

**TC 025.070/2009-4**

**Natureza:** Pedido de Reexame.

**Órgão:** Superintendência Regional do INCRA em Mato Grosso — SR-13/MT.

**Recorrentes:** João Bosco de Moraes (C.P.F. 161.458.601-20); César Fernando Schiavon Aldrighi (C.P.F. 425.920.200-72); Ságuio Moreira Alves (C.P.F. 766.747.621-72); Sebastião Pereira Cajango (C.P.F. 826.603.288-20).

**Advogado(s) constituído(s) nos autos:** João Vicente Montano Scaravelli (OAB/MT 3.933) e outros (p.10, peça 41).

**Sumário:** Irregularidades na celebração de convênio entre o Incra e a Associação dos Pequenos Produtores Rurais dos Setores Palmeiras e Belo Horizonte, sendo interveniente a Prefeitura Municipal de Confresa/MT. Deficiência na avaliação da capacidade técnica e operacional da conveniente. Concessão de cautelar. Oitiva e audiências. Suspensão da cautelar. Multa e determinações. Acórdão 3.080/2010 – Plenário. Pedidos de Reexame. Conhecimento. **Proposta de negativa de provimento e provimento parcial.**

Tratam-se de Pedidos de Reexames interpostos pelos Srs. João Bosco de Moraes (p.3/5, peça 43), César Fernando Schiavon Aldrighi (p. 5/13, peça 42), Ságuio Moreira Alves (p. 3/9, peça 41) e Sebastião Pereira Cajango (p.4/7, peça 39) contra o Acórdão 3.080/2010 – Plenário que, entre outras medidas, considerou procedente Representação formulada pela 8ª Secex, revogou os efeitos da cautelar - que determinou a suspensão da execução e dos pagamentos do convênio-, acolheu as razões de justificativas de alguns responsáveis e aplicou as multas individuais especificadas no subitem 9.6, bem como exarou determinações ao Incra- SR/MT e a Secex/MT.

2. Inconformados com a decisão, os Recorrentes em epígrafe interpuseram os apelos que passam a ser analisados.

## HISTÓRICO

3. Conforme se depreende do voto condutor do acórdão recorrido, estes autos tiveram origem em representação formulada pela 8ª Secretaria de Controle Externo do TCU, “em vista das irregularidades constatadas em auditoria de caráter genérico realizada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, no âmbito do TC 021.081/2009-4, no qual foi prolatado Acórdão 2.508/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira, cujo objetivo era acompanhar os repasses financeiros realizados para ONGs, observando, em especial, sua capacidade para execução dos objetos pactuados com o Incra”.

4. Os presentes autos cuidam especificamente do Convênio CRT/MT/Nº 056/2006, firmado, em 28/12/2006, entre a Superintendência Regional do Inbra no Estado do Mato Grosso e a Associação dos Pequenos Produtores Rurais dos Setores Palmeiras e Belo Horizonte, tendo como interveniente a Prefeitura Municipal de Confresa – MT. A vigência era de 24 meses e o valor total conveniado era de R\$ 29.045.535,69. Ao Inbra cabia aportar R\$ 22.952.314,56. A Associação, “ou eventualmente o Município mediante negociação com a conveniente”, era responsável pela contrapartida de R\$ 6.093.221,13. Três termos aditivos foram assinados no final de 2007, em virtude de mudanças no cronograma de desembolso, da inclusão de contrapartida da prefeitura e da prorrogação da vigência.

5. O Convênio nº 56/2006 tinha como objeto a implementação de políticas relativas ao Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária - PAC, executado pelo Inbra em diversos assentamentos, por intermédio de investimentos em infraestrutura, capacitação e assistência técnica, nos termos previstos no Contrato nº 1.248/OC-BR, firmado entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

6. O projeto básico previa a construção e conservação de 506 quilômetros de estradas, a construção de 6 sistemas de abastecimento de água, 4 postos de saúde, 5 escolas, viveiro de mudas e de unidade agroindustrial de frango caipira, além da sistematização de terrenos e correção de solos, licenciamento ambiental, assistência técnica e capacitação.

7. As irregularidades apontadas resultaram na suspensão cautelar da execução e dos pagamentos do convênio, em 17/12/2009, além da realização de audiências de diversos responsáveis, bem como da Associação dos Pequenos Produtores Rurais dos Setores Palmeiras e Belo Horizonte. Feitas as análises das razões de justificativa, remanesceram as seguintes:

- “a) Aprovação de projeto básico incompleto;
- b) Celebração de convênio com entidade que não dispõe de qualificação e de estrutura física, financeira, técnica e administrativa para consecução de seu objeto, indo de encontro ao disposto no § 2º, do art. 1º, da IN/STN 01/1997;
- c) Assinatura do convênio em desacordo com o disposto no Contrato de Empréstimo nº 1248/OC-BR, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 7/12/2000;
- d) Fixação de cronograma de desembolso de forma aleatória em descompasso com execução física;
- e) Não apresentação da contrapartida do convênio por parte da Prefeitura Municipal de Confresa/MT, em desacordo com art. 2º, §§ 2º e 3º da IN/STN 1/1997;
- f) Não adoção de medidas para rescisão do contrato nº 3/2008, celebrado entre a Associação dos Pequenos Produtores Rurais dos Setores Palmeiras e Belo Horizonte e o Instituto Creatio.”

