

## VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos, individualmente, pelos Srs. Ságuio Moreira Santos (ex-Superintendente Regional Substituto do Incra no Estado de Mato Grosso), João Bosco de Moraes (ex-Superintendente Regional do Incra no Estado de Mato Grosso), Sebastião Pereira Cajango (ex-Superintendente Regional Substituto do Incra no Estado de Mato Grosso) e César Fernando Schiavon Aldrighi (então Coordenador-Geral do Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária - PAC) contra o Acórdão 3.080/2010-Plenário, por meio do qual lhes foi aplicada multa em razão de irregularidades na celebração e/ou condução do Convênio 56/2006.

2. No tocante à admissibilidade, conheço dos recursos, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992.

3. No mérito, a proposta da unidade técnica é no sentido de o Tribunal dar provimento parcial ao recurso interposto pelo Sr. João Bosco de Moraes, reduzindo o valor da multa que lhe foi imposta, e negar provimento aos demais recursos.

4. A proposta da Serur de acolher parcialmente o recurso interposto pelo Sr. João Bosco de Moraes baseia-se no entendimento de que esse gestor, por ter assumido o cargo de Superintendente Regional do Incra apenas em 2/10/2007 (Portaria 235/2007 – peça 43, p. 6), não poderia ser responsabilizado por irregularidades ocorridas antes dessa data, quais sejam: a) aprovação de projeto básico incompleto, b) celebração de convênio com entidade sem qualificação e, c) fixação de cronograma de desembolso de forma aleatória e em descompasso com a execução física.

5. Assim, de acordo com a Serur, dentre as irregularidades que motivaram a condenação do Sr. João Bosco de Moraes, remanesceria apenas a não apresentação de contrapartida do convênio por parte da Prefeitura Municipal de Confresa, motivo pelo qual a unidade técnica propõe a redução do valor da multa aplicada a esse recorrente.

6. Quanto aos demais recorrentes, a Serur entende que eles não lograram descaracterizar as irregularidades que lhes foram atribuídas e propõe que se negue provimento aos seus pedidos de reexame.

7. Dissinto, parcialmente, do encaminhamento proposto pela unidade técnica, pelos motivos que passo a expor.

8. Em relação ao pedido de reexame interposto pelo Sr. João Bosco de Moraes, é certo que, conforme portarias de nomeação e exoneração acostadas aos autos (peça 43, p. 6-7), esse recorrente exerceu o cargo de Superintendente Regional no período de 2/10/2007 a 19/12/2008, ou seja, após a celebração do Convênio 56/2006, ocorrida em 28/12/2006. Tal fato, porém, não é suficiente para a alteração do acórdão recorrido, uma vez que a responsabilização desse agente decorreu de atos praticados no período em que esteve à frente da Superintendência Regional, conforme detalhamentos constantes do ofício de audiência que lhe foi endereçado, abaixo destacados (peça 1, p. 27-28, grifou-se):

*“a) 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;*

*a. 1) por ter aprovado o plano de trabalho, ainda que a conveniente não apresentou qualificação para tanto, e assinando o 1º termo aditivo, dando prosseguimento ao convênio, apesar de parecer contrário da procuradoria Jurídica do Incra-MT;*

(...)

*d) aprovação de projeto básico incompleto;*

*d. 1) por ter aprovado o Plano de Trabalho, sem que estivessem presentes o projeto básico referente à Meta 7 — Assistência Técnica e à Meta 8 — Capacitação;*

*e) fixação de cronograma de desembolso de forma aleatória em descompasso com execução física, inclusive, com previsão de desembolsos para 2007, ainda que não tenha ocorrido execução alguma do projeto no exercício;*

*e.1) por ter aprovado o plano de trabalho, mesmo que o cronograma de desembolso tenha sido estabelecido de forma aleatória, e autorizado liberações de recursos sem observar a efetiva execução do objeto;*

*f) não apresentação da contrapartida do convênio por parte da Prefeitura Municipal de Confresa-MT, declarada com sendo de R\$ 358.821,55, para 2006, e R\$ 1.456.852,69, para 2007, de acordo com prestação de contas parcial apresentada em 27/2/2009, como também por parte da convenente, de acordo com a cláusula quinta e nona do convênio, e em desacordo com art. 2º, § 2º e 3º da IN/STN 1/1997.*

