou então um segundo relatório complementar, de 27/2/2012 (Peça nº 2, fls. 303/307), ressaltando que a responsabilidade já havia sido imputada tanto à entidade conveniente quanto ao responsável, conforme as notificações constantes nos autos. Alertou que a entidade estava inscrita no Siafi na condição de inadimplente, o que a impede de receber recursos públicos, conforme comprovante à fl. 309, da Peça nº 2. Por fim, os autos de TCE foram encaminhados à SFC/CGU em 15/3/2012 (Peça nº 2, fl. 315).

8. O Relatório de Auditoria nº 255651/2012 do Controle Interno (Peça nº 2, fls. 317/319) retrata as questões relatadas no Relatório do Tomador de Contas, responsabilizando o Sr. Ivo Ricardo Barfknecht pela quantia citada. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno concluem pela irregularidade das contas (Peça nº 2, fls. 321/322). O pronunciamento ministerial atesta ter tomado ciência das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU/PR (Peça nº 2, fl. 323).

9. Na instrução contida na Peça nº 4, esta unidade técnica analisou a conduta dos responsáveis solidários, Sr. Manuel Furtado Neves, ex-superintendente regional do Incra/SR(28)/DFE e signatário do convênio, Sr. Ivo Ricardo Barfknecht, signatário do convênio e secretário-geral da Arca à época dos fatos, e Associação Regional de Cooperação Agrícola, na pessoa de seu atual presidente, Sr. Ivo Ricardo Barfknecht, tendo sido proposta a citação solidária dos responsáveis a fim de que fossem apuradas as irregularidades constatadas na prestação de contas encaminhada pela conveniente, descritas nos relatórios de análise de prestação de contas (Peça nº 1, fls. 164/166 e 174/192) e no relatório do setor de contabilidade do Incra (Peça nº 2, fls. 28/48), quanto pela verificação *in loco* de que os serviços não foram prestados de forma adequada, conforme relatório de acompanhamento (Peça nº 2, fls. 110/136).

Exame Técnico

10. Em cumprimento ao despacho do secretário da Secex-8 (Peça nº 5), foi promovida a citação do Sr. Manuel Furtado Neves, mediante o Ofício nº 526/2012-TCU/SECEX-8 (Peça nº 7), datado de 16/7/2012, e do Sr. Ivo Ricardo Barfknecht e da Associação Regional de Cooperação Agrícola mediante os Editais nºs 970 e 971/2012-TCU/SECEX-8, publicados no DOU de 10/12/2012 (Peças nºs 38 a 40).

11. O Sr. Ivo Ricardo Barfknecht e a Associação Regional de Cooperação Agrícola, citados por via editalícia, não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, foram encaminhados os Ofícios nºs 516 e 527/2012-TCU/SECEX-8 (Peças nºs 6 e 8), datados de 16/7/2012, que foram reiterados pelos Ofícios 718, 719 e 723/2012-TCU/SECEX-8 (Peças nºs 21/23). Os ARs foram encaminhados para os endereços constantes nos autos e demais endereços obtidos por consultas a sistemas de informação (Peça nº 20),

porém retornaram sem a localização dos destinatários, conforme documentos às Peças 9, 16, 24, 28, 29, 31 e 32.

12. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, conforme o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

13. O exame dos fatos e da responsabilidade dos revéis foi elaborado por esta unidade técnica na instrução anterior (Peça nº 4), na qual se verificou que a assistência técnica não atendeu satisfatoriamente as famílias, que não houve acompanhamento adequado e que a falta de assistência causou perdas e prejuízos financeiros aos trabalhadores, que a maioria não teria condições de quitar. As irregularidades apuradas tanto na prestação de contas encaminhada pela convenente quanto pela verificação *in loco* de que os serviços não foram prestados de forma adequada configuram não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Arca por meio do Convênio nº 18.000/2002 (Siafi 462266), no valor de R\$ 205.100,00.

14. A conduta dos revéis dá ensejo à aplicação da sanção prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, em razão de que a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados deve-se tanto às irregularidades constatadas na prestação de contas encaminhada pela convenente, descritas nos relatórios de análise de prestação de contas (Peça nº 1, fls. 164/166 e 174/192) e no relatório do setor de contabilidade do Incra (Peça nº 2, fls. 28/48), quanto pela verificação *in loco* de que os serviços não foram prestados de forma adequada, conforme relatório de acompanhamento (Peça nº 2, fls. 110/136).