8. A fim de facilitar a observância do art. 69 do RI/TCU, cumpre mencionar que a apreciação destes autos levou à seguinte deliberação (Acórdão 3.080/2010 – Plenário):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 246 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. revogar os efeitos da medida cautelar, concedida em 17/12/2009, que determinou a suspensão da execução e dos pagamentos do convênio;
- 9.3. excluir da relação processual Salomão Carlos Gomes;

- 9.4 acolher as razões de justificativa apresentadas por André Keiiti, José Tito de Lima Neto, Mauro Sergio Pereira de Assis e Robervone Severina de Melo Pereira do Nascimento;
- 9.5 rejeitar as razões de justificativa apresentadas por João Bosco de Moraes, Saguio Moreira Santos, Sebastião Pereira Cajango e Cesar Fernando Schiavon Aldrighi;
- 9.6. aplicar as multas individuais a seguir especificadas, com base no art. 58, incisos II, da Lei 8.443/1992, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para comprovação do recolhimento da dívida perante o Tribunal, atualizadas monetariamente a contar do dia seguinte ao do término do prazo do prazo fixado neste Acórdão: Cesar Fernando Schiavon Aldrighi, R\$ 1.900,00 (um mil e novecentos reais); João Bosco de Moraes, R\$ 3.000,00 (três mil reais); Saguio Moreira Santos, R\$ 3.000,00 (três mil reais); e Sebastião Pereira Cajango, R\$ 2.000,00 (dois mil reais);
- 9.7. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;
- 9.8 determinar ao Incra - Superintendência Regional do Mato Grosso que:
- 9.8.1. autorize a realização dos pagamentos a fornecedores de bens ou serviços, após análise de laudos técnicos e medições realizadas pela Associação dos Pequenos Produtores Rurais dos Setores Palmeiras e Belo Horizonte, em especial aqueles relativos aos serviços já prestados pela Construtora Ambiental EPP, efetuando os pagamentos, conforme disposto na Cláusula Décima Primeira do termo do convênio;
- 9.8.2 avalie a legalidade e a conveniência de alterar ou rescindir o convênio, com vistas a promover alteração em seus partícipes;
- 9.8.3 adote, em até 60 (sessenta) dias, medidas com vistas a verificar a adequabilidade dos serviços prestados e dos pagamentos realizados, o nexos de causalidade entre a aplicação dos recursos e a prestação dos serviços, além de realizar a análise da prestação de contas, sob o aspecto físico e financeiro, apurando, se for o caso, eventuais danos e atribuindo responsabilidades aqueles que lhes deram causa;
- 9.8.4 informe a este Tribunal sobre todas as medidas que vierem a ser tomadas no âmbito do convênio.
- 9.9 determinar à Secretaria de Controle Externo do Mato Grosso que proceda ao monitoramento das medidas aqui propostas.
- 9.10. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam ao Presidente do Incra, Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento e Superintendente Regional do Incra no Mato Grosso”

### **1 - EXAME DE ADMISSIBILIDADE (João Bosco de Moraes)**

9. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (p.9/11, peça 43), ratificado pelo Ministro-Relator Augusto Nardes (p.18, peça 42), que concluiu pelo conhecimento do presente apelo, com fundamento no art. 48 Lei 8.443/92, suspendendo os efeitos dos itens **9.6 e 9.7** do acórdão recorrido, com fulcro nos arts. 285, *caput*, e 286, parágrafo único, do RI/TCU, e art. 48, § 2º, da Resolução-TCU nº 191/2006.

### **2 - EXAME DE ADMISSIBILIDADE (César Fernando Schiavon Aldrighi)**

10. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (p.14/15, peça 42), ratificado pelo Ministro-Relator (p.18, peça 42), que concluiu pelo conhecimento do presente apelo, com fundamento no art. 48 Lei 8.443/92, suspendendo os efeitos dos itens **9.6 e 9.7** do acórdão recorrido, nos termos propostos.

### **3 - EXAME DE ADMISSIBILIDADE (Ságuio Moreira Alves)**

11. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (p.11/12, peça 41), ratificado pelo Ministro-Relator (p.18, peça 42), que concluiu pelo conhecimento do presente apelo, com fundamento no

art. 48 Lei 8.443/92, suspendendo os efeitos dos itens **9.6 e 9.7** do acórdão recorrido, nos termos propostos.

#### **4 - EXAME DE ADMISSIBILIDADE** (Sebastião Pereira Cajango)

12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (p.32/33, peça 40), ratificado pelo Ministro-Relator (p.18, peça 42), que concluiu pelo conhecimento do presente apelo, com fundamento no art. 48 Lei 8.443/92, suspendendo os efeitos dos itens **9.6 e 9.7** do acórdão recorrido, nos termos propostos.

#### **EXAME TÉCNICO**

13. A seguir serão apresentados os argumentos dos Recorrentes, de maneira sintética, seguidos das respectivas análises.

#### **Argumentos de João Bosco de Moraes** (p.3/5, peça 43).

14. **Argumento:** inicialmente, suscita como **preliminar** o fato de não exercer cargo de gestão na Superintendência Regional do Inbra de Mato Grosso – SR 13/MT na data da assinatura do Convênio 056/2006 (28/12/2006). Afirma que apenas foi nomeado em 02/10/2007 (Portaria/Inbra/P/nº 235/2007), tendo sido exonerado em 22/12/2008 (Portaria/Inbra/P/nº 417/2008). Por consequência, afirma que não exercia cargo de gestão que lhe permitisse interferir no certame, motivo pelo qual considera descaracterizada a condenação e requer o afastamento da multa que lhe foi aplicada.

15. **Análise:** as assertivas quanto às datas de nomeação e de exoneração para o cargo de Superintendente Regional da SR 13/MT foram confirmadas nas páginas 6 e 7 da peça 43. No parágrafo 13 do voto condutor da decisão recorrida, verifica-se a seguinte síntese feita pelo Relator:

Da análise de todos os fatos e documentos juntados aos autos, **é indubitável que a origem das irregularidades e problemas relatados está na precariedade das avaliações realizadas anteriormente à celebração do convênio e no acompanhamento da sua execução pelo Inbra.**

16. Depreende-se do excerto acima que este Recorrente não pode ser responsabilizado pelas avaliações que precederam a assinatura da avença. Porém, o mesmo não acontece em relação ao acompanhamento da execução do convênio, mormente considerando que foram firmados mais quatro termos aditivos ao ajuste (v. anexos da peça 39). Vale mencionar que a responsabilidade deste gestor foi expressamente examinada no voto. A seguir procurar-se-á destacar alguns pontos desse exame. Nessa perspectiva, observe-se os excertos abaixo:

21. Acerca da responsabilização de **João Bosco de Moraes** por não ter adotado medidas com vistas a rescindir o Contrato nº 3/2008, celebrado entre a Associação dos Pequenos Produtores Rurais dos Setores Palmeiras e Belo Horizonte e o Instituto Creatio, dissinto da unidade instrutiva, **por entender que sua responsabilidade precípua estava na escolha de conveniente capaz de levar a cabo a execução do Convênio CRT/MT/Nº 056/2006.**

22. Ficou clara, também, a inexistência de critérios estabelecidos para liberação dos recursos, a despeito da Cláusula Sétima do Convênio, que estabelece que "a liberação dos recursos relativos ao presente Convênio será efetuada, conforme o cronograma de desembolso constante do Anexo I (Plano de Trabalho), levando-se em consideração a real necessidade do PCA (Plano de Consolidação de Assentamentos) e os saldos existentes na conta do empréstimo". O cronograma de desembolsos não possuía qualquer correlação com a execução física, tanto que, até o término da auditoria em 26/10/2009, foram repassados pelo Inbra R\$ 13.245.857,59, 57,71% do total que lhe cabia, sendo que

a Associação prestou contas de apenas 6% do valor recebido, R\$ 811.989,70. O restante dos recursos encontrava-se aplicado em conta específica.

23. **Quanto à assinatura do convênio em desacordo com o disposto no Contrato de Empréstimo nº 1248/OC-BR, acolho as razões de justificativa apresentadas por João Bosco de Moraes, por ter assumido a Superintendência do Incra/MT apenas em setembro de 2007, sendo que o convênio fora celebrado em dezembro de 2006**, quando estava no comando Ságuio Moreira Santos.

24. ...

25. ...

26. Ainda que não tenha sido configurado o desvio ou a malversação dos recursos, **cabe aplicação de multa aos responsáveis, João Bosco de Moraes, Ságuio Moreira Santos, Sebastião Pereira Cajango e Cesar Fernando Schiavon Aldrighi, cujos argumentos não foram suficientes para afastar sua responsabilidade. Caberia a eles, atuando em momentos diversos no convênio, zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos, certificando-se da pertinência e efetividade das ações propostas, adotando medidas corretivas, quando necessárias.**

17. Nota-se que na responsabilização dos gestores foram levados em conta os momentos da prática dos atos, bem como foram considerados os respectivos reflexos nas irregularidades que remanesceram após as oitivas.

18. Todavia, conforme registrado no § 21 de seu voto, o Exmº Relator *a quo* registrou que a responsabilidade precípua deste Recorrente “estava na escolha de conveniente capaz de **levar a cabo** a execução do Convênio CRT/MT/Nº 056/2006” (grifo acrescido). Deve se esclarecer que o Sr. João Bosco de Moraes não foi o responsável pela escolha do conveniente, pois a assinatura da avença se deu em 2006, como consignado no mesmo voto (v. § 23). Acredita-se que, quando se referiu à “escolha de conveniente capaz de **levar a cabo** a execução do Convênio”, o Relator estava se referindo à continuidade e conclusão do objeto. Ou seja, neste prisma, parece que a responsabilidade deste gestor só poderia estar ligada ao fato de não ter adotado as medidas tendentes à revogação do convênio ou a alteração do mesmo (com substituição da Associação por outro conveniente).

19. Assim, não existe o alegado equívoco na atribuição de responsabilidade por ato praticado fora da gestão do Recorrente, tendo em vista inclusive que a responsabilização deste também decorreu de atos ligados ao acompanhamento do convênio, e não apenas da escolha do conveniente.

20. **Argumento:** esclarece que não foram acatadas as razões de justificativa apresentadas em relação à “Fixação de cronograma de desembolso de forma aleatória em descompasso com a execução física, inclusive, com previsão de desembolsos para 2007, ainda que não tenha ocorrido execução alguma do projeto no exercício” [v. itens 12-14 do voto]. Por esse motivo passa apresentar novas alegações.

21. Reproduz as justificativas apresentadas pelos servidores André Keiti Ide e Robervone Severina de M.P. Nascimento (“fls. 90/91 e 106/110 do TC 025.170/2009-4, vp”) sobre esse tema que teriam sido acolhidas pelo TCU, a saber:

“1) No que se refere à fixação de cronograma de desembolso de forma aleatória em descompasso com a execução física, inclusive, com previsão para 2007, sem que tenha havido qualquer execução do projeto no exercício, esclareceu que quando o convênio foi celebrado, o cronograma de desembolso do seu plano de trabalho estava de acordo com a previsão da realização física de suas metas, ou seja, previa-se que o primeiro repasse dos recursos do Incra aconteceria em dez/2006, e assim, a entidade conveniente, tão logo recebesse o primeiro repasse, começaria a execução das metas previstas, fato este que se

repetiria a partir da liberação dos recursos dos anos subsequentes. Assim, o cronograma de desembolso inicial foi fixado em compasso com o cronograma de execução física das metas, no entanto, a liberação de recursos para 2006, somente se concretizou em dezembro de 2007, sendo que a execução física teve seu início no começo de 2008;

2) Que em reuniões com outros setores do Inbra, chegou-se a discutir se a data no cronograma deveria ser a data do empenho ou a data da ordem bancária, chegando-se a conclusão, na época, que o mais coerente seria manter a data do empenho. E, assim, o processo passou pelas instâncias competentes do Inbra, que analisaram as questões financeiras e orçamentárias, sendo que tal questionamento nunca foi levantado, acreditando-se que todos os atos referentes a este tema estariam dentro da legalidade dos normativos existentes;”

22. **Análise:** preliminarmente, deve-se esclarecer que o acatamento das razões de justificativa dos Srs. André Keiti e Robervone Severina de Melo Pereira do Nascimento decorreu, na realidade, da posição de subalternidade dos cargos exercidos pelos mesmos, como consignado pelo Ministro-Relator *a quo* (§ 11). Quanto às irregularidades registradas no voto condutor da deliberação recorrida como remanescentes depois do exame das razões de justificativa, verifica-se que o Recorrente não pode ser responsabilizado pelas quatro primeiras, na medida em que não era ainda Superintendente Regional à época em que foram praticados, quais sejam:

- “a) aprovação de projeto básico incompleto;
- b) celebração de convênio com entidade que não dispõe de qualificação e de estrutura física, financeira, técnica e administrativa para consecução de seu objeto, indo de encontro ao disposto no § 2º, do art. 1º, da IN/STN 01/1997;
- c) Assinatura do convênio em desacordo com o disposto no Contrato de Empréstimo nº 1248/OC-BR, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 7/12/2000;
- d) **Fixação de cronograma de desembolso de forma aleatória em descompasso com a execução física;**
- e) Não apresentação da contrapartida do convênio por parte da Prefeitura Municipal de Confresa/MT, em desacordo com art. 2º, §§ 2º e 3º da IN/STN 1/1997;”

23. Em relação à fixação do cronograma de desembolso, foi informado, na transcrição contida no § 15 acima, que os problemas constatados resultaram da demora na liberação dos recursos. Essa alegação parece de certa forma verossímil. Assim, quanto a esse aspecto, a responsabilidade do Recorrente somente pode estar relacionada ao não cumprimento da redefinição do cronograma, mas não à fixação inicial do cronograma, pois esta foi feita antes da assinatura da avença, ocasião em que ainda não exercia o cargo. No primeiro termo aditivo firmado por este Recorrente, vê-se na cláusula primeira (parágrafo 2º) referências a alterações no referido cronograma (p. 25 peça 39). O Segundo TA confirma essas mudanças (p.28, peça 39), logo, a irregularidade constante do item “d” acima não pode ser a ele atribuída, restando, somente, a do item “e”.

24. **Argumento:** lembra que não restou configurado desvio ou malversação de recursos, tampouco dano ao erário ou irregularidades que maculem os atos de gestão adotados, como mencionado no voto do Ministro-Relator (§§ 25 e 26). Destaca que a suspensão da medida cautelar imposta pelo Tribunal permitiu que as famílias de pequenos agricultores do município de Confresa/MT pudessem usufruir dos benefícios inerentes ao objeto do Convênio em exame.

25. Afirma que resta demonstrado nos autos que “após o repasse dos recursos à conta da conveniente foram adotadas as medidas necessárias para prevenir a ocorrência de danos ao erário, com o

bloqueio dos recursos e acompanhamento da execução das atividades pactuadas. Tal medida vai ao encontro da orientação do TCU para que seja autorizada pelo INCRA a realização dos pagamentos a fornecedores de bens ou serviços, após análise de laudos técnicos e medições realizadas pela Associação dos Pequenos Produtores Rurais dos Setores Palmeiras e Belo Horizonte”.

26. **Análise:** essas alegações já foram levadas em consideração no voto condutor da deliberação recorrida.

27. **Argumento:** assevera que sua participação no Convênio foi efêmera, simplesmente formal, não tendo sido identificadas irregularidades em relação a sua pessoa.

28. **Análise:** pelo que se infere do voto guia da decisão recorrida, a responsabilização do Recorrente decorreu da deficiência de sua atuação na fase de acompanhamento da execução do convênio, no período em que foi Superintendente Regional da SR 13/MT.

29. **Pedido:** espera que suas razões sejam acatadas de forma a se excluir a sua responsabilidade e conseqüentemente a multa que lhe foi aplicada. Caso não sejam acolhidas as suas alegações, requer o direito de “arrolar testemunhas, prestar depoimentos, participar de todos os atos do presente feito, sob pena de caracterizar o cerceamento de defesa”.

30. **Análise:** o exame acima não permite a proposição de provimento integral do presente recurso, entretanto, é possível propor o provimento parcial, considerando que este Recorrente não participou da escolha do conveniente e tampouco da fixação inicial do cronograma desembolso. Quanto aos pedidos de ordem processual, deve-se esclarecer que o TCU possibilita ao Recorrente o exercício amplo de seu direito de defesa e contraditório nos termos de suas normas internas, em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro. Assim, ao final será proposto o provimento parcial do recurso para redução do valor da multa que lhe foi aplicada no item 9.6 do Acórdão 3080/2010 – Plenário.

**Argumentos do Sr. César Fernando Schiavon Aldrigui (p. 5/13, peça 42).**

31. **Argumento:** inicialmente, menciona que o Programa de Consolidação e Emancipação/Auto-suficiência de Assentamentos – PAC tinha como objetivo “ajudar os assentados a se tornarem agricultores familiares independentes tornando-os donos de sua própria vida”.

32. Destaca o zelo e a acuidade da Procuradoria Federal Especializada do Incra no Estado do Mato Grosso ao perscrutar a capacidade da Associação dos pequenos produtores rurais dos setores Palmeiras e Belo Horizonte para desincumbir-se do objeto do Convênio 056/2006. Pondera que a atuação desse órgão jurídico, além de louvável, foi bastante compreensível tendo em vista irregularidades verificadas em outros convênios e a dificuldade de o concedente averiguar a referida capacidade.

33. Transcreve o § 2º do art. 1º da IN/STN nº 01/1997 para afirmar que a Associação em comento apresentou toda documentação necessária para a celebração do ajuste, inclusive os projetos e as plantas requeridas. Assevera que essa norma não orienta a respeito “da forma de verificação e das respectivas condições a serem verificadas”. Por conseqüência, defende que, apresentados os documentos legalmente requeridos, satisfeitas estariam as exigências estabelecidas pela IN nº 01/1997.

34. **Análise:** os deveres inerentes à condição de gestor público vão muito além da simples interpretação literal de uma norma infralegal. Ele está obrigado a observar o ordenamento jurídico de forma global e sistêmica. Nesse sentido, os princípios regentes da administração pública não poderiam ter sido olvidados, a exemplo do princípio da eficiência. Na escolha do conveniente não se poderia

prescindir do exame de sua capacidade para executar o objeto do convênio. Deve-se lembrar que o valor total do convênio montava em quase R\$ 30 milhões, quantia vultosa que exigia todos os cuidados possíveis em relação a sua correta e eficaz/eficiente aplicação.