*f. 1) pela omissão ao não exigir as contrapartidas previstas.”*

9. Verifica-se, pois, que a condenação do Sr. João Bosco de Moraes não decorreu do ato de celebração, em si, do convênio e nem dos atos de aprovação inicial do projeto básico ou de fixação inicial do cronograma de desembolso. Diversamente, sua condenação se deveu, além da omissão em exigir as contrapartidas pactuadas, ao fato de ter dado prosseguimento ao convênio, aprovando o respectivo plano de trabalho, a despeito da falta de qualificação da proponente para executar o objeto avençado, da incompletude do projeto básico e da previsão de desembolsos de recursos em descompasso com a execução do objeto.

10. Com efeito, o recorrente não foi o responsável pela celebração do Convênio 56/2006 (peça 12, p. 29-39) e nem pela aprovação do projeto básico original (peça 12, p. 17-18) e do plano de trabalho original da avença (peça 20, p. 50-64). Porém, foi ele quem aprovou os planos de trabalho referentes ao primeiro, ao segundo e ao terceiro termos aditivos ao convênio, por ele celebrados (peça 13, p. 5-12, 29-31, 38-45 e 50; peça 14, p. 1-2, 37-39 e 40-47), sem adotar medidas corretivas para sanear irregularidades no instrumento original do convênio (falta de qualificação da proponente e projeto básico incompleto) e, inclusive, fixando novo cronograma de desembolso de forma aleatória e sem correspondência com a execução física da avença. Note-se que, ao contrário do que afirma o recorrente, sua participação no Convênio 56/2006 não foi efêmera, pois praticou diversos atos relacionados ao ajuste, tendo celebrado três termos aditivos.

11. Cabe salientar que a celebração do primeiro termo aditivo ao convênio, subscrito, em 21/12/2007, pelo Sr. João Bosco de Moraes, efetivou-se mesmo após a Procuradoria Jurídica do Inca em Mato Grosso ter emitido parecer, datado de 18/12/2007, questionando a capacidade técnica, administrativa e financeira da associação convenente e consignando ser “de tudo temerário a continuidade deste convênio” (peça 13, p. 16-19).

12. E é pela falta de adoção das medidas corretivas necessárias ao correto emprego dos recursos públicos conveniados que o Sr. João Bosco de Moraes foi apenado nestes autos. Como destacado pelo Relator *a quo*, a “responsabilidade precípua [do Sr. João Bosco de Moraes] estava na escolha de convenente capaz de levar a cabo a execução do Convênio CRT/MT/Nº 056/2006” e “caberia a eles [Srs. João Bosco de Moraes, Ságuio Moreira Santos, Sebastião Pereira Cajango e César Fernando Schiavon Aldrighi], 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 as medidas corretivas, quando necessárias.” (peça 6, p. 26)

13. Nesse sentido, corroboro a seguinte análise constante da instrução de mérito elaborada pela Serur (peça 53, p. 4-5):

“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 Incra.*

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, observem-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 Incra 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, **cabem 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 oitavas.

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).”*

14. No tocante à fixação de cronograma de desembolso aleatório, verifica-se que, no plano de trabalho aprovado em 26/12/2007 (peça 13, p. 38-45), referente ao segundo termo aditivo ao convênio, foi indicada liberação de recursos em dezembro/2006, dezembro/2007 e março/2008 (peça 13, p. 42-44), sendo que a execução física das metas licitadas veio a ser iniciada apenas no mês de junho de 2008 (peça 14, p. 19). Conforme ressaltado pelo Relator *a quo*, “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 Incra 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”.

15. Registre-se que a fixação de cronograma de desembolso fictício permaneceu por ocasião da celebração do terceiro termo aditivo (peça 14, p. 37-39), quando, no novo plano de trabalho, aprovado pelo Sr. João Bosco de Moraes em 18/12/2008 (peça 14, p. 40-47), foi novamente indicado que os desembolsos de recursos ocorreriam em dezembro/2006, dezembro/2007 e março/2008.

16. Apesar de as obras objeto do convênio só terem se iniciado em junho/2008, o Sr. João Bosco de Moraes, Superintendente Regional, autorizou o repasse das quantias de R\$ 3.128.853,00 e R\$ 4.058.673,02, em dezembro/2007 e janeiro/2008, respectivamente (peça 13, p. 33-35; e peça 14, p. 5-8). Já o Sr. Sebastião Pereira Cajango, na condição de Superintendente Regional Substituto, autorizou o repasse da quantia de R\$ 6.058.331,57, em dezembro/2008 (peça 14, p. 27-29).