15. O Sr. Manuel Furtado Neves, após o pedido de prorrogação de prazo, concedido (Peça nº 15), tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da Peça nº 18, tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa (Peça nº 19).

16. A seguir, serão apresentados o ato impugnado, as alegações de defesa bem como a análise dessa instrução.

16.1. Ato impugnado: assinar, em 1/8/2002, o termo de convênio nº 18.000/2002 (Siafi 462266) sem que o plano de trabalho (anexo I) contivesse os elementos mínimos mencionados no art. 2º da IN STN nº 1/1997, em especial: descrição detalhada do objeto, que foi descrito de forma muito sucinta, ausência de descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente e ausência de referência ao corpo técnico responsável; sem que fossem sanadas as irregularidades mencionadas nos pareceres técnico e jurídico.

16.2. Das alegações de defesa do Sr. Manuel Furtado Neves (Peça nº 19):

16.2.1. Na defesa apresentada, o responsável, inicialmente, consignou que a tomada de contas especial volta-se contra aquele que praticou irregularidades na fase de execução do convênio, não alcançando situações anteriores, inclusive a da sua formalização, *in verbis*:

‘Com efeito, a Tomada de Contas Especial, como se vê, se volta contra aquele que, na fase de execução do convênio, deixou de atender as exigências elencadas anteriormente, não se destinando o procedimento de que trata a IN TCU 56/2007 alcançar situações pretéritas, sobretudo as relacionadas à fase de formalização do instrumento, como pretende fazer crer o signatário da manifestação de auditoria combatida’.

16.2.2. Alegou a ocorrência da prescrição para que a Administração Pública pudesse promover a apuração da alegada responsabilidade tendo em vista haver transcorrido dez anos entre a ocorrência do fato gerador e a instauração da TCE, destacando que, ‘no caso concreto, o Convênio CRT/DF/1800/2002, celebrado em 1/8/2002, iniciou-se em 20/8/2002, data da publicação do seu extrato no Diário Oficial da União’.

16.2.3. Acrescentou que não se configura hipótese de falha na elaboração do plano de trabalho que integra o instrumento de convênio, consignando que:

‘A peculiar assistência técnica adotada, na época, pela autarquia vincula um técnico qualificado (engenheiro agrônomo ou técnico em atividades agropecuárias) para atendimento de cada 100 famílias de assentados, cujos serviços consistem primordialmente na execução e acompanhamento de projetos financiados

pele Pronaf, consistente na assistência técnica prestada diretamente aos produtos explorados no âmbito dos Projetos de Assentamento relacionados ao preparo da terra, plantio e demais tratamentos culturais, além da difusão de tecnologias adequadas e a destinação final da produção nos assentamentos, envolvendo preços de mercados’.

16.2.4. Destacou que ‘tais atividades, embora revestidas de conhecimento técnico específico, resultam da convivência diária entre os técnicos e agricultores rurais, de cuja prática alcança-se a eficácia na efetividade da ação, impossível, portanto, de ser detalhada em planos de trabalho’, motivo pelo qual ‘a forma sucinta como constou no instrumento dado o caráter singular dos serviços propostos’.

16.2.5. Acrescentou, ainda, que a instrução processual obedeceu às regras insertas na INSTN nº 1/1997 e a decisão da autoridade administrativa conveniente fundamentou-se nos pareceres técnicos e jurídicos, tendo a revisão sobre a regularidade do procedimento sido realizada pelo núcleo de Convênio instituído no âmbito da Superintendência Regional.

16.3. Análise:

16.3.1. Primeiramente, cumpre destacar que não tem embasamento o argumento do responsável de que ‘decorridos dez anos da ocorrência do fato gerador, **in casu**, a celebração do instrumento, encontra-se prescrita a pretensão da Administração’, com base no art. 5º da IN TCU nº 56/2007:

‘Art. 1º (...)

§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior deve ser contado:

I – nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação de recursos repassados, da data fixada para apresentação da prestação de contas;

II – nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração;

Art. 5º (...)

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º.

§ 5º O prazo previsto no parágrafo anterior conta-se na forma do § 2º do art. 1º desta Instrução Normativa e interrompe-se com a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente’.