35. Além disso, o gestor público ou privado tem entre suas atribuições precípuas a de fazer com que as metas estabelecidas pelo órgão ou empresa que dirigem sejam atingidas. Para isso, sem dúvida, a escolha adequada dos parceiros é condição *sine qua non*.

36. **Argumento:** invoca o seguinte precedente para justificar a concretização do convênio, a saber:

Acórdão 1.957/2007 - Plenário

**Sumário:** REPRESENTAÇÃO. CONVÊNIOS DO INCRA COM ENTIDADES PRIVADAS. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CELEBRAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO. MULTA. SUSPENSÃO PARCIAL DE CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

1. É juridicamente possível a celebração pelo INCRA de convênio com entidade privada, em especial com associação representativa de assentados, para viabilizar projetos de reforma agrária.

(TC 020.587/2005-8. Natureza: Representação. Entidade: INCRA/PR).

37. O Recorrente transcreve ainda trechos do voto condutor da deliberação acima mencionada para corroborar a tese da possibilidade de transferência de recursos para entidade privada por meio de convênio.

38. **Análise:** a irregularidade aqui abordada não diz respeito à possibilidade de pactuação com associação de assentados ou com entidade de natureza privada, mas sim quanto à capacidade da conveniente de cumprir suas obrigações assumidas no instrumento de ajuste, mormente quanto a fiel execução do objeto.

39. **Argumento:** os termos do convênio deveriam ser estritamente observados por se tratar de projeto implementado pelo Incra, sob as condições fixadas no Programa de Aperfeiçoamento da Consolidação de Assentamentos – PAC. Este visava evitar a pulverização de recursos em diversas áreas, que não resolvia os problemas dos assentamentos. Afirma que o ajuste em tela beneficiou 4.000 famílias.

40. Aduz que as ações do convênio contemplavam um número significativo de pessoas em um mesmo município (Confresa/MT), proporcionando-lhes melhor qualidade de vida. Exemplifica que, no Rio Grande do Sul, com as mesmas ações seria preciso envolver 3 municípios para atingir 1.200 famílias.

41. **Análise:** o problema que se verificou nestes autos foi exatamente a não observância aos termos do convênio. O fato de as ações da avença terem sido planejadas de maneira abrangente não resulta em benefício para coletividade quando as mesmas não são implementadas adequadamente.

42. **Argumento:** destaca que as políticas públicas mencionadas visaram “propiciar as condições necessárias e ideais para a sustentabilidade do assentado”.

43. Lembra que o voto guia da decisão recorrida consignou não ter restado configurada a existência de dano ao erário e que somente seria possível verificar a regularidade na aplicação dos recursos por intermédio da fiscalização das obras e da prestação de contas. Insurge-se contra o seguinte comentário também constante do voto: “Caberia a ele(s), atuando em momentos diversos do convênio, zelar

pela boa e regular aplicação dos recursos públicos, certificando-se da pertinência e efetividade das ações propostas, adotando medidas corretivas quando necessárias”. Pede vênias por considerar o voto contraditório, pois acredita que se não houve dano ao erário (ou pelo menos não se comprovou) não se poderia cogitar de malversação de recursos públicos. Defende que sua condenação foi precipitada, na medida em que não houve fiscalização das obras.

44. **Análise:** não há a alegada contradição, pois o que o voto consignou foi que, apesar da não comprovação de dano ao erário – que somente seria aferível por meio de fiscalização direta-, os gestores incorreram em outras irregularidades administrativas apontadas no próprio voto que concorreram para inviabilização do convênio.

45. **Argumento:** alega que sua atribuição, enquanto Coordenador do PAC, era a de propiciar aos responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos nas superintendências regionais o suporte necessário para o alcance das metas previstas. Nessa perspectiva, frisa que não houve dolo, má-fé ou malversação de recursos públicos. Além disso, questiona o fato de as obras não terem sido inspecionadas pelos técnicos do TCU. Assim, argumenta que sua responsabilização com base em suposições é temerária. Defende que persiste o benefício da dúvida, pois não se comprovou conduta temerária de sua parte. Por esse motivo, entende que o julgado merece reforma de modo a excluir a multa que lhe foi aplicada.

46. **Análise:** conforme se infere dos autos, o Recorrente enquanto Superintendente Regional do SR 13/MT não teve êxito no acompanhamento da execução do convênio em tela. Além disso, as condutas que levaram a condenação do Recorrente foram apontadas no relatório e voto que guiaram o acórdão recorrido.

47. **Argumento:** faz questionamentos a fim de que se reflita se houve má-fé de sua parte, locupletamento, ofensa à Lei, à CFRB ou a princípios da Administração Pública. Aduz que a resposta negativa a essas perguntas exigirá a reforma da decisão recorrida. Ao final, requer a reforma do julgado recorrido com supressão da multa que lhe foi aplicada.

48. **Análise:** o Tribunal de Contas da União perscruta a conduta do agente público sob a ótica da responsabilidade subjetiva. Dessa forma, no presente caso concluiu que houve, ao menos, culpa (sentido estrito) por parte do Recorrente na gestão dos recursos públicos que lhe foram confiados. A par disso, as informações contidas nos autos indicam que houve sim ofensa a princípios da Administração Pública, a exemplo do princípio da eficiência.

#### **Argumentos do Sr. Ságuio Moreira Alves (p. 3/9, peça 41).**

49. **Argumento:** em sua crítica ao acórdão recorrido, colaciona o seguinte trecho do relatório guia: “o gestor não pode estar refém de pareceres técnicos ou jurídicos, devendo, sim, esgotar todas as possibilidades de exame aprofundado na verificação da correção das informações que lhe são fornecidas para, aí sim, fazer uso da faculdade de comando da Administração, seja autorizando ou procedendo à correção de eventuais distorções”.

