

TC 004.061/2017-9

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional em Mato Grosso (Incra/SR-MT) e Prefeitura Municipal de Confresa.

Responsável: Associação dos Pequenos Produtores Rurais e Moradores do Assentamento Independente I e Fartura (Centralcon), CNPJ 07.749.984/0001-84; Ilmá Silva Cardoso, CPF 545.809.351-87; e Prefeitura Municipal de Confresa/MT, CNPJ 37.464.716/0001-50.

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: citação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional em Mato Grosso (Incra/SR-MT), em desfavor do Sr Ilmá Silva Cardoso, CPF 545.809.351-87, na qualidade de presidente da Centralcon, da associação por ele dirigida, Associação dos Pequenos Produtores Rurais e Moradores do Assentamento Independente I e Fartura (Centralcon), CNPJ 07.749.984/0001-84 e da Prefeitura Municipal de Confresa (MT), em razão de inexecução parcial do Convênio 042/2005 (Siafi 539240), celebrado entre a aludida Associação e a referida autarquia fundiária e que teve a Prefeitura Municipal de Confresa como interveniente.

2. O ajuste tinha por objeto implementação integrada do Plano de Consolidação dos Assentamentos Independente I e Fartura (PCA), a fim de sistematizar e acelerar o processo de desenvolvimento e a consolidação do projeto de assentamento, visando a sua conclusão e integração à agricultura familiar, através da concessão de investimentos em infraestrutura, capacitação e assistência técnica, em conformidade com as diretrizes e normas do Regulamento Operativo do Programa e em consonância com o Plano de Trabalho, com vigência inicial no período de 23/12/2005 a 23/12/2008, prorrogado até 31/12/2016.

3. O valor do ajuste era de R\$ 8.663.149,81, mas, segundo informações constantes do Portal da Transparência, apenas R\$ 3.871.115,68 teriam sido liberados de fato, embora sua situação conste como adimplente no Siafi (consulta realizada pela internet no sitio do Portal da Transparência em <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/DetalhaConvenio.asp?CodConvenio=539240&TipoConsulta=1>, em 6/3/2017.

HISTÓRICO

I.

4. A questão tratada nestes autos já foi discutida anteriormente em três processos no âmbito desta Secex-MT, inicialmente em sede de representação da Procuradoria da República do Mato Grosso (TC 020.108/2006-0), que tratava, entre outros assuntos, de irregularidades em convênios de Assistência Técnica, Econômica e Social a assentados (Programa ATES). Este

convênio foi arrolado entre aqueles em que foram detectados problemas.

5. Por meio do item 1.4.3.1 do Acórdão 1287/2010 – TCU – 2ª Câmara, que julgou, em 30 de março de 2010, o TC 020.108/2006-0, relativamente ao Convênio 042/2005, o TCU decidiu determinar à Secretaria de Controle Externo em Mato Grosso que:

(...) 1.4.3.1. constitua processo apartado para examinar as irregularidades apontadas pela CGU consubstanciadas no Relatório de Fiscalização 192358 (fls. 17/29 do anexo 17) e diligencie a Superintendência Estadual do INCRA em Mato Grosso para que envie, digitalizado, o processo administrativo referente ao Convênio 42/2005 (Siafi 539240);

6. Foi então instaurado processo de representação (TC 013.822/2010-1) para o cumprimento do item 1.4.3.1 do acórdão supra. O relatório de fiscalização da CGU n. 192358, anexado à Peça 1, p. 7-21 do TC 013.822/2010-1, informa que o objeto do convênio era a implementação integrada do Plano de Consolidação dos Assentamentos Independente I e Fartura – PCA, na localidade de Confresa/MT, financiado com recursos do Contrato de Empréstimo n. 1248/OC-BR, firmado em 07/12/2001, entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com a finalidade de desenvolver e implantar um modelo de consolidação dos assentamentos, visando a sua independência em relação ao Incra, ‘integrando a agricultura familiar ao seio da economia local, proporcionando a sustentabilidade econômica e ambiental, bem como a estabilidade social das famílias assentadas e a conquista da cidadania’ (peça 1, p. 7-21, do TC 013.822/2010-1).

7. No entanto, a CGU constatou, também, que a entidade conveniente, a Centralcon, não dispunha de estrutura física e administrativa suficiente para dar conta de bem executar o convênio e prestar contas, já que não tinha sede, funcionários ou bens móveis e imóveis em sua estrutura, cabendo ao presidente da associação, realizar, de forma manual, amadora e em sua própria residência, os atos de execução do ajuste. Segundo a CGU, no endereço registrado da Centralcon, havia na verdade a sede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Confresa/MT e os documentos do convênio estavam na residência do presidente da Centralcon, que, junto com os demais diretores, eram as pessoas que executavam o convênio, o que caracteriza, no entender da CGU, falta de capacidade técnica e gerencial para executar o ajuste, o que fere o art. 4º da IN/STN 01/97.

8. Além disso, embora o objeto do convênio fosse “a implementação integrada do Plano de Consolidação dos Assentamentos Independente I e Fartura – PCA, na localidade de Confresa/MT, o plano de trabalho (peça 2, p. 32, destes autos) previa recursos para execução de obras de recuperação e construção de estradas e até mesmo de uma escola. O plano de trabalho era falho, já que previa apenas metas físicas e não financeiras, impedindo o vínculo entre uma execução e outra.