16.3.2. Conforme se extrai dos autos, o ajuste vigeu no período de 20/8/2002 a 18/3/2003 e previa a apresentação da prestação de contas até 17/4/2003, conforme cláusulas sétima e décima do termo do ajuste (Peça nº 1, fls. 102/104). A comissão permanente de TCE expediu notificação ao responsável em 30/6/2010 (Peça nº 2, fls. 160/162). A TCE foi instaurada em 21/7/2010 e o relatório foi apresentado em 14/10/2010 (Peça nº 2, fls. 192 e 210), passados, portanto, aproximadamente sete anos desde o fato gerador.

16.3.3. Ainda que houvesse transcorrido o prazo decenal não assistiria razão ao responsável, visto que a dispensa de instauração de TCE após dez anos do fato gerador, prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007, não possui aplicação obrigatória no âmbito do TCU e dependerá de juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

16.3.4. Embora o art. 5º da IN TCU nº 56/2007 estabeleça que ‘salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador’, tal dispositivo não é aplicável ao caso concreto, tendo em vista não ter havido prejuízos à defesa do responsável ante o tempo transcorrido entre o fato gerador (não comprovação da aplicação de recursos repassados) e a instauração da competente TCE.

16.3.5. Cabe esclarecer que o aludido dispositivo não determina o arquivamento sumário do processo, e como se depreende da ressalva inicial (‘salvo determinação em contrário’), o TCU pode, ao analisar o caso concreto, decidir de forma diversa, dando prosseguimento aos autos.

15.3.6. Trata-se, portanto, apenas de uma presunção relativa de que, após o transcurso do tempo de dez anos, restaria comprometido o exercício da ampla defesa por parte do responsável. Uma vez verificado que não houve afronta ao exercício de tal prerrogativa, cabe a este Tribunal, com vistas à racionalidade administrativa e à economia processual, decidir pelo arquivamento ou não do feito.

16.3.7. Tal posicionamento justifica-se, principalmente, pelo fato de o TCU não poder se furtar a analisar casos de lesão aos cofres da União quando, tendo sido resguardados os direitos processuais do jurisdicionado, se fizerem presentes elementos suficientes para a identificação do débito e da responsabilidade dos gestores envolvidos. Trata-se de zelar pelo bom emprego dos recursos públicos, a despeito de, por falha da Administração, não ter sido o agente notificado sobre os fatos antes de determinado decurso temporal.

16.3.8. Ressalte-se que esse raciocínio vai ao encontro do reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento de recursos públicos, conforme entendimento consolidado desta Casa e do Supremo Tribunal Federal. Neste sentido é a jurisprudência desta Corte consubstanciada nos Acórdãos 3.124/2010 – TCU – 2ª Câmara, 806/2008 - TCU – 2ª Câmara, 1.131/2008 - TCU – 1ª Câmara, 2.815/2009 - TCU – 2ª Câmara, 1.231/2007 - TCU – 2ª Câmara, 1.214/2008 - TCU – 1ª Câmara, 1.115/2009 - TCU – 2ª Câmara e 1.430/2008 - TCU – 2ª Câmara.

16.3.9. Em relação à alegação de que a tomada de contas especial não alcança os fatos ocorridos na fase de formalização do convênio, os argumentos trazidos pelo responsável não procedem. Verificou-se que o plano de trabalho relativo ao Convênio nº 18.000/2002 foi aprovado, com posterior liberação dos recursos, sem que tenha havido o detalhamento adequado e suficiente do objeto avençado, em afronta o disposto no art. 116, § 1º, incisos II, III e IV, da Lei nº 8.666/1993 e no § 1º do art. 2º da IN-STN nº 1/1997, vigente à época da celebração do convênio.

16.3.10. Segundo preceitua a mencionada instrução normativa, o plano de trabalho deve conter a descrição e especificação completa do objeto a ser executado e a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, nos termos do art. 2º, incisos II e III e § 1º. Isso, para possibilitar que, conforme estabelece o art. 31, caput, § 1º, e inciso I, na análise da prestação do contas do convênio, o concedente possa emitir parecer sobre o aspecto técnico quanto à execução física e atendimento dos objetivos colimados, o que não se verificou no caso concreto.