17. O Sr. João Bosco de Moraes também foi o responsável pela continuidade do convênio sem que as metas relativas à assistência técnica e à capacitação, previstas nos planos de trabalho, estivessem devidamente detalhadas. Cabe, aqui, transcrever a análise feita pela equipe de fiscalização em relação a essa irregularidade (peça 1, p. 11):

*“3.54. **Análise:** Se estava previsto no Plano de Trabalho a contratação de empresa para prestar assistência técnica (Meta 7) e Capacitação (Meta 8), tais metas deveriam ser suficientemente detalhadas, conforme disposto no parágrafo 1º do art. 2º da IN STN nº 01/97:*

*‘integrará o Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, ou nele envolvida, sua viabilidade técnica, custos, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo, ainda, conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, inclusive os referentes à implementação das medidas sugeridas nos estudos ambientais eventualmente exigidos, conforme disposto no art. 12 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa 4/2007/STN/MF)’*

*3.55. Sem o projeto básico, com o detalhamento necessário do objeto, torna-se impossível avaliar quais os serviços serão prestados para atingir objetivo das metas assistência técnica e capacitação, se os custos previstos estão de acordo com os preços de mercado e, posteriormente, efetuar o acompanhamento da execução do objeto e analisar a prestação de contas.”*

18. Outra irregularidade atribuída ao Sr. João Bosco de Moraes e não elidida em seu pedido de reexame foi a falta de exigência da contrapartida a cargo da Prefeitura Municipal de Confresa estabelecida no primeiro termo aditivo ao convênio, celebrado em 21/12/2007. A irregularidade foi assim descrita na instrução da 8ª Secex (peça 1, p. 13-14):

*“4.4. O 1º termo aditivo ao convênio (fls. 79/81 do Anexo 1 do TC 025.170/2009-4), celebrado em 21/12/2007, alterou a cláusula quinta do ajuste estabelecendo que o valor da*

contrapartida, referente a 2006, seria de R\$ 358.821,55 e, em relação a 2007, de R\$ 1.456.852,69, e ainda que esses valores seriam da responsabilidade da Prefeitura Municipal de Confresa (interveniente), sob a forma de bens e serviços.

4.5. Entretanto, apesar de até 16/12/2008, o Incra ter repassado R\$ 1.3.245.857,59, ou seja, aproximadamente 58% dos recursos de sua competência, a entidade conveniente somente apresentou prestação de contas de R\$ 811.989,70 (fls. 1.47/163 do Anexo I do TC 025.170/2009-4), aproximadamente 6% dos valores até então recebidos. Até o término da fase de execução desta auditoria, não houve comprovação efetiva da contrapartida.

4.6. Critério: Lei 8.666/93, art.116, § 1º, inciso VII; IN STN 01/97, art. 2º, §§ 2º e 3º e Cláusulas Quinta e Nona do Convênio nº 56/2006.

4.7. Evidências: Termo de Convênio 56/2006 (fls. 27/37 do Anexo I do TC 025.170/2009-4); 1º Termo Aditivo (fls. 79/81 do Anexo I do TC 025.170/2009-4); Prestação de Contas Parcial (fls. 147/163 do Anexo I do TC 025.170/2009-4) e Declaração de Contrapartida da Prefeitura Municipal de Confresa (fls. 51/54 do Anexo I do TC 025.170/2009-4).

4.8. Análise: O § 2º do art. 2º da IN STN 01/97 estabelece que 'a contrapartida, de responsabilidade dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, bem como das respectivas entidades autárquicas, fundacionais ou de direito privado (empresas públicas ou sociedades de economia mista), será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do ente federativo beneficiado, observados os limites (percentuais) e as ressalvas estabelecidos na lei federal anual de diretrizes orçamentárias'.

4.9. No caso do PAC (Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos resultantes da Reforma Agrária), por força do Contrato de Empréstimo nº 1.248/OC-BR, a associação conveniente deve prover a contrapartida local, com exceção das obras de responsabilidade do poder público, a serem assumidas pelo Município. A Instrução Normativa Incra nº 39, de 11/07/07, que trata do PAC no âmbito da autarquia, em seu art. 29 estabelece que 'a Organização Comunitária e o município, no que lhes compete, mediante negociação, deverão participar com contrapartida de no mínimo dez por cento do valor total financiado no PCA, com avaliação da UTE'.