50. Pede vênias para afirmar que o Plenário decidiu equivocadamente neste caso.

51. Sintetiza as irregularidades que lhe foram atribuídas da seguinte forma: - celebração do Convênio CRT/MT/Nº 056/2006; - deficiente avaliação da capacidade técnica e operacional da Associação conveniente; - assinatura da avença em desacordo com o Contrato de Empréstimo n.1248/OC - BR (RFB e BID); aprovação de projeto básico incompleto.

52. Alega que essas três matérias são de responsabilidade técnica que refogem a seus conhecimentos. Ou seja, alega não deter capacidade técnica para analisar um projeto básico ou a regularidade de um contrato firmado pelo Brasil com o Banco Interamericano para o Desenvolvimento. Em seu entender, essas questões são complexas e exigem formação acadêmica específica. Nessa perspectiva, não poderia refutar os relatórios do engenheiro sobre os projetos básicos e o parecer da procuradoria que nada registrou de anormal em relação ao empréstimo com o BID.

53. **Análise:** essas alegações não procedem, pois na qualidade de Superintendente Regional o Recorrente deveria ser capaz de avaliar as informações que lhe eram fornecidas pelos seus órgãos de assessoramento e identificar eventuais inconsistências. Ademais, é difícil de acreditar que esse gestor não conhecesse a capacidade operacional e técnica da convenente. Deve-se lembrar que o convênio previa recursos da ordem de R\$ 30 milhões. A transferência de recursos públicos nesse montante deveria ter sido cercada de todos os cuidados possíveis, principalmente sobre as características da convenente.

54. **Argumento:** seria no mínimo desumano exigir do gestor a onipresença e a onisciência em uma Superintendência responsável por mais de trezentos projetos de assentamentos por todo o Estado, considerando as dimensões de Mato Grosso. Exemplifica que a cidade em que foi firmado o contrato está a 737 Km de Cuiabá e a estrada até lá não conta em grande parte com asfalto. Não haveria condições de administração, caso o superintendente não pudesse confiar nos pareceres dos setores técnicos, compostos por servidores lotados nos locais em que se realizam os objetos conveniados. Neste caso, eles puderam observar a estrutura da Associação e nada relataram.

55. **Análise:** atualmente, a questão da distância encontra-se relativizada, pois a *internet* há mais de uma década vem ajudando a encurtá-la. Nessa perspectiva, o Recorrente poderia obter informações sobre a Associação mesmo à grande distância do Município.

56. **Argumento:** acrescenta que o regulamento operativo do contrato previa que o responsável pelos valores deveria ser uma associação que representasse os assentados. Esclarece que essa estratégia visava “o empoderamento e a qualificação das comunidades envolvidas”, que era o ponto mais importante do programa.

57. **Análise:** a previsão contida no referido regulamento operativo parece bastante coerente. Porém, não há dúvidas de que o regulamento previa uma associação com reais condições de apoiar a população assentada.

58. **Argumento:** defende que a falta de estrutura da Associação era suprida por meio do apoio da Prefeitura e do Incra. Informa que, inclusive, o programa evoluiu e trouxe a previsão da contratação de engenheiros, advogados e demais profissionais necessários a auxiliar a convenente. Com todo esse arcabouço, o Recorrente acreditava que o convênio poderia ser firmado, motivo pelo qual entende não merecer a punição do TCU. Assevera que os problemas verificados deveriam ter sido solucionados, a fim de não prejudicar a comunidade beneficiada.

59. **Análise:** a capacidade operacional da convenente era exigência legal prevista na IN nº 01/1997, da qual não poderia se afastar o gestor público, a saber:

“Art. 1º (...)

§ 2º **A descentralização da execução mediante convênio ou Portaria somente se efetivará para entes que disponham de condições para consecução do seu objeto e tenham atribuições regimentais ou estatutárias relacionadas com o mesmo.”**

(...)

“Art. 4º Atendidas as exigências previstas no artigo anterior, o setor técnico e o de assessoria jurídica do órgão ou entidade concedente, segundo as suas respectivas competências, apreciarão o texto das minutas de convênio, acompanhado de:...”

60. **Argumento:** lembra que o TCU examina a responsabilidade subjetiva dos gestores, ou seja, perscruta a existência de culpa na ação. Ilustra essa afirmação com o seguinte trecho extraído do voto guia do Acórdão 2006/2006 – Plenário:

“...Não se cogita, atualmente, da possibilidade de apenação por esta Corte, sem que se vislumbre a existência de culpa do responsável. A responsabilidade dos agentes que gerem recursos públicos apurada pelo TCU é subjetiva.

Quantos aos gestores públicos, devem estar presentes os seguintes elementos, para que se possa apená-los:

- a) ação comissiva ou omissiva e antijurídica;
- b) existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual (irregularidade);
- c) nexos de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; e
- d) dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente.”

61. Nessa perspectiva, aduz que não agiu **culposamente**, na medida em que sua conduta foi balizada por pareceres técnicos de áreas distintas da sua formação. Os atos questionados não poderiam ser verificados apenas por meio de um exame aprofundado dos autos, hipótese que configuraria a sua negligência ou omissão. Porém, afirma que não foi isso que ocorreu. Na verdade, reitera que não tinha capacidade técnica para refutar os pareceres. Sustenta que não contrariou nenhuma norma ou lei.

62. Alega que não agiu com dolo e que não houve prejuízo para o erário. Informa que as obras eram de grande necessidade e alcance social.

63. **Análise:** a leitura do relatório e do voto condutores do acórdão recorrido revelam que se identificou, sim, o elemento culpa na conduta deste Recorrente. Apesar de não ter sido apurado débito, constatou-se irregularidades que levaram à inviabilização do convênio e à não realização do interesse público.

64. **Argumento:** invoca ainda os seguintes precedentes que eximiriam a responsabilidade do superior hierárquico:

Acórdão 91/2008 – Plenário (trecho do voto)

“19. Evidentemente, o fato de se tratar aqui de uma representação seguida de inspeção (e não de uma auditoria) não afasta a imprescindibilidade das sobreditas providências comprobatórias, cuja implementação constitui pressuposto lógico de todo e qualquer trabalho de fiscalização que tenha como consequência a imputação de responsabilidade de que possa resultar débito ou multa.