16.3.11. Quanto ao argumento de inexistência de irregularidade no plano de trabalho e o atendimento satisfatório às exigências técnicas e jurídicas, carecem de fundamento os argumentos apresentados pelo responsável, conforme já demonstrado por esta unidade técnica na instrução anterior (Peça nº 4, fls. 5/7), transcrito a seguir:

‘Na fase que antecedeu a celebração do convênio, o plano de trabalho apresentado pela Arca foi analisado pelo engenheiro agrônomo José Velloso de Oliveira, que apontou diversas impropriedades no mesmo, **in verbis**:

‘Analisando o plano de trabalho apresentado pela Arca, de folhas 18 a 20, especificamente quanto ao objeto, verificamos que o mesmo encontra-se, no nosso entendimento, de forma sucinta. Quanto ao cronograma de execução o mesmo não atende ao art. 2º, inciso II, da IN STN nº 1, quanto às descrições das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, fatores estes indispensáveis para o acompanhamento e avaliação que se pretende alcançar. Nem tão pouco qualquer referência ao corpo técnico responsável pela elaboração do projeto.

(...)

Salientamos também que a referida proposta não informa os projetos de assentamentos contemplados.’

Em sequência, a proposta de convênio foi analisada pela Dra. Valéria Maria de Oliveira Costa, Procuradora Federal do Incra/SR(28)DFE. Em seu parecer, alertou que ‘de início, não foi anexado ao pleito o plano de trabalho e o projeto técnico detalhado, bem como não há a discriminação dos projetos que serão atendidos pelo acordo. (inciso I, art. 7º da IN/01/97 da STN)” (peça 1, p.78).

Mesmo diante dos pareceres técnico e jurídico alertando sobre a precariedade da proposta até então encaminhada, o ex-superintendente regional do Incra, Sr. Manuel Furtado Neves, assinou o termo de convênio e os recursos foram integralmente repassados à conveniente.

Ressalta-se que a relação dos projetos de assentamentos contemplados, conforme alertado pelos pareceres, chegou a ser apresentada e consta no termo de convênio, inclusive com a informação do número de famílias de cada projeto de assentamento, totalizando 23 assentamentos e 1200 famílias. No entanto, o plano de trabalho trouxe somente as seguintes informações:

'Título do Projeto: Assistência Técnica a Projetos de Assentamentos do DF e Entorno

Início: Ago/02

Término: Fev/03

Identificação do Objeto: O presente convênio tem por objetivo a execução de assistência técnica para 1200 famílias assentadas nos projetos de assentamento jurisdicionados pelo INCRA SR(28) DFE.

Justificativa da Proposição: Os trabalhos de assistência técnica são necessários para que se possa realizar projetos de investimento e melhor utilizar os recursos naturais e principalmente financeiros nos assentamentos da região do DF e Entorno, como também viabilizar os serviços de Assistência Técnica necessários à aplicabilidade dos recursos do Crédito Produção do PRONAF assegurando o fortalecimento da agricultura familiar como atividade econômica e o desenvolvimento sustentável das famílias.

Cronograma de Execução: assistência técnica a famílias assentadas; 1200 famílias, ago/02 a fev/03.

Plano de Aplicação: Natureza da despesa código 335039; especificação: transferência à instituição Privada/outros serviços terceiros/pessoa jurídica; total (R\$ 225.610,00), concedente (R\$ 205.100,00) e proponente (20.510,00).'

Como se pode notar nas informações acima, não é possível saber em que consistia a assistência técnica que deveria ser prestada às famílias assentadas, como os recursos do convênio seriam gastos, bem como o nexo entre o plano de aplicação dos recursos e o atingimento das metas pactuadas.

Nesse sentido, nota-se que o termo de convênio e o anexo 1 (plano de trabalho) foram assinados pelo superintendente regional do Incra sem que fossem sanadas as irregularidades mencionadas nos pareceres técnico e jurídico.