9. Em visita *in loco* às obras objeto do convênio, os auditores da Controladoria-Geral da União detectaram que havia sido realizada tomada de preços (TP 02/2006) para realização de obras de recuperação e abertura de estradas no padrão penetração, sendo 39,8 km de estradas vicinais no assentamento Independente I e 65,10 km no assentamento Fartura. Ocorre que, para execução da recuperação ou da construção de estradas do assentamento Fartura foi prevista a construção de 118,7 km, sendo cumprido, segundo a CGU, apenas 20% dessa meta física, embora tenha sido despendido o valor correspondente ao total, R\$ 300.600,00 em 2005 e R\$ 1.202.400,00, em 2006 (peça 1, 17, do TC 013.822/2010-1).

10. Em relação ao assentamento Independente, a CGU identificou que neste caso foi confirmada a execução das estradas, mas o valor liberado para o convênio foi superior ao valor pelo qual foi contratado. Desse modo, a Controladoria-Geral da União entendeu que em relação ao valor liberado no convênio, de R\$ 2.062.041,25, haveria um prejuízo de R\$ 925.311,56, segundo documento de Peça 1, p. 19, do mesmo TC 013.822/2010-1.

11. O relatório da CGU é de 16 de julho de 2007, mas, depois dele, ainda houve mais

liberações de recursos ao convênio (segundo o Portal da Transparência, o valor total liberado é de R\$ 3.871.115,61). A última liberação de recursos foi em 31/12/2007, no valor de R\$ 392.386,12.

12. Curiosamente, a CGU responsabilizou pelo prejuízo de R\$ 925.311,56 apenas os dirigentes do Incra-SR/13 e da conveniente pela falta de supervisão e não incluiu entre os responsáveis a empresa vencedora do certame pela inexecução do convênio (Prossiga – Extração e Comércio de Materiais para Construção, CNPJ 04.481.481/0001-55, de titularidade de Helizo Motta Ramos).

13. Não havia, naqueles autos, por parte da CGU, informações a respeito do que teria ocorrido em relação às providências e responsabilização em razão do que foi apurado naquele relatório. Como o item 1.4.3.1 do Acórdão 1287-2010-TCU-2 C, oriundo da representação do TC 020.108/2006-0, também autorizou a diligência ao Incra-SR/13, esta foi realizada por meio do Ofício 494/2010-TCU/Secex-MT, de 25/05/2010 (peça 1, p. 23 do TC 013.822/2010-1), onde foi solicitado que a autarquia encaminhasse cópia integral do processo referente ao convênio em epígrafe.

14. A resposta à diligência não esclareceu o motivo de o convênio ter continuado a ser executado, mesmo depois de detectadas irregularidades. Além disso, havia dúvidas em relação a que parcela executada do convênio foi executada com irregularidades e qual teria sido objeto da fiscalização pelo controle interno. O temor era que a parte não fiscalizada do convênio e que continuou a ser executada após a intervenção da CGU também contivesse irregularidades.

15. E embora as últimas liberações dos recursos do convênio datem de 31/12/2007, há informação nos autos de pagamentos realizados até em 2009 (peça 2, p. 7, 15/6/2009 e peça 2, p. 51, 29/10/2009 do TC 013.822/2010-1). Consta daqueles autos, também, nos idos de 2007, solicitação do Ministério Público Federal para que o repasse de recursos a esse convênio fosse interrompida (peça 23, p. 33-36). Em 28 de dezembro de 2007, o Procurador do Incra, em Manifestação à peça 24, p. 1-3, propugna pela continuidade do convênio, a despeito das irregularidades apontadas pela CGU, para que a população não fosse a prejudicada. Desse modo, foi proposto um termo de ajustamento de conduta (TAC), com a finalidade de corrigir as “anomalias” encontradas pela CGU (Peça 24, p. 5-10).

16. No entanto, como os valores liberados ficaram muito aquém do que havia sido inicialmente pactuado, o conveniente teve que selecionar itens do plano de trabalho para execução, e não fica claro qual foi o critério realizado para a escolha das metas a serem cumpridas, ante a restrição financeira. Sabe-se que a Centralcon decidiu realizar, além da construção das estradas (meta 1), a construção de escolas (meta 4.4 e 4.6) para os assentados e um centro comercial (meta 5.7) (peça 3, p. 6 do TC 013.822/2010-1). As outras metas não foram executadas e incluíam obras de sistema de eletrificação rural (meta 2) e obras de saneamento básico (meta 3). Parte das metas 4 e 5 também não foram executadas. Não é possível saber em que grau as demais metas foram executadas, se é que foram (metas 6, 7, 8 e 9, conforme quadro à peça 2, p. 32, destes autos).

17. O Incra-SR/13 constatou, ainda, que a Centralcon não apresentou a contrapartida ao convênio, mas não havia informações sobre quais providências foram tomadas àquela época (peça 3, p. 8 e 11, do TC 013.822/2010-1).

18. Em razão da interveniência do Ministério Público, com o pedido de suspensão dos pagamentos do convênio e com a assinatura do “TAC”, a empresa responsável se comprometeu a corrigir os apontamentos levantados pela CGU, (peça 24, p. 26), condicionando tal feito ao reajuste dos preços do Contrato 002/2006 (peça 24, p. 25), de modo que a Prefeitura de Confresa e a Centralcon declinaram da proposta da empresa (peça 24, p. 27-29), por considerarem que a empresa não tinha condições de executar a obra e porque o reajuste não seria concedido pelo Incra/SR-13. Vistoria do Incra-SR-13, em agosto de 2007, identificou diversas irregularidades na execução das obras nas rodovias indicadas (peça 24, p. 48-51).

19. Em razão do impasse, em janeiro de 2008, a Centralcon entendeu que deveria, então, rescindir o contrato com a PROSSIGA, pagando-lhe R\$ 181.390,00 para a quitação de todas as pendências do contrato. Não fica clara a razão desse pagamento, já que o relatório da CGU apontava um prejuízo de mais de 900 mil reais (peça 25, p. 1-5).