20. Como esse requisito fundamental (a “Matriz de Responsabilização”) não foi atendido pela Equipe de Inspeção (foram elaboradas apenas a “Matriz de Planejamento” e a “Matriz de Achados”, cf. documentos de fls.197/9 - anexo 1), revela-se no mínimo temerário atribuir-se ao Prefeito ou ao Secretário Municipal de Saúde a responsabilidade por atos cometidos em instâncias inferiores da gestão municipal, em função da rotina operacional dessa ou daquela unidade hospitalar do Município, com estrutura organizacional própria e individualizada, para efeito de comando e funcionamento, permitindo o perfeito delineamento do nexos de

causalidade entre a infração praticada ou o dano experimentado e o comprometimento do agente público nesse nível de atuação.

21. **A meu sentir, presumir a participação de superiores em quaisquer atos de seus subordinados seria admitir a responsabilidade objetiva, enquanto a orientação jurisprudencial desta Casa é no sentido de condenar com base na responsabilidade subjetiva, a partir da apuração do nexo de causalidade antes referido, dependendo da presença de culpa ou dolo.**” (negritou)

Acórdão 67/2003 – 2ª Câmara

“[...] Ainda que se entenda que a responsabilidade do agente público não tenha condão de elidir os deveres e obrigações atinentes ao que se ocupa, entende-se que não se pode responsabilizar o mesmo por todos os atos praticados por terceiros ou por outros servidores que compõe a autarquia”

65. **Análise:** conforme já mencionado acima, o TCU analisa a responsabilidade subjetiva do gestor público. Não foi diferente no presente caso. Quanto à alegação de que a Corte de Contas Federal teria responsabilizado o superior hierárquico e não os subalternos que atuaram de forma direta, esta não procede, pois como se vê no voto, as condutas foram analisadas de maneira individualizada. Alfin, o Plenário chancelou a conclusão no sentido de que os Superintendentes Regionais que atuaram no período em que esteve vigente o convênio seriam os responsáveis pelo malogro da avença.

66. Deve-se ter presente que os cargos de chefia impõem o dever de supervisão sobre os subordinados, o que faz com que o responsável responda não somente por eventual ação, mas também por omissão (*culpa in eligendo* e *culpa in vigilando*), em relação aos seus subordinados diretos e indiretos (v. Acórdãos nos 698/2002 - 1ª Câmara, 963/2006 - 1ª Câmara, 730/2004 - Plenário e 1432/2006 – Plenário).

67. Cumpre esclarecer que não se presumiu a participação de superior hierárquico “em quaisquer atos de seus subordinados”, mas em atos relacionados a convênio com previsão de movimentação financeira da ordem de R\$ 30 milhões.

#### **Argumentos do Sr. Sebastião Pereira Cajango (p.4/7, peça 39).**

68. **Argumento:** inicialmente, suscita como **preliminar** o fato de não exercer cargo de gestão na Superintendência Regional do Inkra de Mato Grosso – SR 13/MT na data da assinatura do Convênio 056/2006 (28/12/2006). Apenas foi nomeado em 02/03/2008 (Portaria/Inkra/P/nº 77/2008), tendo sido exonerado em 19/12/2008 (Portaria/Inkra/P/nº 417/2008). Por conseqüência, afirma que não exercia cargo de gestão que lhe permitisse interferir no “certame”, motivo pelo qual considera descaracterizada a condenação e requer o afastamento da multa que lhe foi aplicada.

69. Do mesmo modo, lembra que nas datas das assinaturas dos 1º e 2º Termos Aditivos, 21/12/2007 e 28/12/2007, respectivamente, ainda não exercia o cargo de Superintendente Regional Substituto, o que somente ocorreu a partir de 02/03/2007. Isso comprovaria que ele não tinha autoridade para adotar as medidas propostas pelo TCU.

70. **Análise:** as assertivas quanto às datas de nomeação e de exoneração para o cargo de Superintendente Regional da SR 13/MT foram confirmadas nas páginas 6 e 7 da peça 39. As datas de

assinaturas dos 1º e 2º TA's também correspondem às afirmações do Recorrente, como se vê nas páginas 26 e 29 da peça 39. Quem firmou estes dois aditivos foi o Sr. João Bosco de Moraes.

71. Cabe repetir para este Recorrente parte do exame que foi feito em relação às razões recursais do Sr. João Bosco de Moraes. Ou seja, no parágrafo 13 do voto condutor da decisão recorrida, verifica-se a seguinte síntese feita pelo Relator:

Da análise de todos os fatos e documentos juntados aos autos, **é indubitável que a origem das irregularidades e problemas relatados está na precariedade das avaliações realizadas anteriormente à celebração do convênio e no acompanhamento da sua execução pelo Inbra.**

72. Depreende-se do excerto acima que este Recorrente não pode ser responsabilizado pelas avaliações que precederam a assinatura da avença. Tampouco cabe responsabilização deste gestor quanto aos atos ligados à assinatura e aos 1º e 2º termos aditivos. Porém, o mesmo não acontece em relação ao acompanhamento da execução do convênio no período em que exerceu o cargo de Superintendente Regional do Inbra SR 13/MT.

73. Vale mencionar que a responsabilidade deste gestor foi expressamente examinada no voto, a saber:

“26. Ainda que não tenha sido configurado o desvio ou a malversação dos recursos, **cabe aplicação de multa aos responsáveis**, João Bosco de Moraes, Ságuio Moreira Santos, **Sebastião Pereira Cajango** e Cesar Fernando Schiavon Aldrighi, **cujos argumentos não foram suficientes para afastar sua responsabilidade. Caberia a eles, atuando em momentos diversos no convênio, zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos, certificando-se da pertinência e efetividade das ações propostas, adotando medidas corretivas, quando necessárias.**

74. Nota-se que na responsabilização dos gestores foram levados em conta os momentos da prática dos atos, bem como foram considerados os respectivos reflexos nas irregularidades que remanesceram após as oitivas.

75. **Argumento:** registra que os recursos repassados à conta do conveniente, correspondentes à segunda parcela do cronograma de desembolso, previstos para o dezembro de 2007, foram empenhados nos dias 12/12/2007 (2007NE901116, R\$ 9.137.035,53) e 28/12/2007 (2007NE901420, R\$ 939.968,96), portanto também em data anterior a sua nomeação para o referido cargo (p.50, peça 39). Acrescenta que, apenas em 18/01/2008, foi repassada a quantia inscrita em restos a pagar (R\$ 4.058.673,02), com a autorização do então Superintendente Regional, conforme demonstram as ordens bancárias nºs 2008OB900030 e 2008OB900031 (p.51/52). Portanto, os R\$ 6.058.331,57 (p.56), repassados em 10/12/2008, correspondiam ao restante do previsto no exercício de 2007, não liberados anteriormente por indisponibilidade financeira.

76. Afirma que está comprovado nos autos que, após o repasse ao conveniente, foram adotadas as medidas pertinentes para evitar a ocorrência de dano, por intermédio do bloqueio dos recursos e acompanhamento da execução das atividades pactuadas. Tal providência atenderia à orientação do TCU, no sentido de que fosse autorizado pelo Inbra o pagamento de fornecedores de bens e serviços, “após a análise dos laudos técnicos e medições realizados pela Associação dos Pequenos Produtores Rurais dos Setores Palmeiras e Belo Horizonte”.

77. **Análise:** este Recorrente não foi responsabilizado especificamente quanto à aplicação dos recursos referentes a restos a pagar acima mencionados, mas sim quanto à utilização dos recursos liberados na sua gestão. Questionou-se o não avanço do objeto do convênio. Veja que foi registrado no voto a baixa aplicação de recursos e o descontrole nas liberações.

“22. Ficou clara, também, a inexistência de critérios estabelecidos para liberação dos recursos, a despeito da Cláusula Sétima do Convênio, que estabelece que "a liberação dos recursos relativos ao presente Convênio será efetuada, conforme o cronograma de desembolso constante do Anexo I (Plano de Trabalho), levando-se em consideração a real necessidade do PCA (Plano de Consolidação de Assentamentos) e os saldos existentes na conta do empréstimo". O cronograma de desembolsos não possuía qualquer correlação com a execução física, tanto que, até o término da auditoria em 26/10/2009, foram repassados pelo Inkra R\$ 13.245.857,59, 57,71% do total que lhe cabia, sendo que a Associação prestou contas de apenas 6% do valor recebido, R\$ 811.989,70. O restante dos recursos encontrava-se aplicado em conta específica.”

78. **Argumento:** lembra que não restou configurado desvio ou malversação de recursos, tampouco dano ao erário ou irregularidades que maculem os atos de gestão adotados, como mencionado no voto do Ministro-Relator (§§ 25 e 26). Destaca que a suspensão da medida cautelar imposta pelo Tribunal permitiu que as famílias de pequenos agricultores do município de Confresa/MT pudessem usufruir dos benefícios inerentes ao objeto do Convênio em exame.

79. **Análise:** com efeito, não se atribuiu ao Recorrente a prática de malversação de recursos ou locupletamento. A responsabilização decorreu da ausência de zelo na regular aplicação desses recursos. Isso significa que não houve a correlação esperada entre a aplicação desse numerário e o plano de trabalho do convênio.

80. **Argumento:** em considerações finais, assevera que os pagamentos só serão autorizados mediante a comprovação das despesas dentro das metas estabelecidas no plano de trabalho e confirmadas nos relatórios técnicos. Reitera que repassou à Associação R\$ 6.058.331,57 a título de restos a pagar, a fim de honrar compromissos da gestão anterior, o que não gerou prejuízos ao erário, tendo em vista que os recursos foram depositados em conta específica e foram bloqueados.

81. Para comprovar suas afirmações juntou extrato bancário do dia 17/12/2010, o qual registra saldo de R\$ 11.579.314,83 (p.30 , peça 40).

82. Espera que suas razões sejam acatadas de forma a se excluir a sua responsabilidade e, conseqüentemente, a multa que lhe foi aplicada. Caso não sejam acolhidas as suas alegações, requer o direito de “arrolar testemunhas, prestar depoimentos, participar de todos os atos do presente feito, sob pena de caracterizar o cerceamento de defesa”.

83. **Análise:** as medidas anunciadas pelo Recorrente são louváveis, porém não militam a favor da alteração do julgado. Quanto aos pedidos de ordem processual, deve-se esclarecer que o TCU possibilita ao Recorrente o exercício amplo de seu direito de defesa e contraditório nos termos de suas normas internas, em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro.

84. **Conclusão**

O exame das razões recursais acima não permite a proposição de provimento dos presentes recursos, eis que os ex-Superintendentes Regionais do Inkra SR 13/MT, ora Recorrentes, nas respectivas gestões, não lograram demonstrar a diligência que se esperava do administrador público – padrão - ocupante do referido cargo. A leitura do relatório e do voto condutores da deliberação recorrida revelam que o Convênio CRT/MT/Nº 056/2006 foi mal conduzido desde a origem e assim continuou por sucessivas gestões, não tendo sido seu objeto cumprido. Contudo, conforme explanado no § 30, deve-se dar provimento parcial ao apelo do Sr. João Bosco de Moraes, de modo a reduzir o valor da multa que lhe foi aplicada no item 9.6 do Acórdão 3080/2010 – Plenário.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. César Fernando Schiavon Aldrigui, Ságuio Moreira Alves e Sebastião Pereira Cajango, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, e no mérito negar-lhes provimento, mantendo-se o inteiro teor do Acórdão 3.080/2010 – Plenário;

b) conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. João Bosco de Moraes, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, e no mérito dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir o valor da multa que lhe foi aplicada no item 9.6 do Acórdão 3080/2010 – Plenário.

c) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 16 de agosto de 2012.

*(Assinado Eletronicamente)*

**Alexandre Cardoso Veloso**

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 2798-7