4.1.0. Consta do processo declaração de contrapartida da Prefeitura Municipal de Confresa para os exercícios de 2006, no valor de R\$ 358.821,55, e 2007, de R\$ 1.456.852,69 (fls. 51/54 do Anexo I do TC 025.170/2009-4).

4.11. De acordo com a declaração, a execução da contrapartida da Prefeitura dar-se-ia pela construção e conservação de estradas nos projetos de assentamentos. Porém, apesar de estar previsto contrapartida de R\$ 358.821,55 para o exercício de 2006 e de R\$ 1.456.852,69 para o exercício de 2007, a prestação de contas apresentada pela conveniente, em 27/02/2009, referiu-se exclusivamente a valores repassados pelo Incra. Não foi apresentada nenhuma justificativa para a inexecução das obras de construção e conservação das estradas, referentes à contrapartida da Prefeitura.”

19. Desse modo, em razão da não descaracterização das irregularidades que fundamentaram sua condenação, entendo que o pedido de reexame interposto pelo Sr. João Bosco de Moraes não merece prosperar, devendo ser mantida, em seu exato valor, a multa imposta pelo acórdão recorrido, que foi fixada levando-se em conta a atuação do recorrente na condução do Convênio 56/2006.

20. Cabe registrar que o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos servidores André Keiiti e Robervone Severina se deu fundamentalmente pela subalternidade de seus cargos, de forma que tais razões não aproveitam ao Sr. João Bosco de Moraes, que era o titular da Superintendência Regional.

21. Ademais, o fato de o TCU não ter apurado, até o momento, a ocorrência de dano ao erário na execução do convênio não é impeditivo para a aplicação de multa por atos praticados em afronta à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (art. 58, II, da Lei 8.443/1992).

22. Informe-se, também, que o processo de controle externo no âmbito desta Corte possui rito próprio, conforme disposto na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, onde não há previsão para a oitiva de testemunhas ou coleta de depoimentos.

23. Já em relação ao Sr. Sebastião Pereira Cajango, entendo que seu pedido de reexame merece provimento, tendo em vista que a única irregularidade a ele atribuída, qual seja, o repasse da quantia de R\$ 6.058.331,57, em dezembro/2008, sem a observância da efetiva execução do objeto conveniado (item 16 deste Voto), não se revela grave o suficiente para a imposição de multa por esta Corte, em razão das seguintes circunstâncias atenuantes consideradas em conjunto: a) a participação do recorrente na condução do convênio foi pontual e efêmera, tendo agido em substituição ao Superintendente Regional; b) a quantia por ele repassada correspondeu ao restante do valor que havia sido empenhado, em dezembro/2007, para atender ao primeiro termo aditivo ao convênio, subscrito pelo Sr. João Bosco de Moraes (peça 13, p. 29-32); c) os valores repassados permaneceram aplicados na poupança (peça 40) e, de acordo com a cláusula sexta do termo de convênio, só poderiam ser sacados para pagamento direto aos fornecedores e prestadores de serviço após a autorização do Incra (peça 12, p. 34).

24. Quanto ao recurso interposto pelo Sr. Ságuio Moreira Santos (ex-Superintendente Regional Substituto do Incra em Mato Grosso), responsável pela assinatura do Convênio 56/2006 e pela aprovação do respectivo projeto básico (peça 12, p. 17-18 e 39), manifesto-me de acordo com o encaminhamento proposto pela Serur, por entender que suas razões recursais não descaracterizaram as irregularidades que fundamentaram sua condenação, quais sejam (peça 1, p. 31):

*“a) assinatura 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;*

*b) assinatura do convênio em desacordo com o disposto no Contrato de Empréstimo n. 1248/OC-BR, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 7/12/2000, cujo descumprimento pode levar ao término, vencimento antecipado ou cancelamento parcial de quantias não desembolsadas, de acordo com artigo 5.02 da avença;*

*c) aprovação de projeto básico incompleto;*

*c. 1) por ter aprovado os Projetos Básicos contidos no Plano de Consolidação de Assentamento do Município de Confresa, sem que estivessem presentes o projeto referente à Meta 7 — Assistência Técnica e à Meta 8 — Capacitação.”*

25. Assim, pelos fundamentos expostos pela Serur nos itens 49 a 67 da instrução transcrita no Relatório precedente, os quais incorporo às minhas razões de decidir, deve ser negado provimento ao recurso interposto pelo Sr. Ságuio Moreira Santos.