20. À peça 26, p. 1-5, o Procurador Federal do Incra/SR-13 informa que a falta de capacidade técnica e patrimonial da firma por eles contratada é de natureza clara e indubitável, pois a obra até então realizada não reúne condições de aceitabilidade do que fora pactuado, e o que é mais grave, os valores já liberados extrapolam o valor dos serviços da péssima obra executada carecendo de refazimento em sua quase totalidade.

21. Dessa forma, o procurador propôs a adoção de medidas administrativas para recompor o erário e, em caso de insucesso, a instauração da tomada de contas especial (setembro de 2008). A empresa é notificada a recolher os débitos, mas, isso não foi feito. Em setembro de 2009, embora seja meramente o interveniente do convênio e não a conveniente, quem é notificado é a Prefeitura Municipal de Confresa (peça 26, p. 10-11) em razão do não recolhimento aos cofres públicos dos valores pagos a maior na meta de construção de estradas, conforme relatório do próprio Incra. Além disso, haveria, falta de comprovação da contrapartida, não cumprimento das metas executadas, e diversas outras irregularidades de menor impacto.

22. Em novembro de 2009, a CGU reaparece nos autos, solicitando informações para dar início a uma auditoria no Convênio 42/2005 (peça 26, p. 14). Essa intervenção do controle interno poderia dar fim às dúvidas a respeito do encaminhamento do relatório inicial, feito em 2007.

23. Em razão de dúvidas acerca do real percentual de execução das obras e do eventual valor do débito a ser atribuído aos responsáveis, tendo em vista que nem o Incra, nem a CGU conseguiram esclarecer tais situações, foi proposta, no âmbito do TC 013.822/2010-1, diligência à CGU e a ao Incra/SR-MT nos seguintes termos (peça 71, p. 5, do TC 013.822/2010-1):

I – diligenciar à Controladoria-Geral da União em Mato Grosso para que informe:

a) o desenrolar e os resultados efetivamente alcançados em razão do relatório de fiscalização da CGU n. 192358, tendo em vista que a equipe de auditoria do controle interno identificou a inexecução parcial de metas físicas (quilômetros de rodovia), no âmbito do Convênio 042/2005, no valor de R\$ 925.311,56, mas não deu entrada no Tribunal processo de tomada de contas especial a esse respeito;

b) os resultados da Auditoria da Controladoria-Geral da União, sob o número 223148/07, realizada em novembro de 2009, no mesmo Convênio 042/2005;

II – diligenciar ao Incra/SR-13 para que informe:

a) qual a situação atual do Convênio 042/2005;

b) se tomou alguma providência, tais como, a instauração de tomada de contas especial ou a responsabilização de agentes em razão do relatório de fiscalização da CGU n. 192358, tendo em vista que equipe de auditoria do controle interno identificou a inexecução parcial de metas físicas (quilômetros de rodovia), no âmbito do Convênio 042/2005, no valor de R\$ 925.311,56;

24. A CGU apresentou a Nota Técnica 388/2013, de 14/2/2013, referente a monitoramento do Relatório de Demandas Especiais 00212.000421/2009-91, que tratou de fiscalização em diversos convênios, dentre os quais, o Convênio 42/2005. Além disso, a CGU encaminhou cópia de ofício enviado ao Incra/SR13, o qual estabeleceu prazo de 60 dias para adoção das providências recomendadas na nota técnica (peça 88, p.1).

25. A CGU esclareceu, ainda, em relação ao item “b” da diligência, que não houve a suposta “Auditoria 223148/07”, apenas requisição do processo relativo ao Convênio 42/2005 para consulta, mas tal ação não gerou informações ou constatações (peça 88, p.1).

26. O Incra/SR13, por sua vez, informou que o Convênio 042/2005 teve sua vigência prorrogada até 31/12/2013, por meio do sexto termo aditivo. Sobre a irregularidade referente à inexecução parcial dos serviços de construção e recuperação de estradas, alegou que novas vistorias foram realizadas, apurando prejuízo potencial de R\$ 146.769,80. Encaminhou, em anexo, cópia dos últimos relatórios de vistoria, bem como das respostas da entidade conveniente e da prefeitura de Confresa/MT às notificações a respeito do débito apurado.

27. Interessante notar que dos R\$ 3.871.115,68 liberados, o débito de R\$ 146.769,80 apurado pelo Incra/SR-MT envolve, tão-somente, irregularidades no contrato com a Prossiga, no valor de R\$ 1.142.426,08, onde foram pagos R\$ 1.056.890,18 e executados R\$ 910.120,38, conforme relatório à peça 89, p. 2, do TC 013.822/2010-1. Não há menção a fiscalizações ocorridas em relação ao restante do valor (mais de 2 milhões) em outros contratos. O débito de R\$ 146.769,80 refere-se, portanto, apenas à não-execução contratual por parte da Prossiga de trechos das rodovias que deveriam ter sido construídas e não o foram (peça 89, p. 9-10 do TC 013.822/2010-1).

28. Em 15/3/2013, a Prefeitura de Confresa, a Centralcon e o seu presidente foram notificados acerca da necessidade de devolução dos valores pagos a mais (peça 89, p. 84-89), mas o representante da entidade alegou que a empresa foi à falência e que eles não tinham condições de devolver os recursos (peça 89, p. 90, do TC 013.822/2010-1).