A ausência dessas informações dificulta sobremaneira a análise da prestação de contas. Esse fato já foi noticiado nos autos em outras ocasiões, conforme trechos abaixo:

'Da Formalização:

Quando da formalização do processo e apresentação da documentação obrigatória, foi constatado que não houve a apresentação da Proposta do Convênio (Projeto Básico) detalhadas em seus aspectos, conforme rege o Art. 2º em seus incisos III, IV e V da IN/STN/ nº 01/97, onde constariam informações imprescindíveis para a avaliação dos trabalhos pactuados no objeto deste convênio, acompanhamento, fiscalização e referências que serviriam de parâmetros para análise da Prestação de contas apresentada. [análise da prestação de contas feita pela servidora Sandra Bianchi Valença, 25/9/2003, peça 1, p. 174]

Constatações:

a) Não atendimento das recomendações da Divisão Técnica e da Procuradoria Jurídica às fls. 36 e 41/43 respectivamente, conforme relatado às fls. 53;

[Relatório parcial de inspeção 16/2006, Auditoria Interna do Incra, 19/12/2006, peça 2, p. 86]

I - Dos Pareceres das Áreas Técnicas do Concedente na Fase de Concessão dos Recursos

2. Às fls. 38, há o parecer de servidor sugerindo alterações no PT do aludido convênio, para fins de melhor delineamento da proposta.

3. Às fls. 39/41, há o parecer jurídico apontando as exigências a serem satisfeitas para fins de prosseguimento do feito.

4. A nota de empenho, no valor de R\$ 205.100,00, de n. 2002NE000135, datada de 14/06/2002, encontra-se as fls. 44.

5. A divisão competente opina por saneamento de algumas impropriedades, inclusive com a designação via ordem de serviço, para acompanhamento da execução, fls. 46, entretanto sem o saneamento das impropriedades apontadas, foi assinado o termo de convênio CRT/DE/18.000/2002, fls. 47/56.

[Relatório de Tomada Contas Parcial, 14/10/2010, peça 2, p. 192]'

16.3.12. A ausência dos elementos necessários ao melhor detalhamento do plano de trabalho constituía, à época que antecedeu a celebração do convênio, pelo menos um indício de que a

própria conveniente ainda não tinha definido como seria realizada a assistência técnica e que ainda não dispunha de um plano de aplicação dos recursos. Com efeito, havia a possibilidade de surgirem problemas na análise da prestação de contas, tanto pela dificuldade de estabelecer o nexo entre as despesas efetuadas e o objeto do convênio quanto pelo não cumprimento do objeto.

16.3.13. A não correção das falhas do plano de trabalho apresentado fez com que as ações de controle posteriores ficassem prejudicadas pela falta da fixação de referenciais que permitissem: (a) estabelecer a pertinência entre as despesas executadas e os objetos pactuados; (b) verificar o cumprimento dos objetivos; e (c) proceder à análise objetiva da prestação de contas.

16.3.14. Tais falhas deveriam, em tese, ser sanadas na fase de avaliação técnica das propostas ou ensejar a recusa do plano de trabalho, mas não é o que se constata ao se analisar os documentos constantes nos autos. Mesmo diante de pareceres técnico e jurídico alertando sobre a precariedade da proposta até então encaminhada, o ex-Superintendente Regional do Incra, Sr. Manuel Furtado Neves, assinou o termo de convênio e os recursos foram integralmente repassados à conveniente. Portanto, deve ser responsabilizado pelo débito que se originou nesse ato, pois já era razoável prever, àquela época, com as informações então disponíveis, que os recursos não seriam bem aplicados.

16.3.15. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, tal falha configura irregularidade grave, a qual pode ensejar a responsabilização dos gestores (Acórdãos 276/2010-TCU-Plenário, 406/2010-TCU-Plenário, 4.989/2009-TCU-2ª Câmara, 544/2008-TCU-Plenário, 546/2008-TCU-Plenário, 1.813/2008-TCU-Plenário, 508/2007-TCU-Plenário, 1.327/2007-TCU-1ª Câmara, 2.648/2007-TCU-Plenário e 3.630/2007-TCU-1ª Câmara).

16.3.16. Em sua defesa, o Sr. Manuel Furtado Neves alegou que ‘foi apresentada a proposição de atendimento com assistência técnica para 1200 famílias assentadas pela autarquia nos 23 projetos de assentamento’, acrescentando que ‘a peculiar assistência técnica adotada, na época, pela autarquia vincula um técnico para atendimento de cada 100 famílias de assentados’. Em seguida concluiu que:

‘tais atividades, embora revestida de conhecimento técnico específico, resultam da convivência diária entre os técnicos e agricultores rurais, de cuja prática alcança-se a eficácia na efetividade da ação, impossível, portanto, de ser detalhada em planos de trabalho. Daí a forma sucinta como constou no instrumento dado o caráter singular dos serviços propostos’.

*16.3.17. Ocorre que, conforme o relatório de inspeção **in loco**, (Peça nº 2, fl. 134) foi realizada a verificação em 14 assentamentos dos 23 atendidos pelo convênio. Nos assentamentos visitados, foram escolhidas algumas famílias para serem entrevistadas. Sobre a quantidade de famílias, o relatório trouxe a seguinte informação:*

Total de famílias assistidas pela Assistência Técnica através do Convênio INCRA/ARCA em 14 projetos de assentamentos: 505 (que correspondem a 42% do total de famílias).

Total de famílias entrevistadas: 112 (que correspondem a 22% do total de famílias).

*16.3.18. O convênio previa o atendimento a 1200 famílias em 23 projetos de assentamentos. A tabela constante do termo de convênio relaciona o número de família de cada projeto de assentamento (Peça nº 1, fl. 96). Conforme essa tabela, o número de assentados nos 14 assentamentos em que houve visita **in loco** é de 740, ao passo que, conforme o trecho acima transcrito, o número de famílias assistidas pela assistência técnica foi de 505 nesses 14 assentamentos.*

16.3.19. Esse fato reforça os prejuízos causados pela precariedade do plano de trabalho, pois, nesses 14 assentamentos, a assistência técnica foi prestada a 505 famílias, ao passo que havia sido previsto o atendimento a 740 famílias nesses locais. No entanto, a irregularidade mais grave refere-se à qualidade com que a assistência técnica foi prestada. A partir de 112 famílias entrevistadas em 14 assentamentos, oncluiu-se, conforme já transcrito, que a assistência técnica não atendeu satisfatoriamente as famílias, que não houve acompanhamento adequado e que a falta de

assistência causou perdas e prejuízos financeiros aos trabalhadores, que a maioria não teria condições de quitar.

16.3.20. Portanto, é equivocada a afirmação do responsável de que a particularidade da assistência técnica justificaria a ausência de elementos necessários ao melhor detalhamento do plano de trabalho. Ao contrário, o que se observou no caso concreto foi o não atendimento quantitativo e qualitativo do objeto do convênio. Nesse contexto, conclui-se que o ato de assinar o termo de convênio sem que o plano de trabalho (anexo I) contivesse os elementos mínimos mencionados no art. 2º da IN/STN 1/1997, não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e economicidade do ato, não sendo possível, portanto, acatar a defesa apresentada.

16.3.21. Diante do exposto, os argumentos apresentados pelo Sr. Manuel Furtado Neves devem ser rejeitados e, por conseguinte, suas contas devem ser julgadas irregulares. Além disso, a conduta do responsável dá ensejo à aplicação da sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão de ter aprovado o Convênio 18.000/2002 (Siafi 462266) e liberado os respectivos recursos, sem que o projeto básico apresentado contivesse o nível de detalhamento adequado e suficiente, em afronta ao disposto no art. 116, §1º, incisos II, III e IV, da Lei 8.666/1993 e no art. 23 c/c art. 1º, inciso XV, da IN-STN 1/1997: §§1º, 7º e 8º do art. 2º.

Conclusão

17. As irregularidades apontadas na citação não foram saneadas pelos responsáveis solidários Sr. Manuel Furtado Neves, Sr. Ivo Ricardo Barfknecht e Associação Regional de Cooperação Agrícola, permanecendo o débito no valor de R\$ 205.100,00 em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Arca por força do Convênio nº 18.000/2002, Siafi 462266, celebrado com a superintendência regional do Incra/SR(28)/DFE, que teve por objeto a execução de assistência técnica para 1.200 famílias assentadas nos projetos de assentamentos jurisdicionados ao referido órgão.

18. O Sr. Ivo Ricardo Barfknecht e a Associação Regional de Cooperação Agrícola, citados por via editalícia, não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas, motivo pelo qual foram considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992. O exame dos fatos e da responsabilidade dos revéis foi elaborado por esta unidade técnica na instrução anterior (Peça nº 4), na qual se verificou que a assistência técnica não atendeu satisfatoriamente as famílias, que não houve acompanhamento adequado e que a falta de assistência causou perdas e prejuízos financeiros aos trabalhadores, que a maioria não teria condições de quitar (itens 13 e 14).

19. Quanto ao Sr. Manuel Furtado Neves, verificou-se que o plano de trabalho relativo ao Convênio nº 18.000/2002 foi aprovado, com posterior liberação dos recursos, sem que tenha havido o detalhamento adequado e suficiente do objeto avençado, em afronta ao disposto no art. 116, § 1º, incisos II, III e IV, da Lei nº 8.666/1993 e no § 1º do art. 2º da IN STN nº 1/1997, vigente à época da celebração do convênio (item 16).

20. Diante da revelia do Sr. Ivo Ricardo Barfknecht e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

21. Em face da análise promovida nos item 16 da seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Manuel Furtado Neves, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

22. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Benefícios das Ações de Controle Externo

23. Entre os benefícios diretos do exame desta representação pode-se mencionar a Proposta de Benefício Potencial relativa ao débito imputado pelo TCU na condenação solidária dos Srs. Manuel Furtado Neves, Sr. Ivo Ricardo Barfknecht e Associação Regional de Cooperação Agrícola ao recolhimento do valor de R\$ 205.100,00, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Arca por força do convênio 18.000/2002, Siafi 462266. O montante do benefício atualizado monetariamente até 1/1/2013 é de R\$ 397.012,07. Outro benefício direto é a sansão de multa aplicada pelo Tribunal com base no art.57 da Lei 8.443/92.

Proposta de Encaminhamento

24. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b', 'c' e § 2º da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II, III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Manuel Furtado Neves, ex-superintendente regional do Incra/SR(28)/DFE e signatário do convênio e condená-lo, em solidariedade, com o Sr. Ivo Ricardo Barfknecht, signatário do convênio e secretário-geral da Arca à época dos fatos e Associação Regional de Cooperação Agrícola (Arca) na pessoa de seu atual presidente, Sr. Ivo Ricardo Barfknecht, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
205.100,00	26/8/2002

Valor atualizado até 27/3/2013: R\$ 865.264,60

b) aplicar aos Srs. Manuel Furtado Neves e Ivo Ricardo Barfknecht, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações;

d) autorizar o pagamento da dívida dos Srs. Manuel Furtado Neves, Ivo Ricardo Barfknecht e da Associação Regional de Cooperação Agrícola, em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, aos responsáveis e à superintendência regional do Incra/SR(28)/DFE, bem como ao procurador-chefe da Procuradoria da República em Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

5. Tal proposta foi referendada pelos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 48 e 49).

6. Por sua vez, o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se favoravelmente à proposta da unidade técnica segundo o parecer lançado à Peça nº 51, nos seguintes termos:

“Em atenção ao despacho expedido pelo E. Relator (Peça nº 50), manifestamo-nos, em essência, favoravelmente ao encaminhamento uniforme sugerido pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Peça nº 47, fls. 9/10, Peças nºs 48 e 49), ressaltando, todavia, que:

a) o julgamento pela irregularidade deve incluir as contas do Sr. Ivo Ricardo Barfknecht e da Associação Regional de Cooperação Agrícola - Arca, a teor do Acórdão 2763/2011 – Plenário, prolatado em sede de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, quanto à responsabilização em casos da espécie;

b) a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 deve recair, também, sobre a Arca, uma vez que não foram apresentados motivos para não aplicação da sanção pecuniária à mencionada pessoa jurídica;

c) o cofre credor do débito acusado nos autos deve ser o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e não o Tesouro Nacional, eis que os recursos transferidos para a execução do objeto do convênio sob análise foram provenientes do orçamento daquela autarquia federal;

d) a unidade do Ministério Público Federal a ser notificada da deliberação que vier a ser proferida deve ser a Procuradoria da República no Distrito Federal e não no Estado de Pernambuco, dado que os fatos apurados na instrução processual ocorreram no âmbito da Superintendência Regional do Incra/SR(28)/DFE, que tem área de atuação no Distrito Federal e entorno”.

7. Enfim, estando os autos em meu Gabinete, foram apresentados, em 1º/7/2013, a título de memorial, os elementos acostados pelo Sr. Manuel Furtado Neves à Peça nº 52.

É o Relatório.