26. No que tange ao Sr. César Fernando Schiavon Aldrighi, também acompanho o encaminhamento proposto pela Serur, no sentido de se negar provimento ao seu recurso.

27. Verifico, porém, que a Serur considerou, erroneamente, que esse responsável havia exercido o cargo de Superintendente Regional, quando, na verdade, o cargo por ele exercido à época dos fatos era o de Coordenador-Geral do PAC.

28. A irregularidade atribuída a esse recorrente e que resultou em sua condenação foi a emissão de “parecer favorável ao prosseguimento do convênio, apesar de haver parecer contrário da

Procuradoria Jurídica do Incra-MT, no qual era questionada a qualificação da convenente para consecução do objeto” (peça 1, p. 33). A equipe de fiscalização apurou que (peça 1, p. 4-6):

*“3.3. Aproximadamente um após a celebração do convênio, sem que houvesse sido efetuado o repasse da primeira parcela, em 21/12/2007, foi assinado o primeiro termo aditivo para ajustar o cronograma de desembolso e de execução e alocar recursos para o exercício de 2007. Ao analisar a minuta do termo aditivo, a Procuradoria Jurídica do Incra em Mato Grosso, por meio da Informação Incra/SR-13/J/nº 894/2007 (fls. 66/69 do Anexo 1 do TC 025.170/2009-4), questionou a capacidade técnica, administrativa e financeira da associação em executar o objeto, afirmando que seria temerária a continuidade do convênio. Destacou também que em processos semelhantes já fora sugerido ao Incra licitar diretamente as obras de infraestrutura, visto que havia recursos para essa finalidade.*

*3.4. Diante do parecer contrário da Procuradoria Jurídica, o Superintendente da Regional do Incra no Mato Grosso encaminhou o processo à Coordenação Nacional do Programa PAC-UEP/Incra-Sede, solicitando orientações e manifestação quanto à continuidade do convênio, conforme expediente de fl. 71 do Anexo 1 do TC 025.170/2009-4.*

*3.5. A Coordenação-Geral do Programa, mediante Memo nº 0156/06/PAC (fls. 72/76 do Anexo 1 do TC 025.170/2009-4), de 21/12/2007, manifestou-se favoravelmente ao prosseguimento do processo, com ‘a assinatura e publicação do aditivo, assim como o pagamento imediato dos recursos inscritos em restos a pagar do orçamento de 2006 destinados a este convênio’. Quanto à capacidade técnica da entidade convenente, a Coordenação-Geral assim se posicionou:*

*Item 2/e — Da capacidade técnica, administrativa e financeira da convenente: trata-se de uma questão contemplada pelo próprio convênio, na medida em que destina recursos para a contratação da equipe de suporte técnico e administrativo, composta por um engenheiro civil e um engenheiro agrônomo para acompanhamento das obras, um contador para acompanhamento do fluxo orçamentário e financeiro do convênio, e uma assistente social para o acompanhamento das relações estabelecidas entre o convenente e a comunidade.*

*3.6. De acordo com a Coordenação Nacional do Programa PAC-UEP/Incra-Sede, a contratação de técnicos supriria a falta de capacidade técnica, administrativa e financeira da entidade convenente. De fato, a Meta 7 — Assistência Técnica, contempla a etapa/fase ‘Gestão do Programa’ no valor de R\$ 1.557.990,84. Entretanto, conforme será relatado no item próprio, não foi apresentado projeto básico para esta meta, não constando do processo o detalhamento necessário do serviço a ser contratado, número de pessoas responsáveis pela prestação dos serviços, os valores a serem pagos etc..*

*(...)*

*3.17. No caso concreto, ao responder questionamento da Procuradoria Jurídica, o próprio Incra admitiu que a associação convenente não possuía capacidade técnica para gerir recursos de aproximadamente R\$ 30 milhões, afirmando que a assistência técnica é ‘(..) uma questão contemplada pelo próprio convênio, na medida em que destina recursos para a contratação da equipe de suporte técnico e administrativo (.)’.*