29. Na instrução à peça 90 do TC 013.822/2010-1 foi proposto o apensamento daqueles autos ao TC 031.641/2012-1. É que, além do Convênio 42/2005, o Relatório de Demandas Especiais 00212.000421/2009-91 tratou de irregularidades relativas à execução dos Convênios 20/2006 e 56/2006, também sob responsabilidade do Incra, e dos Convênios 2408/2006 e 0496/2007, sob responsabilidade da Funasa (peça 88, p. 3-35). O referido relatório de demandas especiais foi trazido ao conhecimento desse Tribunal, ensejando a prolação do Acórdão 239/2012-Plenário, que determinou providências à CGU. Tais providências estavam sendo monitoradas no TC 031.641/2012-1, razão pela qual foi proposto o apensamento do TC 013.822/2010-1 ao primeiro.

30. No âmbito do TC 031.641/2012-1, foi pontuado que (peça 76) o Incra não havia adotado providências para o ressarcimento ao erário e, assim, foi proposto assinar prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência da deliberação que viesse

a ser proferida, para que o Incra/SR-MT, em razão de débitos relativos à inexecução parcial dos serviços contratados para a construção e recuperação de estradas nos Projeto de Assentamento PA Independente I e Fartura, no valor de R\$146.769,80, e relativos à antecipação de pagamento por serviços de construção do Centro de Comercialização, no valor de R\$ 26.141,52, no âmbito do Convênio 42/2005 (Siafi 539240), instaure e conclua eventual processo de tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária do Superintendente Regional do Incra/SR-MT, caso a prefeitura não recolha a dívida aos cofres da União ora apuradas no valor de R\$ 172.911,32.

31. O Acórdão 237/2016 – TCU-Plenário, anuindo com a proposta, expediu determinação no mesmo sentido (peça 80 do TC 031.641/2012-1). Em cumprimento à determinação, o Incra/SR-MT, por sua vez, instaurou o processo de tomada de contas especial, ora sob análise.

II.

32. Conforme disposto na Cláusula Quinta (peça 1, p. 190), foram previstos R\$ 9.583.902,51 para a execução do objeto, dos quais R\$ 8.653.002,63 seriam repassados pelo concedente e R\$ 930.899,87 corresponderiam à contrapartida.

33. Os recursos federais foram repassados em nove parcelas, mediante as ordens bancárias abaixo relacionadas (peça 5, p. 168):

Quadro 1. Relação de ordens bancárias (OB) pagas no convênio

OB	Valor (R\$)	Data
20050B903142	628.721,74	29/12/2005
20050B903140	321.032,50	29/12/2005
20060B902861	473.432,12	29/11/2006
20070B900079	81.994,59	15/01/2007
20070B900080	415.653,52	15/01/2007
20070B900081	141.206,78	15/01/2007
20070B903073	392.386,12	31/12/2007
20070B903071	293.065,96	31/12/2007
20070B903072	1.123.622,35	31/12/2007
Total	3.871.115,68	

Fonte: Relatório do tomador de contas (peça 5, p. 168)

34. O ajuste foi assinado em 23/12/2005 (peça 1, p. 196) e vem sendo prorrogado desde então, não tendo sido, ainda concluído e, por este motivo, não foi ainda apresentada a prestação de contas. O Incra/SR-MT mostrava-se relutante ao instaurar tomada de contas especial em razão de o convênio ainda não estar terminado.

35. No entanto, em razão da inspeção realizada no órgão, no âmbito do TC 031.641/2012-1, determinou-se que os débitos já consolidados poderiam e deveriam ser objeto de instauração de tomada de contas especial de maneira imediata, sob pena de responsabilidade solidária. É que, tendo em vista que a empresa Prossiga, contratada para as obras, já se encontrava sem atividades, o débito já estaria consolidado, não havendo nenhuma necessidade de se esperar a prestação de contas final para providenciar os encaminhamentos necessários à recomposição do erário.

36. Durante a inspeção, o Incra/SR-MT informou verbalmente que pretendia prorrogá-lo por mais um período, conforme minuta de peça 68, p. 4-6 do TC 031.641/2012-1. Em consulta ao Siafi, verificou-se que o convênio se encontra adimplente e ainda com fim da vigência prevista para 31/12/2016.

37. Apesar da adimplência, no relatório do tomador de contas, foram apontadas as seguintes ocorrências (peça 1, p. 181):

Quadro 2. Irregularidades arroladas no relatório do tomador de contas (valores em reais)

Constatação	Valor original	Data
Execução parcial de estradas vicinais (meta 1, fases 1 e 2)	146.769,80	29/6/2007
Inexecução total do centro de comercialização (meta 5, fase 7)	26.141,52	17/5/2006
Ausência de contrapartida na execução parcial de estradas	91.012,04	31/12/2009(*)

(*) Data prevista para desembolso

Fonte: Relatório do tomador de contas, peça 1, p. 194.

38. O Sr. Ilmá Silva Cardoso foi notificado da instauração da tomada de contas especial por meio do Ofício 182/2016 – Incra/SR-13/G (peça 1, p. 102-104), em 3/2/2016, tendo a ciência ocorrido em 12/2/2016. A Centralcon foi notificada pelo mesmo motivo por meio do Ofício 183/2016 – Incra/SR-13/G (peça 1, p. 112-114), cuja ciência se deu também no dia 12/2/2016. Por fim, a Prefeitura Municipal de Confresa foi notificada da instauração da tomada de contas especial por meio do Ofício 184/2016 – Incra/SR-13/G (peça 1, p. 123-124). O aviso de recebimento à peça

1, p. 128, confirma que a prefeitura foi cientificada em 12/2/2016.

39. O prefeito municipal de Confresa apresentou defesa, se posicionando contra a instauração da tomada de contas especial, por entender que a “gestão atual (...) não poderia ser penalizada (...) por atos da gestão anterior” (peça 1, p. 131). Relativamente à ausência de contrapartida, informa que, como o convênio ainda não foi finalizado, não se poderia exigir a contrapartida. Nenhum dos dois argumentos foi suficiente para afastar a responsabilidade da prefeitura e o processo seguiu seu trâmite normal. Os demais responsáveis não apresentaram defesa ou explicações para as irregularidades apontadas.

40. Em razão disso, o tomador de contas entendeu que (peça 1, p. 187)

os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário, decorrente da inexecução parcial das estradas vicinais - Meta 1 (fases 1 e 2) e da inexecução total do Centro de Comercialização - Meta 5 (fase 7) relativo aos repasses realizados pelo INCRA, em conformidade com os pagamentos, abaixo especificadas, extraídos dos extratos bancários, o que motivou a instauração deste processo de tomada de contas especial, conforme previsto no art. 82, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "d" da Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011.

41. A Centralcon foi responsabilizada pelo valor integral dos débitos, na qualidade de conveniente, inclusive pela não comprovação do aporte da contrapartida. Já o presidente da entidade foi responsabilizado apenas pelos débitos de inexecução parcial das estradas e pela não execução do centro comercial. Por fim, a Prefeitura Municipal foi responsabilizada apenas pelo não aporte da contrapartida (peça 1, p. 195-196).

42. O processo foi então encaminhado à CGU – Controladoria Geral da União para análise e emissão de parecer. O Relatório de Auditoria 841/2016 (peça 1, p. 203-207) corrobora boa parte das conclusões do tomador de contas. No entanto, não fica claro porque não foi corroborada a responsabilização fatiada por partes, como fez o tomador de contas, tendo em vista que os auditores internos se posicionaram, de maneira dúbia, no sentido de que (peça 1, p. 206)

(...) impende destacar que, embora não esteja dito no relatório de TCE supracitado, os responsáveis são solidários, conforme consta das NLS acostadas às fls. 946- 952. Diante disso, consideraremos os responsáveis como solidários, conforme descrito no quadro do subitem 2.8 acima, de forma que o valor original total do débito seria de R\$ 263.847,32, que, atualizado conforme as datas acima, resulta no montante de R\$ 637.902,85, pelo qual sugerimos que as presentes contas sejam certificadas

43. Assim, os auditores do controle interno atribuíram responsabilidade solidária pelo valor total das inexecuções e da contrapartida, sem, no entanto, justificar a razão de desconsiderar o procedimento de separação das responsabilidades levados a efeito pelo tomador de contas (peça 1, p. 207). No mesmo sentido, o Certificado de Auditoria 841/2016 (peça 1, p. 208) atestou a irregularidade das contas, no que foi acompanhado pelo Parecer do Dirigente de Controle Interno 841/2016 (peça 1, p. 209). O processo foi então encaminhado para o ministro da área, que atestou ter tomado conhecimento das conclusões do relatório e do certificado de auditoria (peça 1, p. 211), tramitando, os autos, na sequência ao TCU para análise e pronunciamento (peça 1, p. 212).

EXAME TÉCNICO

44. Antes de adentrar à análise das informações carregadas pelo tomador de contas e pela CGU sobre o tema, é importante destacar sobre pontos que não foram objeto de averiguação nestes autos até o momento. É que os levantamentos até agora realizados dizem respeito, tão-somente, às obras de construção de estradas e do centro comercial, que foram contratadas pela empresa Prossiga pelo valor de R\$ 1.142.426,08, onde foram pagos R\$ 1.056.890,18 e executados R\$ 910.120,38, conforme relatório à peça 89, p. 2, do TC 013.822/2010-1.

45. Em relação aos demais R\$ 2.728.689,60 depositados à conta do conveniente, não há informações a respeito. ~~O Incra/SR-MT alegou, em sede de inspeção no âmbito do TC~~

031.641/2012-1, que, em razão das sucessivas prorrogações, não havia ainda o convênio se encerrado e, portanto, não havia expirado o prazo para prestação de contas.

46. Apesar dessa informação, o Incra/SR-MT foi contatado informalmente durante a realização destes trabalhos para que fornecesse notícia acerca do andamento do convênio, no que tange à parte não fiscalizada nestes autos. Foi dito, então, que os valores restantes foram aplicados em escolas e em outras partes menos ‘visíveis’ do plano de trabalho e que prestações de contas parciais têm sido entregues pela Prefeitura de Confresa. Não obstante, os servidores do Incra/SR-MT não conseguiram conceder acesso a essas informações em razão de ocupação à sede da entidade por movimento de trabalhadores, durante a realização desta instrução.

47. Em que pese as informações apresentadas, é preocupante que um convênio assinado em 2005 não tenha ainda sido finalizado e, pior, não haja previsão para a apresentação da prestação de contas de parte considerável do valor transferido. Da mesma maneira que a Centralcon afirma que a Prossiga entrou em processo de falência e não pode continuar a obra, a demora na finalização do convênio e, conseqüentemente, da apresentação da prestação de contas em relação a esse montante, pode contribuir para dificultar eventuais ações de ressarcimento, ainda que o dever de restituir o débito não prescreva.

48. Por fim, é estranho que a Prefeitura de Confresa informe que os R\$ 2,8 milhões se refiram apenas a escolas, pois parece um valor elevado para 17 salas de aula, de modo que é preciso esclarecer onde esse dinheiro está sendo aplicado. O uso das prorrogações sucessivas tem sido justificado pelas dificuldades em conseguir a autorização para a escola funcionar, uma espécie de alvará concedido pela Secretaria de Educação estadual e, sem esse documento, mesmo que a obra esteja pronta, a prefeitura não aceita a obra e, conseqüentemente, o convênio não é encerrado.

49. À primeira vista, parece que ocorre um abuso do instrumento de prorrogação de convênios, com finalidade diversa da estipulada em normativos. A prorrogação deve ser usada em situações específicas, quando não foi possível concluir o objeto no prazo previsto. Mas já ocorreram mais de 6 prorrogações desde 2009, apenas para contornar uma questão burocrática ou, para dar mais tempo para concluir uma obra que já deveria estar pronta há tempos. Enquanto isso, os valores despendidos pela União são desconhecidos do controle interno e externo, como se em uma ‘caixa preta’, razão pela qual, quando da proposta de mérito, far-se-á sugestão de autuação de processo de representação para apuração de eventuais irregularidades na gestão destes recursos.

50. Quanto à questão, em si, tratada nestes autos, temos duas situações distintas: o centro comercial previsto no plano de trabalho e contratado com a empresa Prossiga não foi executado, segundo informa a equipe do tomador de contas, motivo pelo qual assiste razão tanto quanto à glosa do valor, como pela não cobrança da contrapartida não depositada em relação a esse montante, de acordo com a jurisprudência desta Corte (despacho do Exmo. Ministro Benjamim Zymler no TC 008.452/2016-4):

Ocorre que o caso sob análise cuida de hipótese de inexecução total do objeto, e não de execução parcial. Nota-se que a Instrução Normativa STN 1/1997 disciplina de modo diverso as devoluções de recursos provenientes de inexecução do objeto (art. 7º, inciso XII) e de cumprimento de objeto sem aporte da contrapartida (art. 7º, inciso XIII).

A não aplicação da contrapartida por parte do conveniente somente ensejaria a devolução ao ente repassador de tais valores se recursos federais houvessem sido empregados indevidamente para arcar com despesas que deveriam ter sido suportadas pelo ente municipal, alterando-se a relação percentual originalmente ajustada.

Em casos de inexecução total do objeto, não há que se falar em recolhimento do valor corresponde ao percentual da contrapartida não aplicada. Afinal, se nada foi feito, o máximo que se pode fazer é devolver o total dos recursos federais repassados.

A IN STN 1/1997 determina a devolução, pelo conveniente, do valor correspondente ao percentual da contrapartida pactuada não aplicada na consecução do objeto do convênio quando recursos federais são aplicados além da proporção originalmente pactuada na avença. Prova disso é que o texto da referida Instrução fala em devolução do “*valor (...) correspondente ao percentual da contrapartida*”, e não em devolução da contrapartida (art. 7º, inciso XIII).

Por outro lado, a hipótese tratada nos presentes autos é disciplinada pelo inciso XII do artigo supracitado, que impõe ao conveniente o compromisso de restituir ao concedente o valor transferido atualizado monetariamente, desde a data do recebimento, acrescido de juros legais, quando não for executado o objeto da avença.

A exigência de devolução da contrapartida do município, neste caso, geraria enriquecimento sem causa por parte da União (cf. Acórdãos 10.992/2016-2ª Câmara, 5.570/2009-1ª Câmara e 439/2005-Plenário, dentre outros).

51. Quanto à inexecução parcial das obras para a construção das estradas que dariam acesso aos assentamentos, assiste razão ao tomador de contas, no sentido de cobrar o valor não executado, bem como o valor da contrapartida, proporcionalmente ao percentual executado, nos termos da jurisprudência deste Tribunal:

A não aplicação de contrapartida por conveniente enseja a devolução ao ente repassador da quantia que deveria ter sido aplicada. O montante devido deve ser obtido a partir da incidência de percentual - extraído da relação original entre contrapartida e recursos repassados pelo concedente - sobre os recursos transferidos e corretamente aplicados.

Acórdão 4500/2016 – 2ª Câmara

52. No entanto, o débito relativo à contrapartida não pode ser imputado como de responsabilidade do Sr. Ilmá Silva Cardoso, posto que, na qualidade de gestor, não se beneficiou diretamente da não aplicação da contrapartida. O enriquecimento ilícito pela não aplicação da contrapartida beneficia apenas o conveniente, nos termos da Súmula 286 do TCU, segundo ampla jurisprudência do Tribunal:

A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos (Súmula TCU 286). Entretanto, no que se refere à responsabilização quanto ao dano relativo à contrapartida, não havendo indícios de locupletamento pelo administrador, o débito deve ser imputado apenas à entidade de direito privado.

(Acórdão 1431/2006 – 2ª Câmara)

53. Pelo mesmo motivo e, com base no mesmo acórdão, o gestor, no entanto, deve responder pelos débitos oriundos da inexecução parcial das estradas e pela não execução do centro comercial, de maneira solidária com a entidade conveniente.

54. Questão interessante exsurge em relação à responsabilidade da interveniente, a prefeitura de Confresa, pelos débitos apurados. A CGU decidiu por incluí-la como solidária em relação à totalidade dos débitos, ao passo que o tomador de contas decidiu responsabilizá-la apenas pelo não aporte da contrapartida. De acordo com a Cláusula Quarta, item III, do Termo de Convênio, era responsabilidade do município (peça 1, p. 189-190):

a) informar ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural sobre este instrumento e mantê-lo permanentemente informado sobre o andamento da execução do PCA (Plano de Consolidação do Assentamento);

b) dar manutenção às obras de infra-estrutura básica (saúde, saneamento, educação e estradas etc.) construídas com recursos do PROGRAMA em benefício dos assentados;

c) garantir o funcionamento dos serviços sociais básicos previstos no PCA, sempre de forma integrada com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural;

- d) contratar, se necessário e mediante negociação com a ASSOCIAÇÃO, as atividades indicadas no PCA, bem como adquirir bens e serviços necessários, nos moldes do Regulamento Operativo do PROGRAMA e seus anexos;
- e) eventualmente, quando acordado com a ASSOCIAÇÃO, prover contrapartida local;
- f) guardar, zelar e conservar, sob sua total responsabilidade, os bens, materiais, equipamentos adquiridos por este Convênio que ficarem sob sua responsabilidade;
- g) preparar e enviar à UTE/INCRA/MT relatórios de manutenção dos bens, obras e serviços previstos neste Convênio.

55. A Cláusula Quinta, que diz respeito aos recursos destinados ao convênio, previa (peça 1, p. 190, grifos não constam do original):

Os recursos necessários para a execução do objeto deste Convênio terão um montante total de R\$ 9.595.177,15 (nove milhões quinhentos e noventa e cinco mil, cento e setenta e sete reais e quinze centavos) sendo que os recursos de competência do INCRA, no valor total de R\$ 8.663.149,81 (oito milhões, seiscentos e sessenta e três mil, cento e quarenta e nove reais e oitenta e um centavo), correrão à conta do Programa de Trabalho 21.631.0137.5158.00001 PI PG 137.5158.77 (Planos de Consolidação) PTRES 965573 Fontes 2100 e 148, Natureza da Despesa 44.50.51, 44.50.52, 33.50.36 e 33.50.39, previstas em seus orçamentos anuais para o PROGRAMA e a contrapartida local de R\$ 932.027,34 (novecentos e trinta e dois mil, vinte e sete reais e trinta e quatro centavos)

56. Assim, o que tudo indica a responsabilidade do município pelo aporte da contrapartida, nos termos da Cláusula Quarta, item III, 'e', e Cláusula Quinta, dependeria de acordo com a associação, no caso a Centralcon. Não há indícios de que a prefeitura e a Centralcon tenham firmado esse tipo de acordo e, na sua ausência, não parece razoável responsabilizar a prefeitura. No entanto, tal questão só poderá ser sanada em sede de citação, razão pela qual, não é possível afastar de plano a responsabilidade municipal sem elementos adicionais.

57. Quanto à inexecução parcial das obras rodoviárias e à inexecução total das obras do centro comercial não há elementos capazes de responsabilizar a municipalidade, em razão de ausência de obrigação neste sentido. No máximo, a prefeitura poderia ser responsabilizada pela eventual falta de manutenção nos bens construídos, nos termos da Cláusula Quarta, item III, 'b' do convênio. Mas esta questão não é tratada nos autos.

58. Assim, sendo a matriz de responsabilidade pode ser, resumidamente, colocada desta forma:

Quadro 3. Matriz de responsabilidade resumida

Irregularidade	Valor (R\$)	Responsáveis	Data
Inexecução parcial das obras rodoviárias	146.769,80	Centralcon	29/6/2007
		Ilma Silva Cardoso	
Não execução do centro comercial	26.141,52	Centralcon	17/5/2006
		Ilma Silva Cardoso	
Não aplicação da contrapartida	91.012,34	Centralcon	31/12/2009
		Prefeitura Municipal de Confresa	

59. A contrapartida foi calculada, levando-se em consideração a parte executada do convênio, extraindo-se dela o valor inicialmente pactuado para o aporte do convenente, ajustado em 10%. Dessa maneira, é possível construir um quadro relacionando o valor efetivamente executado e a contrapartida:

Quadro 4. Memória de cálculo da contrapartida (valores em reais)

<u>Metas</u>	<u>Execução efetiva</u>	<u>Contrapartida (10%)</u>
Construção de estradas vicinais	910.120,35	91.012,04
Centro de comercialização	0,00	0,00
Total	910.120,35	91.012,04

Fonte: peça 1, p. 188

60. Percebe-se, assim, que o tomador de contas acabou incorrendo em pequeno erro de cálculo quando do cálculo da contrapartida, já que 10% de 910.120,35 (execução efetiva) é 91.012,04 e não 91.012,34, como calculado no relatório à peça 1, p. 188. O ajuste ao valor correto será feito na citação.

61. Os responsáveis devem ser citados para apresentar suas alegações de defesa em relação a estes pontos. Impende destacar que, quando do mérito, far-se-á sugestão de autuação de processo de representação para apurar eventuais irregularidades nos restantes R\$ 2.728.689,60 que foram transferidos neste convênio e sobre os quais não há notícias de como foi feita a aplicação.

CONCLUSÃO

62. O Convênio 042/2015 foi assinado em 23/12/2005, tendo recebido diversos depósitos na conta bancária nos anos de 2006 e 2007. Em sede de fiscalização, a CGU detectou diversas irregularidades na gestão do convênio, na execução do contrato com a empresa Prossiga, que previa a construção de rodovias e de um centro comercial. O Ministério Público então encaminhou representação a este tribunal sobre diversos assuntos e que foi objeto de análise no TC 020.108/2006-0. Ao final, o Tribunal determinou à Secex-MT que tomasse providências para apurar as irregularidades especificamente em relação ao Convênio 042/2005.

63. Foi autuado, então, novo processo de representação, o TC 013.822/2010-1. Depois de análise detida dos relatórios da CGU e dos levantamentos feitos *in loco* pelo Incra/SR-MT, verificou-se que havia divergências relevantes entre os valores apurados nas duas situações. Como já havia um outro processo tratando de assunto similar, o TC 013.822/2010-1 foi apensado ao TC 031.641/2012-1, momento em que foi autorizada inspeção no órgão para dirimir dúvidas acerca do débito apurado, da responsabilidade dos envolvidos e dos procedimentos adotados para o ressarcimento ao erário.

64. Na visita *in loco*, promovida por esta Secex-MT, verificou-se, em resumo, que o Incra/SR-MT tinha apurado débitos relevantes e de maneira mais consistente do que a CGU (quando da visita em 2007), mas não havia tomado providências para o ressarcimento ao erário em razão de o convênio ainda estar vigente. É que, a despeito dos problemas encontrados nas obras da rodovia e do centro comercial, o restante dos recursos estava sendo aplicado, ainda que de maneira lenta, em outras obras previstas no plano de trabalho e, sem o término do convênio, os servidores do Incra/SR-MT acreditavam que não era possível dar início ao processo de tomada de contas especial.

65. O TCU determinou, então, que, ainda que o convênio não estivesse encerrado, a tomada de contas especial poderia e deveria ser instaurada de imediato, tendo em vista que o débito já estava consolidado, considerando que a empresa Prossiga responsável pelas obras já havia se declarado falida e que as obras não estavam mais sendo executadas.

66. Acolhendo determinação do Tribunal, o Incra/SR-MT então instaurou o atual processo de tomada de contas especial, apurando o débito pela não execução da obra do centro comercial, pela inexecução parcial das obras rodoviárias e pela não aplicação da contrapartida. Como não conseguiu reaver os recursos em débito, o processo foi encaminhado para este Tribunal para análise que, ao final, endossou parte relevante das conclusões do tomador de contas para, então, propor citação dos responsáveis, na medida das suas obrigações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação **solidária** do Sr. Ilmá Silva Cardoso, CPF 545.809.351-87, na qualidade de signatário e executor do convênio, com a Associação dos Pequenos Produtores Rurais e Moradores do Assentamento Independente I e Fartura (Centralcon), CNPJ 07.749.984/0001-84, na pessoa do seu representante legal, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da irregularidade descrita abaixo.

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos no âmbito do Convênio 042/2005 (Siafi 539240) assinado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tendo em vista a inexecução parcial das obras rodoviárias, bem como pela inexecução total das obras do centro comercial.

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
146.769,80	29/6/2007
26.141,52	17/5/2006

Valor atualizado até 10/3/2017: R\$ 314.022,25

Cofre credor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Responsáveis

Sr. Ilmá Silva Cardoso, CPF 545.809.351-87, então gestor da Centralcon.

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-Lei 200/67, bem como as alíneas 'c' e 'g' do item II da Cláusula Quarta do Convênio 042/2005 (Siafi 539240), peça 1, p. 188.

Conduta: não comprovar a regular aplicação dos recursos repassados mediante o Convênio 042/2005 (Siafi 539240) celebrado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Nexo de causalidade: ao não apresentar os documentos pertinentes na prestação de contas do referido ajuste que estabelecessem nexo entre a totalidade das despesas executadas e as obras realizadas pelo ajuste deixou de cumprir o que foi estabelecido no termo de convênio;

Culpabilidade: há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto o responsável propôs, assinou e executou o convênio, sendo-lhe, pois, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

Associação dos Pequenos Produtores Rurais e Moradores do Assentamento Independente I e Fartura (Centralcon), CNPJ 07.749.984/0001-84.

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-Lei 200/67, bem como as alíneas 'c' e 'g' do item II da Cláusula Quarta do Convênio 042/2005 (Siafi 539240), peça 1, p. 188.

Conduta: não comprovar a regular aplicação dos recursos repassados mediante o Convênio 042/2005 (Siafi 539240), celebrado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

Nexo de causalidade: ao não apresentar os documentos pertinentes na prestação de contas do referido ajuste que estabelecessem nexos entre a totalidade das despesas executadas e as obras realizadas pelo ajuste deixou de cumprir o que foi estabelecido no termo de convênio;

b) realizar a citação da Associação dos Pequenos Produtores Rurais e Moradores do Assentamento Independente I e Fartura (Centralcon), CNPJ 07.749.984/0001-84, na pessoa do seu representante legal em solidariedade com a Prefeitura Municipal de Confresa, CNPJ 37.464.716/0001-50, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da irregularidade descrita abaixo.

Irregularidade: não recolhimento de parte da contrapartida relativa ao Convênio 042/2005 (Siafi 539240), se beneficiando de forma pecuniária, já que a União arcou sozinha com as despesas do ajuste, assinado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
91.012,04	31/12/2009

Valor atualizado até 10/3/2017: 145.637,47

Cofre credor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Responsáveis

Associação dos Pequenos Produtores Rurais e Moradores do Assentamento Independente I e Fartura (Centralcon), CNPJ 07.749.984/0001-84

Dispositivos violados: § 1º do art. 7º do Decreto 6.170/2007, bem como a Cláusula Quinta do termo de Convênio 042/2005 (Siafi 539240), peça 1, p. 190

Conduta: não recolher parte da contrapartida relativa ao Convênio 042/2005 (Siafi 539240), celebrado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Nexo de causalidade: o não recolhimento de parte da contrapartida permitiu que a União participasse das despesas do convênio que eram obrigação da conveniente, de acordo com os termos previstos no acordo.

Prefeitura Municipal de Confresa/MT, CNPJ 37.464.716/0001-50

Dispositivos violados: § 1º do art. 7º do Decreto 6.170/2007, bem como a Cláusula Quarta, item III, 'e' do termo de Convênio 042/2005 (Siafi 539240), peça 1, p. 189.

Conduta: não recolher parte da contrapartida relativa ao Convênio 042/2005 (Siafi 539240), celebrado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Nexo de causalidade: o não recolhimento de parte da contrapartida permitiu que a União participasse das despesas do convênio que eram obrigação da conveniente, de acordo com os termos previstos no acordo;

c) informar aos responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

d) encaminhar cópia desta instrução aos responsáveis para subsidiar as manifestações a serem requeridas.

Secex-MT, em 23 de março de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Lima Gama Júnior

AUFC – Mat. 6499-8