*3.18. Ora, se a convenente tivesse condições técnicas para executar o objeto do convênio, não haveria que se falar em contratação de equipe de suporte técnico e administrativo.”*

29. O Sr. César Fernando Schiavon Aldrighi, no seu pedido de reexame, alega, em síntese, que:

a) a associação conveniente apresentou toda a documentação determinada pela IN STN 1/1997, especialmente no tocante aos seus artigos 2º e 3º, bem como todos os projetos e plantas necessárias para a celebração do ajuste, de modo que a exigência da norma foi satisfeita;

b) no julgamento do TC 020.587/2005-8 (Acórdão 1.957/2007-Plenário), o TCU entendeu ser juridicamente possível a celebração pelo Incra de convênio com entidade privada, em especial associação representativa de assentados, para viabilizar projetos de reforma agrária;

c) era estritamente necessário o cumprimento dos termos do convênio, por se tratar de um projeto implementado pelo Incra e disposto nas condições do Programa de Aperfeiçoamento da Consolidação de Assentamentos;

d) o acórdão recorrido reconheceu que não ficou configurada a existência de dano ao erário, porém, contraditoriamente, concluiu que houve malversação de recursos públicos, sem que sequer tenha havido fiscalização nas obras;

e) a tarefa do Coordenador do PAC era a de justamente propiciar aos responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos nas Superintendências Regionais todo o suporte necessário para o alcance das metas estabelecidas, cabendo ao Superintendente Regional buscar junto ao responsável pela concretização do programa no seu Estado todos os subsídios que entendesse ser essenciais ao desenvolvimento do projeto conveniado;

f) não ficou comprovado dolo, má-fé ou malversação de recursos públicos, de modo que a responsabilização do recorrente, sem que as obras fossem verificadas pelos técnicos do TCU, foi temerária.

30. Tais alegações, todavia, não ensejam a reforma do acórdão recorrido, uma vez que:

a) as metas referentes à assistência técnica e à capacitação não foram devidamente especificadas, em contrariedade ao art. 2º, II e III, da IN STN 1/1997. Ademais, o fato de a conveniente necessitar de assistência técnica para gerir o convênio apenas corrobora que ela não tinha condições de gerir recursos no montante aproximado de R\$ 30 milhões nem de acompanhar as diversas obras previstas no plano de trabalho, que incluem construção de estradas, sistemas de abastecimento de água, postos de saúde, escolas, etc.;

b) a possibilidade jurídica de celebração de convênio com entidade privada, incluindo associação de assentados, não significa que possa ser celebrado convênio com entidade sem aptidão para cumprir as obrigações previstas no ajuste;

c) o cumprimento integral dos termos do convênio não está garantido justamente pela falta de qualificação e de estrutura física, financeira, técnica e administrativa da entidade conveniente. Note-se que a própria Associação dos Pequenos Produtores Rurais dos Setores Palmeiras e Belo Horizonte requereu a lavratura de termo aditivo ao convênio, a fim de que a Prefeitura Municipal de Confresa passasse a substituí-la na condição de conveniente (peça 33, p. 19-35);

d) a responsabilização do recorrente não decorreu da configuração de dano ao erário ou de malversação de recursos públicos, mas da prática de ato contrário à legislação, pois ele autorizou a continuidade do convênio com entidade que não dispunha de qualificação para executar o objeto pactuado, contrariando o art. 1º, § 2º, da IN/STN 1/1997, bem como a jurisprudência desta Corte (item 9.7 do Acórdão 2.261/2005-Plenário);

e) não ficou comprovado nos autos que o recorrente, como Coordenador-Geral do PAC, tenha adotado medidas visando dotar a Superintendência Regional do suporte necessário para o alcance das metas estabelecidas no Convênio 56/2006;

f) a responsabilização por esta Corte independe da configuração de dolo ou má-fé, bastando a ocorrência de culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia), a qual ficou

caracterizada nos autos. Como a aplicação de multa não decorreu de dano ao erário ou de problemas na execução das obras, o fato de estas não terem sido vistoriadas pelos técnicos desta Corte em nada interfere na responsabilização do recorrente.

Por todo o exposto, dirirjo, em parte, dos pareceres da unidade técnica e Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator