

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA,
ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE – PFC Nº 104, DE 2009**

Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural adote as medidas necessárias para que seja realizado ato de fiscalização e controle dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte do INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA nas relações contratuais com o INSTITUTO DE ORIENTAÇÃO COMUNITÁRIA E ASSISTÊNCIA RURAL – INOCAR e outras entidades não governamentais que estejam envolvidas nos processos de georreferenciamento de imóveis rurais, fomento da agricultura em assentamentos rurais e outras atividades correlatas.

RELATÓRIO FINAL

RELATOR: DEPUTADO JAIRO ATAÍDE

BRASÍLIA - Dez. 2011

Sumário:

PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS	3
1. APRESENTAÇÃO:	3
2. TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO:	4
3. CORRESPONDÊNCIAS E COMUNICAÇÕES:	5
4. RELATÓRIO PRÉVIO:	5
PARTE II – ESTUDO E INVESTIGAÇÃO - ASPECTOS GERAIS.....	7
1. INTRODUÇÃO:.....	7
2. RELATÓRIOS DO TCU:	9
2.1 Processo TC 007.781/2009-2:	9
2.1.1. Acórdão Nº 739/2010:	16
2.2 Processo TC 015.657/2010:.....	16
2.2.1. Processo TC-015.657/2010 e o Acórdão nº 2.507/2010:	17
2.2.2 Relatório do Ministro Relator:.....	18
2.2.3. Processo TC 015.657/2010 e Acórdão nº 3.424/2010	22
2.2.4 Processo TC 015.657/2010 e Acórdão 894/2011:	22
2.3 TC 029.265/2010-0 e Acórdão nº 896/2011:	23
2.4 Processo nº TC-021.081/2009-4 e Acórdão nº AC-2.508-35/10-P:.....	24
PARTE III – CONCLUSÃO E SUGESTÕES:	32
1. ATUAÇÃO DAS SOCIEDADES CIVIS NO BRASIL	32
2. AS INVESTIGAÇÕES DA PFC 104/2009.....	35
3. SUGESTÕES	39
PARTE IV – REQUERIMENTOS E INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	Erro! Indicador não definido.
1. REQUERIMENTOS	Erro! Indicador não definido.
2. RELAÇÃO DOS PROCESSOS DO TCU EXAMINADOS PELA RELATORIA:	41
3. NOTÍCIAS VEICULADAS NA IMPRENSA:	Erro! Indicador não definido.
4. LEIS E REGULAMENTOS:.....	Erro! Indicador não definido.
5. NOTAS:.....	41

PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS

APRESENTAÇÃO:

A Proposta de Fiscalização e Controle, de autoria do ilustre Deputado Valdir Colatto, tem como objetivo realizar ato de fiscalização e controle dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte do INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRAⁱ nas relações contratuais com o INSTITUTO DE ORIENTAÇÃO COMUNITÁRIA E ASSISTÊNCIA RURAL – INOCARⁱⁱ e outras entidades não governamentais que estejam envolvidas nos processos de georreferenciamento de imóveis rurais, fomento da agricultura em assentamentos rurais e outras atividades correlatas.

Na justificação da proposição, o autor informa que o jornal Estado de S. Paulo, nas edições dos dias 18 e 23 de agosto de 2009, aborda as questões relacionadas às investigações do Tribunal de Contas da União e da Polícia Federal revelando graves denúncias de que o INCRA estaria repassando recursos para a entidade “Instituto de Orientação Comunitária e Assistência Rural” – INOCAR, de forma irregular, havendo “suspeitas” de que não teriam sido observados os requisitos legais na contratação. Há, segundo o autor, suspeitas de que a contratação teria sido feita sem licitação.

As denúncias referem-se à provável terceirização de serviços relacionados com o programa de reforma agrária, cujos recursos seriam destinados, inclusive, à militância do movimento dos sem terra.

São citados na reportagem:

- Raimundo Pires da Silva, Superintendente regional;
- Coordenadores do INCRA no Pontal do Paranapanema;
- INOCAR;

- Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais – Fepafⁱⁱⁱ;
- Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária – Concrab^{iv};
- Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA.^v

TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO:

Em 16 de setembro de 2009, a Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 104, de 2009, foi apresentada pelo autor, e, por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, encaminhada à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Em 30 de setembro de 2009, foi designado Relator o Deputado ZONTA.

Em 11 de maio de 2010, o Relator apresentou o Relatório Prévio, favorável à implementação da PFC 104, de 2009, nos termos do Plano de Execução e Metodologia apresentado.

Em 19 de maio de 2010, foi concedida vista ao Deputado Beto Faro, que apresentou Voto Em Separado pela não implementação e pelo arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle.

Em 26 de maio de 2010, foi aprovado o Parecer prévio do Relator, Deputado Zonta, favorável à implementação, nos termos do Plano de Execução e Metodologia apresentado, com solicitação de realização de auditoria pelo Tribunal de contas da União.

Em 4 de agosto de 2011, coube-me a honra de ser designado Relator da matéria.

CORRESPONDÊNCIAS E COMUNICAÇÕES:

Para o cumprimento dos objetivos da Proposta de Fiscalização e Controle, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, encaminhou, em 26 de maio de 2010, ao Sr. UBIRATAN AGUIAR, Presidente do Tribunal de Contas da União – TCU, o **Ofício nº 192/2010 – CAPADR**, solicitando as providências necessárias a fim de realizar auditoria nos termos descritos no Relatório Prévio.

Em 8 de dezembro de 2010, pelo **Aviso nº 2252-Seses^{vi}-TCU-Plenário**, o Presidente do Tribunal de Contas da União encaminhou cópia do **Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.657/2010-8**, pelo Plenário desta Corte na Sessão Extraordinária de **8/12/2010**, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam e, ainda, de cópia do **Acórdão nº 2.508/2010** – Plenário.

Em 6 de abril de 2011, pelo **Aviso nº 409-Seses-TCU-Plenário**, o Presidente do Tribunal de Contas da União encaminhou cópia do **Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.657/2010-8**, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de **6/4/2011**, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Em 6 de abril de 2011, pelo **Aviso nº 410-Seses-TCU-Plenário**, o Presidente do Tribunal de Contas da União encaminhou cópia do **Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 029.265/2010-0**, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de **6/4/2011**, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

RELATÓRIO PRÉVIO:

Em 11 de maio de 2010, o Deputado ZONTA apresentou o Relatório Prévio, no qual, após expor os objetivos da PFC 104/2009, passou ao exame da competência desta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, concluindo que ela está amparada no artigo 32, I, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e que é oportuna e conveniente a sua implementação.

Diz o Relator que, sob o ângulo jurídico, cabe verificar o cumprimento, por parte do INCRA, da legislação relativa a convênios e contratos com entidades privadas, em especial do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, entre outras legislações pertinentes. Quanto aos aspectos administrativos, político, econômico, social e orçamentário, destacam-se os efeitos positivos que são derivados do efetivo controle externo exercido pelo Congresso Nacional.

De acordo com o Plano de Execução e Metodologia de Avaliação que foi estabelecido no Relatório Prévio, ficou definido que a fiscalização solicitada teria melhor efetividade com a participação do Tribunal de Contas da União, por meio de auditoria sobre os convênios firmados com o INCRA, já que esta é uma alternativa assegurada nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

O Relator apresentou os principais questionamentos em relação aos contratos e convênios realizados pelo INCRA, a partir de 2005, nos seguintes termos:

- A) *“Diante da denúncia de que não são realizados processos de licitação, demonstrar as razões das respectivas dispensas ou a realização dos mesmos, conforme disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002;*
- B) *Diante da denúncia de que os contratos são feitos com empresas sem experiência, incapazes e sem dispor de profissionais especializados, demonstrar os trabalhos anteriormente executados por essas empresas, com avaliação dos resultados obtidos, bem como os currícula vitae de seus respectivos quadros profissionais;*
- C) *Diante da denúncia de superfaturamento, verificar a existência de superfaturamento ou sobrepreço nas aquisições de bens ou serviços relacionados com os contratos e convênios acima referidos;*

D) Diante da denúncia de que recursos públicos têm sido repassados para a militância do Movimento dos Sem Terra, informar se os dirigentes das entidades privadas conveniadas ou contratadas têm ligação formal com aquele movimento, averiguando objetivos, custos, cumprimento de metas, entre outros dos convênios ou contratos firmados;

E) Informar sobre eventual auditoria específica realizada em relação ao INCRA nos últimos cinco anos;”

Tendo como principal fonte de consulta os relatórios produzidos pelo Tribunal de Contas da União e, subsidiariamente, os informes e documentos produzidos pelos meios de comunicação, preponderantemente aqueles disponíveis na mídia eletrônica, o Relatório Prévio sugere que esta Proposta de Fiscalização e Controle tenha como meta, em suma, averiguar se as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União apontam as irregularidades nos convênios do INCRA e INOCAR, que foram objeto de denúncias, concentrando sua atenção para os seguintes tópicos: a) irregularidade dos processos de licitação; b) incapacidade técnica das empresas contratadas pelo INCRA; c) ocorrência de superfaturamento; d) comprovação de repasses dos recursos para a militância dos movimentos dos “sem-terra”.

PARTE II – ESTUDO E INVESTIGAÇÃO - ASPECTOS GERAIS

INTRODUÇÃO:

Após o recebimento por esta Comissão dos relatórios do TCU, encerrou-se a fase de instrução e deu-se início aos estudos e análises dos documentos oficiais. Em ato contínuo foram realizadas as pesquisas da doutrina e da legislação correlatas e, também, o noticiário publicado nos jornais, revistas, *internet*, informativos eletrônicos e de outras fontes de informação. Entre os documentos anexados ao processo, destacamos a Legislação citada na Proposta, histórico de Pareceres, mensagens e ofícios.

As peças processuais enviadas à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural são constituídas por três tópicos ou capítulos, quais sejam:

a) Relatório:

O Relator faz uma exposição dos atos e fatos e circunstâncias que se revelaram importantes no processo de investigação, indicando, ainda, os processos de fiscalização já realizados pelo TCU com objetivo idêntico ou semelhante e que devem ser considerados como fontes complementares. Relata os *achados* dos auditores, relacionam documentos e apresentam levantamentos numéricos relativos aos fatos investigados.

b) Proposta de deliberação ou voto do Ministro Relator:

Neste documento o Relator, embasado nas informações apresentadas no Relatório, encaminha suas conclusões.

c) Acórdão:

O Plenário toma conhecimento do Relatório e da Proposta de Deliberação ou voto do Ministro Relator e exara a decisão final.

Destarte, para que o trabalho desta Relatoria seja profícuo, é necessário que o estudo e análise da documentação enviada pelo Tribunal de Contas da União sejam estendidos, também, aos Acórdãos, Relatórios e Votos dos Ministros relativos aos processos neles mencionados, pois suas informações são complementares e, em alguns casos, vão ao encontro dos objetivos desta Proposta de Fiscalização e Controle.

Vejamos, por exemplo, o Acórdão nº 2.507/2010, citado pelo Relatório do Acórdão 3.424/2010. Ambos os Acórdãos estão vinculados ao mesmo processo TC 015.657/2010-8. Vejamos o Processo TC 007.781/2009-2, que foi instaurado para fiscalizar os convênios firmados entre o INCRA e o INOCAR, que é o principal objetivo desta PFC. Este processo é mencionado no Relatório do Acórdão nº 3.424/2010 e faz parte integrante dos trabalhos de fiscalização do TCU, embora não tenha sido endereçado a esta Comissão pelos Avisos já mencionados.

Portanto, é indispensável que esta relatoria considere como parte integrante desta PFC outros relatórios mencionados pelo Ministro Relator do Processo TC 015.657/2010-8, pois os fatos que deram origem à

apresentação da Proposta de Fiscalização e Controle compreendem não apenas a ação conjunta do órgão público federal responsável pela execução da política fundiária, o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA e a entidade privada denominada INSTITUTO DE ORIENTAÇÃO COMUNITÁRIA E ASSISTÊNCIA RURAL – INOCAR, mas as irregularidades denunciadas, que já foram relacionadas neste trabalho, quais sejam: convênios e contratos irregulares, empresas sem capacitação, superfaturamento e desvio de recursos para os movimentos dos sem-terra.

RELATÓRIOS DO TCU:

As denúncias apresentadas na PFC 104/2009, como já explicitado, dizem respeito aos convênios INCRA/INOCAR. No entanto, em data anterior tais fatos foram denunciados pelo Juiz Federal José Denilson Branco, da Primeira Vara Federal de Sorocaba-SP, com base em Inquérito Policial nº 2007.61.10.013696-1, no qual são relatadas as irregularidades encontradas nos mesmos convênios. Atendendo à solicitação judicial, o Tribunal de Contas da União instaurou o **processo TC 007.781/2009-2**, a fim de proceder às investigações solicitadas.

2.1 Processo TC 007.781/2009-2:

O **Processo TC 007.781/2009-2** foi instaurado para tratar das denúncias de irregularidades nos **convênios 23.500/2006** e **28.500/2006** celebrados entre o INCRA e o INOCAR, que tinham como objeto a realização de serviços de topografia e cartografia e a execução de serviços de georreferenciamento, respectivamente.

As investigações foram realizadas a pedido do Juiz Federal José Denilson Branco, da Primeira Vara Federal de Sorocaba-SP, que fundamentou sua representação no **Inquérito Policial nº 2007.61.10.013696-1**, no qual são relatados, em resumo, as seguintes irregularidades:

- *“O INOCAR não possuía registro no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de São Paulo (CREA/SP) para poder realizar os serviços;*
- *Os objetos deveriam ser avençados por contrato,*

não por convênio;

- *Os planos de trabalho eram bastante sucintos;*
- *Os termos aditivos foram celebrados sem as devidas justificativas;*
- *As prestações de contas estavam em desacordo com os prazos e demais formalidades que regem a matéria.”*

A Secretaria de Controle Externo – Secex-SP^{vii} promoveu inspeção na Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo e produziu o Relatório de Inspeção. Na introdução informa que, antes do início dos trabalhos, verificou-se junto à Controladoria-Geral da União que nesse órgão não havia sido registrada nenhuma ação de controle, de fiscalização ou auditoria nos mencionados convênios entre o INCRA e o INOCAR até aquele momento.

Os procedimentos adotados pela equipe de inspeção concentraram-se no exame da aplicação dos recursos federais repassados ao INOCAR por meio da análise documental dos processos e das prestações de contas parciais apresentadas.

Tendo em vista a complexidade das informações dos auditores, estamos reproduzindo os **“achados”** da auditoria, nos termos relatados à página 2 e seguintes do Relatório, com comentários que julgamos convenientes, assim como com os cortes realizados para tornar o texto mais sucinto. Grifamos os textos que consideramos mais impactantes.

“3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 Da formalização dos convênios

- Convênio INCRA/CRT/SP nº 23.500/2006 para acompanhamento, fiscalização, recepção e emissão de pareceres técnicos de serviços de topografia e cartografia.

Constatação:

Os planos de trabalho dos convênios firmados são **bastante sucintos, contrariando a disposição contida no art. 2º, § 1º e art. 7, I da IN STN nº 1/1997^{viii}**.

- Convênio INCRA/CRT/SP nº 28.500/2006 que teve como objeto o georreferenciamento de imóveis de até 4 módulos fiscais na Região de Itapeva/SP.

Constatação:

Os planos de trabalho dos convênios firmados são **bastante sucintos, contrariando a disposição contida no art. 2º, § 1º e art. 7, I da IN STN nº 1/1997.**^{ix}

Com efeito, os planos de trabalhos dos referidos convênios são sucintos, **de modo que possibilitam a inclusão de serviços indiretos como no caso dos seminários promovidos pelo Inocar, de despesas com hospedagem, bem como de confecção de cartilhas.** Para esta questão, a equipe considera oportuno que seja determinado ao Incra que nos próximos convênios a serem firmados, os planos de trabalho sejam elaborados em consonância com a disposição estabelecida no § 1º do art. 2º da IN STN nº 1/1997. (fls.10/13 do anexo 2 e fls.10/13 do anexo 3).

3.2 Das prestações de contas parciais

As prestações de contas parciais dos Convênios INCRA/CRT/SP nº 23.500/2006 e nº 28.500/2006 não foram apresentadas (...) e o **Incra/SP**, por sua vez, **não tomou as providências** contidas no art. 35 do referido normativo legal;

As prestações de contas parciais dos Convênios INCRA/CRT/SP nº 23.500/2006 (5/3/2008, 4/9/2008, 5/1/2009) e nº 28.500/2006 (3/10/2007, 31/3/2008, 5/1/2009 e 28/5/2009), encaminhadas pela conveniente, não foram examinadas e não tiveram emissão de pareceres quanto ao aspecto técnico e financeiro, em desacordo com as disposições contidas no art. 29, e art. 31, § 1º, da IN STN nº 1/1997;

Parecer da equipe de inspeção:

Por estarem relacionados entre si, os itens 3.1 e 3.2 serão analisados em conjunto, visto que durante a execução da inspeção a equipe constatou que havia descompasso entre as liberações de recursos por meio de termos aditivos aos convênios e as prestações de contas parciais apresentadas pelo conveniente. No tocante às prestações de contas parciais, com efeito, essas são examinadas pelo setor contábil somente sob o aspecto aritmético, **não havendo exame detalhado quanto à correta e regular aplicação dos recursos do convênio, sobretudo, em relação aos pagamentos realizados (notas fiscais, comprovantes de pagamentos, procedimentos licitatórios).** Quanto à execução física, há acompanhamento por parte do Incra/SP, com a análise dos relatórios de atividades apresentados pelo conveniente.

Neste ponto, considerando que o acompanhamento da execução física e financeira pode ser melhorado e aperfeiçoado, a equipe entende que caberá determinação ao Incra/SP para que faça acompanhamento técnico e financeiro rigoroso quanto à correta e regular aplicação dos recursos e também quanto à execução física das metas estabelecidas em cada convênio, adotando as medidas corretivas cabíveis, bem como quando do exame das prestações de contas parciais e final dos convênios, observar o disposto no art. 31 c/c art. 33 da IN STN nº 1/1997;

3.3 Dos Termos Aditivos

As alterações ocorridas no Convênio INCRA/CRT/SP nº 23.500/2006 (no total de 14 termos aditivos), e no Convênio INCRA/CRT/SP nº 28.500/2006 (5 aditamentos) foram firmadas sem a observância do disposto no art. 15 da IN STN nº 1/1997: "(...) somente poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, devidamente justificada, a ser apresentada em prazo mínimo, antes do término de sua vigência, que vier a ser fixado pelo ordenador de despesa do concedente, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão".

Em todos os termos aditivos, verificou-se aumento na quantidade de serviços, sem que fosse alterada a natureza do objeto. Quanto ao descumprimento do art.15 da IN STN nº 1/1997, realmente a conveniente deixou de apresentar os motivos para as alterações dos convênios. No presente caso, a equipe entende justificável, pois os serviços de topografia/cartografia, de competência do Incra/SP, são de natureza contínua, e englobavam todo o Estado de São Paulo, ou seja, com os aditivos também foi acrescido o número de lotes/famílias a serem certificados (650 lotes/famílias na assinatura do convênio atingiram o total de 6.791 lotes/famílias no 14º Termo Aditivo). No caso do georreferenciamento, os aditivos foram utilizados para retrabalhos necessários ao cumprimento do objeto (600 imóveis), em razão de problemas de ordem cadastral (sem certidões atualizadas no cartório de registro de imóveis), de imóveis com situação territorial indefinida, e de necessidade de 'refazimento' de algumas áreas (...), e até mesmo decorrente de roubo de uma CPU ocorrida em escritório da Inocar (BO fls.319 vol. 1 Anexo 3) em que foram perdidos dados de cerca de 100 áreas.

3.4 Da liberação dos recursos

A liberação dos recursos do convênio INCRA/CRT/SP nº 23.500/2006 e nº 28.500/2006 foi, em parte, efetuada em desacordo com o art. 21, §§ 2º (suspensão em caso de não aprovação de contas parciais relativas às liberações anteriores) e 4º (suspensão ate correção de impropriedades verificadas) da IN STN nº 1/1997 (...).

Justificativa: De acordo com o Incra/SP, os recursos dos citados convênios eram liberados na medida da disponibilização financeira pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, independentemente da apresentação da prestação de contas parcial.

Parecer da equipe de inspeção: (...)a equipe de inspeção considera que a liberação de recursos deve ficar condicionada à apresentação prestação de contas parcial, nos termos da disposição contida no parágrafo 2º do art. 21 da IN STN nº 1/1997, devendo tal determinação ser dirigida ao Órgão.

3.5 Da aplicação dos recursos conveniados

3.5.1 Na aquisição de materiais, locação de veículos e de equipamentos e contratação de serviços de autônomos, a conveniente Inocar não atendeu ao disposto no art. 27 da IN STN nº 1/1997, ou seja, deixou de realizar procedimentos licitatórios, nos termos da Lei nº 8.666/1993, bem como não observou a disposição

contida no art. 30 da IN STN nº 1/1997 (comprovação de despesas com documentos válidos).

(...)

Justificativa:

Consoante esclarecimento prestado pelo Inocar, por intermédio do Incra/SP, **as contratações das equipes de campo** para execução dos serviços objeto do convênio de georreferenciamento **foram realizadas por meio de contrato de prestação autônoma de serviços técnicos** especializados de georreferenciamento em imóveis rurais, cuja metodologia empregada foi a realização de entrevistas e análises curriculares de profissionais com experiências na área, sendo, preferencialmente, da própria região da execução dos trabalhos consoante informação da conveniente. Esclarece ainda, que os pagamentos relativos aos serviços executados pelos profissionais são realizados mensalmente, individualmente, de acordo com a quantidade de imóveis concluídos por mês, nos termos pactuados (...) (fls. 63 a 110 do Anexo 4).

Quanto à locação de veículos e de equipamentos utilizados na execução dos serviços de georreferenciamento e topografia, foram contratados por meio de procedimentos licitatórios, com a observância dos normativos que regulamentam a matéria (fls. 111 Anexo 4 a fls. 269 vol. 1 do Anexo 4).

Parecer da equipe de inspeção:

Justificativas acatadas.

3.5.2 Utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho do respectivo instrumento, contrariando o art. 8º, inciso IV, da IN STN nº 1/2007.

(...)

Justificativa:

No tocante aos gastos com hospedagens e/ou alimentação e confecção de cartilhas, o Incra/SP esclarece, de acordo com a informação da conveniente, que essas despesas estão relacionadas com as atividades objeto dos convênios. Para tanto, apresenta os processos licitatórios, divulgação em jornal, panfleto de divulgação e relatório de atividades e confecção de cartilhas (fls. 126/136, Anexo 4, e fls. 244/269, vol. 1 do Anexo 4).

Informa, outrossim, que os seminários obtiveram ampla divulgação na imprensa local e contaram com a participação dos representantes de bairros, proprietários rurais, representantes do poder municipal, profissionais que executam as atividades, representantes dos proprietários rurais - sindicato e do superintendente regional da Autarquia.

O objetivo dos seminários era apresentar aos pequenos proprietários rurais o projeto de georreferenciamento de imóveis rurais até 4 módulos fiscais e a metodologia a ser empregada. Os eventos também contribuíram com informações/orientações imprescindíveis na divulgação dos trabalhos e serviços a realizar, especialmente por conta

da necessidade de a equipe técnica adentrar aos imóveis rurais para a execução dos trabalhos.

Parecer da equipe de inspeção:

Os planos de trabalho/termos dos convênios não faziam previsão/menção quanto à realização de seminários e confecção de cartilhas. A equipe entende que, em razão da quantidade envolvida de lotes/famílias (topografia/cartografia - 650) e imóveis rurais (georreferenciamento - 600) nos convênios, era previsível a necessidade deste tipo de ação, portanto deveria constar nos respectivos planos de trabalho.

Considerando que ficou constatado que as despesas realizadas estão relacionadas ao objeto dos convênios e que foram necessárias para o desenvolvimento dos trabalhos, a equipe entende que as justificativas para estas irregularidades, de natureza formal, podem ser acatadas cabendo determinação ao Incra para que, nos próximos convênios a serem firmados, o plano de trabalho seja elaborado em consonância com a disposição estabelecida no § 1º do art. 2º da IN STN nº 1/1997.

3.5.3 Terceirização de serviços similares ao do objeto do convênio, contrariando o inciso IV do art. 8º da IN STN nº 1/1997.

(...)

Justificativa:

No que tange à terceirização da realização/execução dos serviços de topografia em projetos de assentamento, o Incra esclareceu que foi necessário implementar tal procedimento haja vista a solicitação do Ministério Público Federal no sentido de adequar a demarcação do perímetro do assentamento e das áreas de reservas legais, visando à averbação destas áreas e à retificação do registro imobiliário junto aos Cartórios de Registro de Imóveis e futura titulação (fls. 276/278, vol. 1 do anexo 4).

Ademais, quanto à terceirização indireta, esta ocorreu em razão da falta de recursos humanos da Superintendência Regional do Incra/SP, repassando à conveniente o atendimento urgente do MPF. O Inocar, por sua vez, realizou o procedimento licitatório para contratação de empresa especializada, posto que os técnicos existentes no próprio quadro de pessoal estavam alocados em outros projetos, não havendo a possibilidade de deslocamento dessa equipe para esse fim.

Parecer da equipe de inspeção:

Por meio da documentação encaminhada (fls. 225/227 e 232/243 vol. 1 do Anexo 4) ficaram comprovados os procedimentos licitatórios para as referidas contratações.

Conforme informações obtidas da Superintendência do Incra, a terceirização dos serviços para empresas especializadas foi necessária devido às solicitações urgentes do Ministério Público para a execução dos trabalhos de topografia/cartografia em determinadas áreas do Estado de São Paulo que estavam fora da capacidade de atendimento do Inocar.

A equipe entende que, pela circunstância descrita, as justificativas podem ser acolhidas, cabendo determinação ao Incra/SP para que observe a disposição contida no art. 8º, IV da IN STN nº 1/1997, isto é, não utilizar os recursos dos convênios em finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho;

3.6 Da execução dos serviços estabelecidos nos objetos dos convênios

Convênio INCRA/CRT/SP nº 23.500/2006

3.6.1 Para comprovação da execução dos serviços de acompanhamento, fiscalização, recepção e emissão de pareceres técnicos de serviços de topografia e cartografia, considerando o período disponível para a execução dos trabalhos (5 dias), a equipe resolveu selecionar processos para análise, por amostragem (...). Da análise dos processos ficou constatado que, com exceção dos imóveis PA Rio Paraná e Sítio Belchior (...), todos estavam concluídos (6 imóveis) com os devidos pareceres técnicos do Inocar. De acordo com as informações obtidas do Chefe da Divisão Técnica do Incra, Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, o imóvel PA Rio Paraná é um caso particular, pois o Incra detém a posse do mesmo, mas ainda depende de decisão judicial para efetivar a regularização do imóvel, de modo que os serviços de topografia e cartografia estão concluídos, mas aguardam a regularização do imóvel. O outro imóvel refere-se a uma área de assentamento, com os serviços também concluídos, mas depende de acordo entre os assentados para definição dos limites de cada imóvel rural, visto que nos trabalhos de topografia e cartografia se constatou sobreposição de áreas de posse.

Pelo exposto, a equipe considera que com base na amostragem analisada ficou comprovada a execução dos serviços de acompanhamento, fiscalização, recepção e emissão de pareceres técnicos de serviços de topografia e cartografia, objeto do Convênio INCRA/CRT/SP nº 23.500/2006.

Convênio INCRA/CRT/SP nº 28.500/2006

3.6.2 Para a comprovação da execução dos serviços de georreferenciamento, considerando o período de execução disponível (5 dias), foram solicitados processos selecionados por amostragem (...).

Com exceção dos imóveis de propriedade dos Srs. Helio Strob Martho, Yoshikazu Hirata e Acácio Inácio de Almeida (...) que ainda estavam em processamento no Inocar, os demais processos de georreferenciamento estavam conclusos e com certificação (...).

4. Questões suscitadas no Ofício nº 10.489/2008 - CART9/DPF/SOD/SP da Delegada de Polícia Federal

4.1 Da capacidade técnica do Inocar

4.1.1 Os serviços de topografia e cartografia, bem como de georreferenciamento, exigem capacitação técnica (com registro no CREA) do Inocar?

Os serviços de cartografia e topografia são atribuições de profissionais da engenharia, em diversas modalidades, conforme regulamentado pela Resolução nº 218/1973 do Confea. Segundo a

legislação profissional do engenheiro, as atribuições profissionais são sempre do profissional (pessoa física) e não da empresa ou entidade prestadora dos serviços de engenharia (Lei nº 5.194/1966).

*A equipe de inspeção verificou que assiste razão quanto a este questionamento, pois **na data da assinatura dos referidos convênios (...) o Inocar não possuía responsável técnico para certificação dos trabalhos exigidos, o que veio a ocorrer somente em 1/11/2006** (doc. fl. 11 do Anexo 1) com a contratação do Engº Guilherme Gândara Martins.*

Parecer da equipe de inspeção:

*Com referência a esse item (...) foi questionado o fato da não capacitação técnica do Inocar (ausência de registro no CREA). Segundo as informações, **o Inocar** teve o seu estatuto social reformado em 31/8/2005, passando a prestar serviços técnicos de qualquer natureza. **Tinha, originalmente, por finalidade, em linhas gerais, prestar assistência aos trabalhadores rurais, mas firmou os convênios com objetos que exigiam capacitação técnica.***

A equipe de inspeção verificou que à época da assinatura dos referidos convênios (14/7/2006 - Convênio nº 23.500/2006 e 16/8/2006 - Convênio nº 28.500/2006) o Inocar não possuía responsável técnico para certificação dos trabalhos exigidos, o que veio a ocorrer somente em 1/11/2006 (doc. fl. 11 do Anexo 1) com a contratação do Engº Guilherme Gândara Martins. Contudo, entendemos que embora houvesse atraso na contratação do responsável técnico, em nenhum momento houve prejuízos à execução dos trabalhos, visto que as certificações ocorreram somente no início no ano 2007.”

2.1.1. Acórdão Nº 739/2010:

Extrai-se do Relatório que as denúncias eram procedentes, pelo menos, no que se refere às questões relativas à gestão administrativa. No Acórdão, os Ministros do Tribunal de Contas da União consideraram a representação do Juiz Federal José Denilson Branco parcialmente procedente e recomendaram ao INCRA/SP que cumpra as normas preconizadas pelo Decreto nº 6.710/2007, que dispõe sobre a transferência de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, Portaria Interministerial nº 127/2008, que estabelece as normas para execução do disposto no Decreto nº 6.710/2007, e, no que couber, a Instrução Normativa STN nº 1/1997 (da Secretaria do Tesouro Nacional – STN).

2.2 Processo TC 015.657/2010:

Passemos à análise do Processo nº TC 015.657/2010-8, considerando os termos do Acórdão nº 2.507/2010, de 24 de setembro de 2010.

O **Processo nº TC 015.657/2010** foi instaurado com o objetivo de tratar da solicitação de auditoria formulada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos propostos pelo **Relatório Prévio da PFC 104, de 2009**, a cujo teor já nos referimos.

O **Processo nº TC 015.657/2010** deu origem a três Acórdãos: O **Acórdão nº 2.507/2010** exarado em **24 de setembro de 2010**; o **Acórdão nº 3.424/2010** proferido pelo Plenário em **8 de dezembro de 2010**; e o **Acórdão nº 894/2011**, este de **6 de abril de 2011**.

2.2.1. Processo TC-015.657/2010 e o Acórdão nº 2.507/2010:

O **Processo TC-015.657/2010** foi julgado pelo **Acórdão nº 2.507/2010**. Na decisão os Ministros do Tribunal de Contas acordaram em conhecer da solicitação de auditoria e considera-la parcialmente atendida, nos seguintes termos:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional para que este Tribunal realize auditoria nos termos da Proposta de Fiscalização e Controle nº 104/2009 da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da solicitação encaminhada pelo presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 71, IV da Constituição Federal, art. 232, III do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, I, 'b' da Resolução TCU nº 215/2008;

9.2. determinar a realização da auditoria mencionada no item 5 da proposta de deliberação;

9.3. informar ao presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados que, com relação aos convênios firmados entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e o Instituto de Orientação Comunitária e Assistência Rural (Inocar), foram analisados pelo Tribunal os Convênios Incra/CRT/SP nºs 23.500/2006 e 28.500/2006, nos autos do TC 007.781/2009-2, julgado em 23/2/2010, por meio do Acórdão nº 739/2010 - Primeira Câmara, que considerou a representação parcialmente procedente e expediu recomendações e determinações à Superintendência do Incra em São Paulo;

9.4. encaminhar ao presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados cópia da presente

deliberação e do Anexo I de fls. 30/50, contendo quadro-resumo do levantamento realizado pelo Tribunal para atender à "CPMI do MST", bem como das deliberações que deram origem aos Acórdãos TCU nº 739/2010 - Primeira Câmara e nº 2324/2010 - Plenário e da deliberação proferida no âmbito do processo 028.081/2009-4;

9.5. considerar parcialmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 18 da Resolução TCU nº 215/2008; e

9.6. restituir os autos à 8ª Secex

2.2.2 Relatório do Ministro Relator:

O Ministro Relator diz no prelúdio de sua exposição que a intervenção do TCU se deve a uma solicitação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados para que se realize uma auditoria com o objetivo de verificar se houve irregularidades nos contratos e convênios celebrados entre o INCRA e o INOCAR, esclarecendo, ainda, se as licitações promovidas pelo órgão fundiário foram realizadas de acordo com as normas legais vigentes, e se as empresas contratadas possuíam capacitação técnica necessária, se houve superfaturamento e se houve desvios de recursos para os movimentos dos sem-terra, informando, também, sobre eventuais auditorias realizadas em relação ao INCRA nos últimos cinco anos.

Numa breve explanação da atuação do Tribunal de Contas da União nos processos de fiscalização e controle das gestões dos recursos públicos destinados aos programas de reforma agrária e assistência aos agricultores, o Ministro esclarece que o objetivo primordial do órgão é identificar as deficiências do órgão fundiário e, se possível, oferecer sugestões para as correções que se mostrem necessárias.

Os convênios celebrados entre o INCRA e o INOCAR foram examinados por meio da instauração do Processo nº **TC 007.781/2009-2**, que deu origem ao **ACÓRDÃO Nº 739/2010**, pelo qual o Tribunal considerou as denúncias de irregularidades **“parcialmente procedentes”** e expediu determinações e orientações ao INCRA.

O Tribunal promoveu, entre agosto de 2008 e fevereiro de 2009, uma ampla auditoria no INCRA, com o objetivo de examinar a atuação do órgão fundiário e o cumprimento de suas funções institucionais. O Trabalho foi dividido em três processos, cada um com um objetivo definido, ou seja: a) para o exame e a investigação das questões relacionadas com o ordenamento fundiário foi instaurado o **Processo nº TC 021.004/2008-7**; b) para executar

uma auditoria interna foi aberto o **Processo nº TC 007.588/2009-2**; e para a investigação das questões relativas aos sistemas de informação, elegeu-se o **Processo nº TC 007.591/2009**.

O **Processo nº TC 021.004/2008-7** foi julgado em fevereiro de 2010, pelo **Acórdão nº 145/2010 – Plenário**, concluindo os Ministros da Corte de Contas pela expedição de determinações e recomendações ao INCRA, visando a melhoria dos processos de gestão da área de ordenamento fundiário da autarquia.

O **Processo nº TC 007.588/2009-2** tem como objetivo identificar as causas das deficiências de gestão e apresentar sugestões, recomendações e determinações visando à melhoria na produção de relatórios, de acesso aos sistemas informatizados e celeridade aos processos de desenvolvimento de software.

O **Processo nº TC 007.591/2009**, instituído com o fim de avaliar a eficiência da auditoria interna do INCRA, sugere que uma das causas de diversos problemas constatados em outras áreas de atuação da autarquia pode ser atribuída às ***“fragilidades demonstradas na atuação da unidade”***. O processo foi julgado pelo **Acórdão nº 577/2010** que expediu determinações e recomendações ao INCRA visando, principalmente, fortalecer a Auditoria Interna da autarquia, para que ela ***“sirva como instância efetiva de apoio à gestão e de articulação com as demais instituições de controle”***.

Por meio dos **Processos nº 021.081/2009 e 023.203/2009-8**, que deram origem, respectivamente aos **Acórdãos nº AC-2508-35/10-P e AC-2324-33/10-P**, o Tribunal realizou auditorias em convênios e contratos no âmbito das ações ***“Assistência Técnica e Capacitação de Assentados”*** e ***“Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária”***.

O **Processo nº 021.081/2009**, segundo consta nos itens 49 e 54 do Relatório, teve como objetivo:

“49. subsidiar estudo determinado pelo Acórdão TCU nº 794/2009 - Plenário (TC 028.493/2007-2) no sentido de 'aprofundar o acompanhamento de repasses financeiros realizados ou em vias de serem realizados pelo Incra a ONGs, visando o apoio aos assentamentos de trabalhadores rurais e atividades associadas a este propósito, com especial enfoque na capacidade das ONGs para a execução dos

objetos pactuados com o Incra'.

50. Esta auditoria analisou convênios celebrados pelo Incra no âmbito de dois programas da autarquia: Programa de Consolidação e Emancipação (autossuficiência) dos Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC) e Programa de Assistência Técnica Social e Ambiental (Ates). Na oportunidade, analisou-se **convênios num total de R\$ 103.717.223,78**, em quatro das cinco regiões brasileiras (excluiu-se a região sudeste devido à previsão de realização de amplo trabalho na área de convênios pela Secex-SP).

51. **A equipe de auditoria concluiu que**, de um modo geral, os achados da auditoria seguiam o mesmo padrão já relatado em diversos outros processos já analisados pelo Tribunal. **O principal problema estava em falhas incorridas na fase de celebração dos convênios, em especial, a falta de capacidade das entidades convenientes em gerir os recursos transferidos.** Esta falha 'acompanhada de planos de trabalho genéricos, coloca os convênios, principalmente os que contêm metas de assistência técnica e capacitação, entre os que mais **apresentam riscos de desvios e mau uso do dinheiro público**'.

52. Apesar de tais falhas já terem sido objeto de inúmeras recomendações e determinações para a Autarquia em outros trabalhos do Tribunal, **os problemas na celebração de convênios continuam ocorrendo.** Assim, a equipe entendeu que a situação justificava 'a adoção de medidas especiais em relação aos convênios celebrados pelo Incra com entidades privadas' e **propôs, entre outras medidas que se determinasse:**

- às superintendências regionais do Incra que enviassem às unidades do TCU de sua jurisdição, mensalmente (até o quinto dia útil), relação de convênios firmados com entidades de caráter privado no mês anterior, discriminando: o nome das Entidades; o CNPJ; o nome dos dirigentes com respectivo CPF; o Volume de recursos total dos convênios; os pareceres técnicos conclusivos, ratificados pelo dirigente da unidade, a respeito da capacidade dos convenientes em cumprir as metas dispostas nos planos de trabalho em cada período e os planos de trabalho referentes aos convênios;

- à Segecex [Secretaria-Geral de Controle Externo] que orientasse suas unidades regionais para que, a partir de listas a que se refere o item anterior, analisassem, nos próximos 12 meses, devido ao atraso já referido na implantação do Siconv^x, a celebração de convênios entre o Incra e entidades provadas, principalmente em convênios que contêm prestação de assistência técnica e capacitação, no que se refere à capacidade técnica e à adequação dos planos de trabalho.

53. O processo encontra-se no gabinete do ministro relator com proposta de mérito da unidade técnica.

54. **Além da proposta anterior, diante das constatações, a equipe de auditoria formalizou seis representações, para que as unidades regionais do TCU dessem sequência à apuração das irregularidades. Inclusive, em duas das representações, o Tribunal determinou a suspensão cautelar da execução dos convênios e dos repasses às entidades":** (nossos grifos)

Pelo **Processo nº TC 003.803/2010-4, Acórdão nº 1344/2010**, o Tribunal atendeu a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, referenciada como CPMI-MST, que solicitou informações sobre processos que trataram de irregularidades em convênios firmados entre órgãos ou entidades da administração pública federal e entidades privadas, com objeto relacionado ao desenvolvimento ou à reforma agrária, com destaque para aqueles que transferiam recursos para as seguintes entidades: a) Associação Nacional de Cooperativa Agrícola (ANCA); b) Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB); c) Centro de Formação e Pesquisas Contestado (CEPATEC)^{xi}; d) Instituto Técnico de Estudos Agrários e Cooperativismo (ITAC)^{xii}. O Tribunal de Contas fez o levantamento de 124 processos que atendiam às condições requeridas pela Comissão no período de 2005 a 2010.

O **Processo nº 003.067/2005-4, Acórdão AC-2261-49/05-P**, teve a finalidade de averiguar indícios de desvio de finalidade na utilização de recursos repassados pela União mediante convênios, que foram detectados na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

No relatório, são informadas as constatações dos auditores. Seleccionamos aquelas que consideramos mais significativas, a seguir:

- *“descentralização de execução a entidades que não dispunham de condições para consecução do objeto ou atribuições estatutárias para executá-lo;*
- *planos de trabalho confusos e/ou pouco detalhados. Objetos imprecisos. Caracterização insuficiente da situação de carência e das prioridades locais. Projetos básicos ausentes, incompletos ou com informações insuficientes;*
- *inconsistências na apreciação e avaliação técnica e jurídica dos planos de trabalho e termos de convênio. Inexistência de avaliação efetiva da necessidade e viabilidade de execução e de análises detalhadas de custo dos objetos propostos. Aprovação de convênios na ausência ou à revelia de pareceres;*
- *liberação de recursos estando a conveniente pendente de prestação de contas referente a parcelas anteriores;*
- *ausência de comprovação válida das contrapartidas ou não execução, conforme o regulamentado ou pactuado;*
- *inexecução ou execução parcial dos objetos pactuados;*
- *fiscalização da execução insatisfatória ou não realizada. Ausência de instrumentos de avaliação dos resultados dos convênios”.*(nossos grifos)

O Ministro Relator informa que o Tribunal proferiu o **Acórdão TCU 2261/2005 – Plenário** e, na ocasião, determinou a instauração de 34 (trinta e quatro) Tomadas de Contas Especiais, visando ao ressarcimento

de aproximadamente R\$ 20 milhões, diversas audiências de responsáveis, inúmeras determinações às entidades concedentes e, ainda, recomendações à Secretaria do Tesouro Nacional com o objetivo de aprimorar as normas reguladoras das transferências voluntárias.

O Ministro Relator relaciona mais sete processos que o TCU instaurou, tendo em vista irregularidades constatadas em convênios. São eles: **TC 025.199/2009-2, TC 025.197/2009-8, TC 025.198/2009-5, TC 025.170/2009-4, - TC 025.203/2009-7, TC 025.204/2009-4, TC 023.203/2009-8.**

O Ministro encerra seu relatório afirmando que:

61. Todos esses trabalhos demonstram a preocupação do Tribunal com o tema reforma agrária. Consciente da importância do tema e do montante de recursos que ele abarca, o TCU, cumprindo o seu dever constitucional, vem fiscalizando os gastos do governo nesta área com os instrumentos de que dispõe: auditorias de conformidade, auditorias de avaliação de programas, monitoramentos, inspeções, representações etc., conforme podemos observar do resultado do levantamento efetuado para atender a 'CPMI do MST' e dos processos discriminados anteriormente.

*61. Analisando o conjunto dos trabalhos executados, **constata-se que as impropriedades/ irregularidades vêm se repetindo ao longo dos anos**, (nosso grifo) e o Tribunal, por sua vez, vem atuando, determinando a instauração de tomadas de contas especiais, aplicando multa aos gestores e expedindo determinações e recomendações com o objetivo de sanar as irregularidades e prevenir a ocorrência de outras.*

62. Dessa forma, em relação aos convênios e contratos relacionados com o fomento à agricultura, entendemos que a atuação do Tribunal neste momento deve ser no sentido de monitorar a implementação das recomendações e determinações expedidas, avaliar quais as áreas não estão apresentando o resultado esperado e, a partir daí, promover novas auditorias.

2.2.3. Processo TC 015.657/2010 e Acórdão nº 3.424/2010

O **Acórdão nº 3.424/2010 (Processo TC 015.657/2010)** decide prorrogar o prazo de conclusão dos trabalhos concedendo à 8ª Secretaria de Controle Externo – Secex mais noventa dias para finalizar a instrução da solicitação desta Comissão de Agricultura Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

2.2.4 Processo TC 015.657/2010 e Acórdão 894/2011:

O **Acórdão nº 894/2011 (Processo TC 015.657/2010), de 6 de abril de 2011**, em complemento às informações do Acórdão TCU

2.507/2010, informa que a auditoria solicitada foi realizada nos autos do **TC 029.265/2010-0**. Decide arquivar os autos e encerrar o presente processo, considerando atendida a presente solicitação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

O Ministro Relator adota como Relatório a instrução da 8ª Secex que trata de uma amostragem de 10 (dez) contratos entre os 140 contratos celebrados pelo INCRA e os 6 (seis) celebrados pela SPOA/MDA (Superintendência de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Agrário).

2.3 TC 029.265/2010-0 e Acórdão nº 896/2011:

O **Acórdão nº 896/2011** foi exarado em **6 de abril de 2011** e retrata a decisão dos Ministros do Tribunal de Contas da União, no sentido de encaminhar à Comissão de Agricultura cópia do relatório de auditoria relativo à fiscalização por amostragem realizada em 10 dos 140 contratos celebrados pelo INCRA e os 6 (seis) celebrados pela SPOA/MDA (Superintendência de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Agrário).

No Relatório, fls.4, os auditores explicam que, para contemplar várias regiões do País, tomaram por amostragem processo de vários estados e o fizeram nos seguintes termos:

“Assim, foram selecionados 10 processos: 3 da Região Norte (região como maior volume de contratações); 2 da Região Centro-Oeste; 2 da Região Sul; 2 da Região Nordeste e 1 da Região Sudeste.”

Os auditores do TCU informam, na Conclusão, às fls. 15 do Relatório, que:

“Além de responder aos questionamentos da comissão solicitante, da aplicação das questões de auditoria, resultaram as seguintes constatações:

- Inclusão na licitação de item incompatível com o objeto principal;*
- Não celebração de aditivos em relação às alterações;*

- *Inexistência de exigência de comprovação de qualidade técnica no edital da licitação;*

- *Habilitação de licitante que não cumpriu as exigências do edital em relação à qualificação técnica;*

- *Inexecução parcial do objeto;*

- *Contratação irregular por dispensa de licitação.”*

No entendimento da equipe de auditoria, tais constatações devem ser tratadas pelas respectivas unidades regionais do Tribunal, por pertencerem a sua clientela.”

2.4 Processo nº TC-021.081/2009-4 e Acórdão nº AC-2.508-35/10-

P:

De acordo com a decisão exarada no **Acórdão nº 3.424/2010, de 8 de dezembro de 2010**, o Tribunal de Contas encaminhou, como peça de instrução desta Proposta de Fiscalização e Controle, o **Acórdão nº 2.508/2010** e o respectivo relatório que trata da auditoria realizada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária com o objetivo de verificar a regularidade das transferências voluntárias realizadas a entidades privadas.

O Acórdão nº 2.508/2010 já foi objeto de nossa análise na oportunidade em que foram analisados os termos do Relatório do **Acórdão nº 2.507/2010**, não havendo, portanto, necessidade de retornar à matéria já abordada por esta Relatoria.

No entanto, consideramos oportuno frisar que na Introdução do Relatório os auditores fazem um breve levantamento das auditorias já realizadas em face das constantes práticas irregulares da autarquia.

Assim é que em 2005, no processo **TC 003.067/2005-4** o Tribunal realizou auditoria para atender à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI da Terra) e apresentou como principais achados:

“1.4.1. descentralização de execução a entidades que não dispõem de condições para consecução do objeto ou atribuições estatutárias para executá-lo;

1.4.2. planos de trabalho confusos e/ou pouco detalhados. Objetos imprecisos. Caracterização insuficiente da

situação de carência e das prioridades locais. Projetos básicos ausentes, incompletos ou com informações insuficientes;

1.4.3. inconsistências na apreciação e avaliação técnica e jurídica dos planos de trabalho e termos de convênio. Inexistência de avaliação efetiva da necessidade e viabilidade de execução e de análises detalhadas de custo dos objetos propostos. Aprovação de convênios na ausência ou à revelia de pareceres;

1.4.4. liberação de recursos estando a conveniente pendente de prestação de contas referente a parcelas anteriores;

1.4.5. ausência de comprovação válida das contrapartidas ou não-execução, conforme o regulamentado ou pactuado;

1.4.6. inexecução ou execução parcial dos objetos pactuados;

1.4.7. fiscalização da execução insatisfatória ou não realizada. Ausência de instrumentos de avaliação dos resultados dos convênios.

.....

“1.7. Guardando ainda estreita relação com este processo, cabe mencionar a auditoria realizada, por solicitação do Senado Federal, para verificar a regularidade dos repasses de recursos federais para organizações não-governamentais (Ongs) e organizações de sociedade civil de interesse público (OSCIP"s), efetuados nos exercícios financeiros de 2003, 2004, 2005 e 2006 (TC 027.206/2006-3).

1.8. Na auditoria, que também observou a sistemática de fiscalização de orientação centralizada, foram auditadas 26 organizações não-governamentais e 5 organizações da sociedade civil de interesse público, distribuídas em nove estados da Federação, quais sejam: Sergipe, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Piauí, Pará, Minas Gerais, Maranhão, Ceará e Bahia.

1.9. O processo foi julgado pelo Acórdão TCU 1331/2008 - Plenário. De acordo com o Relatório do Ministro Relator, em relação às entidades selecionadas pelas Superintendências Regionais do Incra para celebração/execução de convênios nos projetos de assentamentos, as equipes de auditoria constataram:

"que as instituições convenientes, formadas por integrantes do próprio movimento social dos assentados, não logram demonstrar a capacidade técnica para executar projetos, em geral vultosos, já que não possuem funcionários próprios, sede administrativa adequada e gestores capacitados na gestão de recursos públicos federais. Essa condição decorre do modelo de execução dos convênios, em que o INCRA procura estabelecer parcerias com entidades representativas da comunidade. Não se coaduna, no entanto, com a legislação, que exige que as entidades convenientes possuam comprovada capacidade técnica/operacional, sendo objeto de várias determinações das equipes de auditoria".

.....

2. Aspectos sobre a celebração de convênios

2.1. O primeiro aspecto que chama atenção na fase de celebração dos convênios no âmbito do Programa de ATES^{xiii}, nos três casos analisados, foi a ausência de fundamentação e a adoção de critérios insuficientes ou inexistentes para a escolha da entidade conveniente.

2.2. Nesses casos, foi identificado certo relacionamento com Movimentos Sociais, em maior ou menor grau, o que sugere que este pode ter sido um critério de escolha, sendo que em um deles, o da Cooptrasc^{xiv}, o ex-presidente da entidade aparece em várias reportagens de jornal fazendo declarações como líder do MST em ações de invasão de propriedades.

2.3. Já nos casos em que o convênio analisado foi realizado segundo a política do PAC^{xv}, o contrato de empréstimo firmado entre a República Federativa do Brasil e o BID de número 1248/OC - BR, como já apontado anteriormente, estabelece que a entidade associativa dos assentados deve ser a conveniente, sendo

a prefeitura local o interveniente da operação, logo havia uma obrigatoriedade de escolha.

2.4. Como regra geral, em quase todos os convênios analisados, não houve preocupação do órgão concedente em avaliar a qualificação técnica das entidades convenientes para consecução dos objetos propostos, a única exceção foi o convênio analisado no Estado do Tocantins, onde constavam pareceres técnicos de avaliação.

2.5. Na maior parte dos casos, as convenientes não possuem quadros técnicos especializados nas áreas de execução dos convênios; não possuem estruturas organizacionais, e profissionais relativos a essas áreas ou às mencionadas nos objetivos de seus estatutos sociais, que são compostos de objetivos genéricos, permitindo a entidade prestar quaisquer serviços relacionados com os projetos de assentamentos.

2.6. Como as entidades não dispõem de condições para executar o objeto, ou contratam empresas para prestar suporte técnico ou subcontratam o objeto conveniado para execução das principais metas dos convênios.

2.7. A descentralização de recursos para entidades que não possuem capacidade técnica para a execução potencializa riscos de inexecuções ou execuções imperfeitas do objeto, além de possibilitar a ocorrência de dano ao erário pela malversação ou desvio de recursos públicos, fato esse confirmado nos estudos de caso relatados nos anexos deste trabalho, bem como nos TCs citados no item "Antecedentes" acima.

2.8. Outra constatação freqüente foi a avaliação técnica dos planos de trabalho e termos de convênio realizadas de forma superficial e pro forma. Os pareceres técnicos, na maioria das vezes, limitam-se a transcrever itens dos planos de trabalho, sem entrar no mérito da viabilidade da execução e dos custos dos objetos conveniados. Constatou-se também celebração de convênios na ausência ou à revelia de pareceres.

2.9. Quanto à avaliação jurídica existe desde a avaliação jurídica superficial até o claro desrespeito aos pareceres por parte dos gestores.

2.10. Como consequência de uma análise técnica deficiente, a equipe constatou a aprovação de planos de

trabalhos, e a conseqüente celebração de convênios, sem que suas metas estivessem suficientemente detalhadas por projeto básico e, ainda, desconformidades nos cronogramas de desembolso.

2.11. As obras de infra-estrutura no âmbito do PAC têm seus projetos básicos com custos detalhados. Porém, como a maior parte das obras sofre grandes atrasos (no caso do Paraná há obras atrasadas em 4 anos se comparadas ao cronograma original e nos casos dos convênios do MS e do MT, pouca coisa foi realizada) esses valores tornam-se desatualizados o que pode inviabilizar o cumprimento das metas inicialmente avençadas.

2.12. Quanto aos valores destinados à assistência técnica e capacitação, tanto as relativas ao ATES quanto as relativas a metas pertencentes aos convênios do PAC, revela-se aí um grande risco de desvio de verbas, principalmente por seus conteúdos genéricos e de baixo detalhamento financeiro.

2.13. Casos como esses se revelam comuns nos convênios firmados entre o Incra e entidades de caráter privado. Este tribunal, como exemplo, verificou as mesmas deficiências em convênios entre a Autarquia e entidades como a Anara, Concrab, Anca, Instituto Creatio, Fetaema, Aesca Piauí e com a Unituba.

2.14. O problema poderia ser parcialmente resolvido com a implantação do SICONV que possibilitaria um acompanhamento mais tempestivo destes instrumentos, já na fase de celebração. Porém, como a implantação se encontra atrasado em aproximadamente 11 meses, é altamente recomendável que este Tribunal realize em todas as suas Unidades o acompanhamento de novos convênios firmados pelo Incra com entidades de caráter privado nos próximos 12 meses, devido a alta materialidade destes convênios e a reincidência de irregularidades já constatadas pelo TCU.

3. Aspectos sobre a Execução Física e Acompanhamento dos convênios

3.1. A execução física dos convênios em geral reflete as deficiências ocorridas na fase de celebração dos convênios. A falta de estrutura das entidades convenientes causou grandes atrasos na execução de obras e serviços no caso dos convênios do PAC (Programa de Consolidação e Emancipação

(Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária).

3.2. Nestes casos, os atrasos causam grandes prejuízos ao erário e a população beneficiária, uma vez que atrasa o cumprimento do objetivo maior do programa que é o de dar auto-suficiência ao Projeto de Assentamento.

3.3. Dessa forma, as unidades regionais do Incra são obrigadas a manter estrutura física e administrativa suficiente para a gestão destes Projetos de Assentamento por mais tempo. Sem a infra-estrutura e a capacitação correta os assentados não conseguem gerar renda suficiente, ficando sob a tutela governamental por tempo indeterminado, gerando custos cada vez maiores ao erário.

3.4. Já no caso dos convênios de ATES o risco de dano revela-se ainda maior. Como as metas e ações são insuficientemente descritas, já na fase de celebração do convênio, torna-se praticamente impossível a fiscalização satisfatória da execução física do convênio.

3.5. Nas metas de capacitação, por exemplo, há possibilidade de contratações de qualquer tipo, já que não há discriminação de carga horária, ementa ou quantidade e qualificação dos instrutores. Assim, não há como analisar preço ou qualidade dessas ações. O mesmo acontece quanto às metas de capacitação e assistência técnica descritas nos planos de trabalho do PAC.

3.6. Ainda no tocante a execução física, um dos achados mais importantes é o *modus operandi* do Incra no que se refere à realização de licitações do PAC.

3.7. Os convênios com os recursos do referido Contrato de Empréstimo, devem ser celebrados com as associações ou as cooperativas de assentados. Isso é condição *sine qua non*, ínsita no instrumento de empréstimo firmado. Porém, segundo o mesmo instrumento, são de responsabilidade do Executor, no caso o Incra, a realização das licitações e suas decorrências,.....

3.8. Por conseguinte, claro fica que, as obrigações atribuídas às convenientes do PAC deveriam ser de responsabilidade do Incra ou até do Interveniente (prefeituras) e nunca às entidades associativas dos assentados, por força do

disposto no contrato de empréstimo aliado à total falta de condições técnica e operacional da Conveniente.

3.9. Neste caso fica caracterizado o descumprimento de cláusula do contrato de empréstimo assinado pelo Governo Federal com o BID por parte da Coordenação Geral do PAC.

3.10. Outro aspecto que chama a atenção neste item é o monitoramento da execução destes convênios, tanto nos casos do PAC quanto nos de ATES.

3.11. No primeiro caso, os instrumentos de celebração dos convênios prevêm a fiscalização a cada três meses, porém em nenhum dos casos foram localizados relatórios de execução física com essa periodicidade.

3.12. Já nos casos de ATES, além do desrespeito à periodicidade de fiscalização estabelecida nos instrumentos, existe um procedimento na fiscalização de convênios que se configura em delegação indevida de competências atribuídas ao Incra.

3.13. No caso do convênio analisado no Estado de Santa Catarina, a título de exemplo, foi firmado o convênio de ATES com a Cooptrasc e firmado outro convênio, com a Aesca^{xvi}, para fiscalizar o primeiro.

3.14. Ocorre que a responsabilidade legal pela fiscalização de convênios na esfera federal é de responsabilidade exclusiva do Órgão concedente, não sendo passível de delegação. O fato é agravado ainda mais devido ao fato de um dos diretores da entidade contratada para fiscalizar o convênio de ATES ter sido presidente da conveniente, e o fato das duas entidades funcionarem no mesmo espaço físico em Chapecó-SC.

3.15. Vale lembrar que o Manual de ATES, já citado nesta instrução, estabelece esse procedimento, nomeando as entidades como "Equipes de articulação", contrariando os normativos, já que a obrigação de fiscalização do convênio está a cargo da concedente, conforme artigo 52 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e artigo 23 da IN STN 01/1997.

4. Aspectos sobre a Execução Financeira e Prestação de contas dos convênios

4.1. O primeiro aspecto comum encontrado pela equipe nos estudos de caso foi a liberação de recursos em desacordo com a execução física dos convênios. Em praticamente todos os casos, há evidências de que parcelas dos convênios foram liberadas sem a execução física total da anterior.

4.2. Aliás, no que se refere aos valores relativos à metas de assistência técnica e de capacitação, em todos os convênios torna-se difícil inclusive aferir-se a execução correta do objeto a que se refere cada parcela financeira realizada, já que não constam a ementa, carga horária ou qualificação de instrutores nos planos de trabalho, conforme já citado nesta instrução.

4.3. Inclusive foram localizados valores que financiaram eventos e comemorações dos Movimentos Sociais, como ocorrido no Paraná, por exemplo, em que um dos gastos de capacitação foi a realização do evento "Comemoração aos "Dez Anos de Luta e Conquista da Terra"".

4.4. No caso dos convênios de ATES, o caso de Santa Catarina mais uma vez chamou a atenção, já que houve antecipação da liberação financeira de janeiro de 2009 para dezembro de 2008, em desrespeito aos pareceres jurídicos constantes no processo.

4.5. Vale lembrar que, apesar do curto período de antecipação, esse valor passou a impactar o orçamento do exercício de 2008 ao invés do orçamento do exercício de 2009, o que sugere favorecimento indevido da conveniente em detrimento de demais entidades que teriam valores a receber da Unidade do Incra no exercício então corrente e seguinte.

4.6. Ainda na execução financeira, chamaram a atenção também os dois casos do Maranhão, os convênios com a FETAEMA^{xvii} e com a AESCA - MA^{xviii}.

4.7. No caso da AESCA foram identificados saques de valores mediante cheques diretamente no caixa da instituição financeira e a terceirização quase que total do objeto do convênio sem licitação.

4.8. Apesar de várias evidências da ocorrência de impropriedades nesse convênio com a AESCA, consignadas nos relatórios técnicos integrantes do processo do convênio, foram efetuados novos repasses de recursos à essa instituição.

4.9. O mesmo aconteceu no convênio com a FETAEMA, cujas evidências fortíssimas de irregularidades estão sendo objeto de apreciação pela Secex MA (027.206/2006-3) e mesmo com o conhecimento da direção da Unidade sobre essas evidências, novos valores foram repassados nos exercícios de 2008 e 2009.

4.10. Outro achado que ocorreu como regra geral foi a ausência de comprovação adequada da contrapartida pactuada nos instrumentos de convênio. Aliás, a maioria das instituições não possuía sequer estrutura para que fosse disponibilizada a contrapartida, conforme foi verificado in loco pela equipe.

4.11. No que se refere às prestações de contas parciais, na maioria dos casos, tanto as prestações quanto as suas análises foram intempestivas. Esse procedimento, além de ser contrário aos instrumentos de celebração dos convênios, ainda constitui-se em um fator de risco de inexecução dos objetos dos convênios e mau uso do recurso público.

PARTE III – CONCLUSÃO E SUGESTÕES:

ATUAÇÃO DAS SOCIEDADES CIVIS NO BRASIL

As atuais sociedades civis ditas não governamentais ou simplesmente ONGS sofreram, no Brasil, um processo de desvirtuamento de suas características institucionais, no decorrer dos anos.

As ONGs foram concebidas nas suas origens como entidades sem fins lucrativos que se dedicariam aos trabalhos assistenciais e à prestação de serviços complementares às ações de governo. Ou seja, as entidades assim constituídas teriam como objeto a prestação de assistência e apoio aos setores sociais que por alguma razão se mostrassem mais carentes e socialmente fragilizados, ou a execução de serviços específicos em que o Estado não tivesse uma atuação satisfatória ou se mostrasse menos eficiente.

Estas entidades seriam constituídas em torno de ideais, tendo em seus quadros sociais pessoas idealistas desejosas por prestar um serviço voluntário.

Para financiar suas atividades estas entidades civis deveriam arrecadar recursos financeiros mediante a promoção de eventos sociais, ou por meio de doações dos membros da sociedade civil, grandes empresas, fundações e fundos de caráter privado, a exemplo das organizações não governamentais constituídas em outros países, inclusive nos Estados Unidos.

No Brasil, no entanto, embora tenham sido constituídas nos moldes de seus ideais voluntários, institucionalizou-se por lei o financiamento dessas entidades para que, mediante contratos ou convênios, pudessem atuar em atividades típicas de Estado. Como consequência, estas entidades perderam sua característica primordial que era o trabalho voluntário realizado em torno de um ideal, livre e independente da orientação governamental. As entidades civis, não todas, mas a maioria delas, transformaram-se, no Brasil, em prestadoras de serviços do Governo, ou seja, deixaram de ser entidades essencialmente “não governamentais” para assumir a função típica de empresas paraestatais.

Desde então, houve uma proliferação de ONGs e um crescimento exacerbado das verbas destinadas ao pagamento destas instituições, de tal maneira que o Governo perdeu o controle sobre a prestação de contas, e as irregularidades se multiplicaram.

Segundo notícia veiculada no “*O Globo on line*”, em 22 de novembro de 2006, o número de ONGs cresceu 1.180% em 4 anos. Segundo a reportagem, um estudo divulgado pelo site “Contas Abertas” revela “*um crescimento estratosférico do número de ONGs nos últimos quatro anos.*”

Continua a reportagem:

“*Desde 2002, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo, o número de entidades sem fins lucrativos cresceu 1.180%. De acordo com o levantamento, elas receberam R\$ 14 bilhões entre 2001 e 2006, em valores atualizados.*”

De acordo com o estudo do Contas Abertas, o terceiro setor começou a crescer exponencialmente na década de 90, quando o Estado

começou a passar algumas de suas funções à iniciativa privada. Desde então, o número de ONGs cresceu de 22 mil, em 2002, para cerca de 260 mil. O Contas Abertas fez o estudo com base no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) no período de 2001 a 2006”.

Tal fenômeno congestionou o sistema de controle do Governo Federal. Reportagem recente, de 9 de setembro deste corrente ano, veiculada no Jornal Correio Braziliense, sob o título *“Mais da metade dos repasses federais a ONGs não foi fiscalizado”*, revela que o Tribunal de Contas da União, ao aprovar o Relatório das Contas de Governo do Exercício de 2010, o fez com ressalvas. De acordo com o levantamento dos dados, **“2.780 entidades deixaram de apresentar a documentação”**. Mas, o mais grave é que foi detectada a ausência de fiscalização dos convênios. É o que revela o Jornal: Ao todo, **42.963 convênios** não tiveram a prestação de contas verificada, **“num atraso médio de seis anos e dez meses na análise dos papéis”**.

Continua o Jornal:

“Beneficiadas por R\$ 3,5 bilhões nos cofres federais apenas no ano passado, as organizações não governamentais (ONGs) contam com um estímulo para terem o nome envolvido em irregularidades: a incapacidade de fiscalização pelo Poder Público.”

Estamos, portanto, diante de um grande desafio que, pelas condições demonstradas nas auditorias do TCU, se mostra difícil de ser enfrentado, qual seja o efetivo controle da aplicação de verbas públicas mediante contratos ou convênios celebrados com as entidades civis não governamentais.

As irregularidades são tão recorrentes e as dificuldades para contê-las são de tal ordem que o próprio Governo decidiu introduzir novas disposições no vigente regulamento - Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, a fim de que possa exercer maior poder de fiscalização e controle nas relações dos órgãos públicos com as entidades civis não governamentais.

Assim é que, com a nova redação dada pelo Decreto nº 7.568, em 16 de setembro do corrente ano, fica vedada a celebração de convênios e contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: *“a) omissão*

no dever de prestar contas; b) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; d) ocorrência de dano ao Erário; ou e) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.”

Não restam dúvidas de que a medida é meritória, embora seja paliativa, uma vez que o ideal seria que as entidades retornassem às suas origens para se dedicar ao trabalho voluntário e que não fossem contratadas para executar as atividades típicas de governo.

E, em casos de excepcionalidade, a contratação de entidades civis deve se pautar pelo estrito cumprimento das normas expressas no Decreto-lei nº 200, de 1967, entre as quais destacamos as estabelecidas no art. 10 e seguintes. Destacamos que, segundo o § 7º do art. 10, do mencionado Decreto-lei, a descentralização das atividades da Administração Pública Federal para a órbita privada far-se-á *“mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução”* (art. 10, § 7º).

O descontrole dos dispêndios de recursos públicos destinados às ONGs não preocupa apenas o Governo Federal e o Tribunal de Contas da União. O Congresso Nacional tem, também, percebido a gravidade dessas irregularidades.

Não por acaso, essa questão é mencionada nos discursos parlamentares, no Plenário e nas Comissões. Preocupados com as inúmeras denúncias de irregularidades dos convênios e contratos, os Parlamentares das duas Casas Legislativas já promoveram debates, audiências públicas, e criaram Comissões Parlamentares de Inquérito.

AS INVESTIGAÇÕES DA PFC 104/2009

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 104, de 2009, é mais uma iniciativa parlamentar que tem como objetivo investigar denúncias de irregularidades dos convênios celebrados pelo INCRA, em especial aqueles em que a contratada é a entidade denominada “Instituto de Orientação Comunitária e Assistência Rural” – INOCAR.

E, para atender os anseios desta Comissão, os auditores do Tribunal de Contas da União examinaram e fiscalizaram convênios e contratos celebrados entre o INCRA e entidades civis não governamentais e, de um modo geral, encontraram irregularidades na execução dos serviços e, por parte do INCRA, o descumprimento das normas legais relativas aos repasses de recursos.

Instruída a presente PFC, passamos à leitura e estudo dos relatórios mencionados, pesquisamos a legislação vigente e nos inteiramos dos fatos mais relevantes, de forma que pudéssemos ter uma visão ampla de todos os aspectos relativos à matéria em questão.

Assim sendo, procuramos adotar uma metodologia especial para o estudo do caso. Em primeiro lugar, procuramos localizar as deficiências nas relações entre o órgão fundiário e as entidades não governamentais, para, em seguida, formular nossas conclusões e, dentro das possibilidades, apresentar sugestões.

O que mais nos impressionou foi o volume de auditorias determinadas pelo Tribunal de Contas para averiguar os procedimentos adotados pelo INCRA nas suas relações com as entidades conveniadas.

Por exemplo: No Processo TC 021.081/2009, o TCU analisou os convênios celebrados pelo INCRA no desenvolvimento do Programa de Consolidação e Emancipação dos Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária, conhecido simplesmente como PAC e do Programa de Assistência Técnica Social e Ambiental – ATES e a equipe de auditores concluiu que **“o principal problema estava em falhas incorridas na fase de celebração dos convênios, em especial, a falta de capacidade das entidades convenientes em gerir os recursos transferidos”**, e que estas falhas acompanhadas de planos de trabalho genéricos colocam os convênios entre **“os que mais apresentam riscos de desvios e mau uso do dinheiro público”**. Em suma, os auditores encaminharam seis representações, para que as unidades regionais do TCU dessem sequência à apuração das irregularidades e, em duas das representações, o Tribunal determinou a suspensão cautelar da execução dos convênios e dos repasse às entidades.

No **Processo TC 003067/2005**, o Tribunal de Contas atendeu à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI-MST) que solicitou informações sobre os convênios celebrados com as entidades não

governamentais. A auditoria constatou que havia entidades que não dispunham de **“condições para a consecução do objeto ou atribuições estatutárias para executá-lo”**. E constatou, entre tantas outras irregularidades que estão relacionadas no respectivo Relatório, que havia liberação de recursos quando a conveniente ainda **estava pendente de prestação de contas** referente a parcelas anteriores, constatou a inexecução ou execução parcial dos objetos pactuados, e situações em que a fiscalização da execução foi insatisfatória ou não realizada. Na ocasião, foram instauradas 34 (trinta e quatro) Tomadas de Contas Especiais, visando ao ressarcimento de aproximadamente R\$ 20 milhões.

No Relatório do **Processo TC 021.004/2008-7**, os auditores alertam que já se constatavam **“indícios de ocorrência de problemas nos controles internos no INCRA”** (pag. 40), tendo o Relator notado **“pela leitura do relatório da Unidade Técnica que o problema da falta de controle dos processos já vem de longa data.”**(pág.42).

No que tange especificamente às denúncias apresentadas na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, cumpre-nos relatar que o Tribunal de Contas da União averiguou que, em dez processos, escolhidos por amostragem entre outros 140, a ocorrência de irregularidades, tais como a **inclusão na licitação de item incompatível com o objeto principal, a não celebração de aditivos em relação às alterações, inexistência de exigência de comprovação de qualidade técnica no edital da licitação, habilitação de licitante que não cumpriu as exigências do edital em relação à qualificação técnica, inexecução parcial do objeto, contratação irregular por dispensa de licitação**.

No caso dos **contratos nº 23.500/2006 e 28.500/2006**, celebrados entre o INCRA e o INOCAR, que tinham como objeto a prestação de serviços de topografia e cartografia e a execução de serviços de georreferenciamento, os auditores já os haviam examinado, antes mesmo da solicitação feita pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Em data anterior, o Juiz Federal da Primeira Vara de Sorocaba-SP, tendo como fundamento as investigações realizadas pela Polícia Federal em Inquérito Policial, encaminhou ao Tribunal de Contas da União

solicitação de uma auditoria nos mencionados Convênios.

Os auditores constataram que os planos de trabalho dos convênios eram bastante sucintos, de modo que possibilitavam a inclusão de serviços indiretos como no caso de seminários promovidos pelo INOCAR, de despesas com hospedagem, bem como de confecção de cartilhas. Por serem sucintos, os convênios contrariavam os dispositivos normativos vigentes, principalmente a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional. Foi constatado o mesmo vício de convênios anteriores, pelos quais o INCRA não tomou as providências contidas no art. 35 da IN STN nº 1/1997 quando as prestações de contas parciais dos Convênios não foram apresentadas e quando apresentadas não tiveram emissão de pareceres quanto ao aspecto técnico e financeiro, em desacordo com o art. 29 do mencionado normativo. No item **“liberação de recursos”** novamente o INCRA deixou de cumprir as determinações da Instrução Normativa (STN) nº 1/97, que prevê a suspensão em caso de não aprovação de contas parciais relativas às liberações anteriores e a suspensão até correção de impropriedades verificadas.

Os relatórios do Tribunal de Contas da União, demonstram que as denúncias presentes na Proposta de Fiscalização e Controle nº 104, de 2009, de autoria do Deputado Valdir Colatto, foram devidamente investigadas. O Acórdão considera parcialmente procedente a representação. No entanto, no Relatório do Ministro Relator, há muitas informações sobre as irregularidades encontradas pelos auditores.

Ficou caracterizado, também, que a contratação dos convênios se faz de forma descentralizada. Não há um órgão centralizador, de forma que a fiscalização da execução dos convênios compete à mesma unidade administrativa que celebra o convênio.

De fato, a despeito das reincidentes recomendações do Tribunal de Contas da União, o órgão fundiário continuou incorrendo em infrações às normas que regulam a celebração de convênios, principalmente aquelas consubstanciadas no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127^{xix}, de 29 de maio de 2008 e Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997.

Ou seja, o INCRA não conseguiu corrigir os erros constatados em auditorias anteriores e demonstrou incompetência como gestor. A despeito de todas as determinações e recomendações do TCU,

constatou-se a reincidência do INCRA nas mesmas irregularidades, passando a impressão de que naquele órgão fundiário prevalece uma plataforma organizacional avessa à hierarquia e aos regulamentos e ordenamentos das suas atividades.

Diante do exposto, concluímos que a Proposta de Fiscalização e Controle nº 104, de 2009, mostrou-se meritória e oportuna, tendo em vista que, feitas as pesquisas e análises de relatórios do TCU, dos noticiários veiculados na imprensa e outras fontes de informação, os fatos denunciados pelo autor da proposição estão efetivamente fundamentados nos fatos ora averiguados.

SUGESTÕES

Em complemento aos objetivos desta PFC, e como parte integrante deste Relatório, estamos encaminhando, em anexo, para exame e aprovação desta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, as seguintes indicações aos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Justiça, e Controladoria-Geral da União:

- a) Ao **Ministério do Desenvolvimento Agrário**, sugerindo a imediata suspensão dos contratos e convênios celebrados pelo INCRA que estejam em desacordo com as normas estabelecidas pelo Decreto nº 6.170/2007, com as novas disposições introduzidas pelo Decreto nº 7.568, em 16 de setembro do corrente ano.
- b) Ao **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, sugerindo a imediata **suspensão** dos contratos e convênios celebrados pelo INCRA que estejam em desacordo com as normas estabelecidas pelo Decreto nº 6.170/2007, com as novas disposições introduzidas pelo Decreto nº 7.568, em 16 de setembro do corrente ano.
- c) Ao **Ministério da Justiça - Departamento de Polícia Federal** que, no âmbito de sua competência, adote as

medidas necessárias para investigar os contratos e convênios celebrados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

- d) À **Controladoria-Geral da União**, sugerindo que fiscalize todos os contratos e convênios celebrados pelo INCRA, com o fim de verificar se estão em desacordo com as normas estabelecidas pelo Decreto nº 6.170/2007, com as novas disposições introduzidas pelo Decreto nº 7.568, em 16 de setembro do corrente ano, adotando, se for o caso, as medidas corretivas previstas na legislação específica.

Sala das Comissões, 07 DEZEMBRO de 2011.

Deputado JAIRO ATAÍDE
Relator

A N E X O S

NOTAS: (SIGLAS)

ⁱ **INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária** (Incra) é uma autarquia federal criada pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970 com a missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Está implantado em todo o território nacional por meio de 30 Superintendências Regionais.

Fonte: <http://www.incra.gov.br>

ⁱⁱ **INOCAR – Instituto de Orientação Comunitária e Assistência Rural**. O INOCAR foi fundado em 31/01/1989 por pequenos produtores da região de Itapeva e Itaberá, sudoeste - SP. É uma entidade sem fins lucrativos e feita por pessoas a partir do trabalho voluntário. Os pequenos produtores decidiram pela constituição do INOCAR, devido à realidade sócio-econômica da região. Uma região carente de assistência técnica, com terras de baixo nível de produtividade e com muitas posses, o que dificultava ainda mais o acesso às políticas públicas para o meio rural.

Fonte: www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=74313&c=PDF

Meses depois de ser criada, sem ter ainda profissional com registro no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea) e um mínimo de experiência na área, o Inocar assinou contrato de R\$ 4, 4 milhões com o Incra para fazer o georreferenciamento de 600 imóveis em Itapeva. A assinatura ocorreu em 20 de julho de 2006, mas apenas no mês seguinte o Inocar obteve o registro de pessoa jurídica na Receita Federal.

Em 2007, com o serviço apenas iniciado, a empresa conseguiu do Incra um aditamento no valor de R\$ 187 mil para a "atualização do plano de trabalho". Em janeiro deste ano, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) registrou o pagamento da última parcela, no valor de R\$ 1,7 milhão, mas o serviço não ficou pronto.

Fonte: <http://portal.pps.org.br/portal/showData/156407>

ⁱⁱⁱ **FEPAF - Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais**. Foi constituída, em Botucatu, em 23 de Abril de 1980, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

Sediada na Faculdade de Ciências Agrônômicas da UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” na Fazenda Experimental Lageado tem por objetivo principal apoiar programas de desenvolvimento econômico, social e ambiental; estabelecidos com a UNESP e outras instituições, por meio de sua principal ferramenta de trabalho que é a articulação.

Sua principal atividade é a administração de projetos de pesquisa realizados por equipes de docentes da FCA e de outras instituições relacionadas à agricultura, agroindústria, indústria de insumos e equipamentos agropecuários, preservação e recuperação ambiental. E, coerente com sua missão social, estes projetos contemplam bolsas de auxílio aos alunos de graduação e pós-graduação envolvidos nas pesquisas.

Fonte: <http://fepaf.org.br>

Essa instituição, cujo estatuto diz não ter fins lucrativos, era praticamente alheia a atividades ligadas à reforma agrária até 2004. Naquele ano, porém, foi contratada pelo Incra, já sob o comando de Silva, para a execução de diversas atividades - da avaliação de imóveis para a reforma agrária à assistência social de famílias assentadas. Em menos de cinco anos, os recursos destinados aos convênios com a Fepaf já passaram da casa dos R\$ 60 milhões.

A suspeita dos funcionários é que a Fepaf esteja contratando gente ligada ao MST para realizar tarefas que deveriam ser feitas por técnicos do Incra. Um levantamento feito pela reportagem do Estado constatou que os três coordenadores do Incra na região do Pontal do Paranapanema, a área que concentra o maior número de conflitos rurais no Estado, são ex-militantes do MST. E que todos recebem salários por intermédio da Fepaf.

O caso do Inocar é semelhante. Os sinais de suas ligações com o MST estão por toda parte. Um exemplo: no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), a organização menciona como base de seu endereço eletrônico a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca) - entidade que representa a face legal do MST, necessária para receber verbas públicas destinadas aos assentamentos ligados à organização.

O superintendente regional em São Paulo é petista e já fez parte dos quadros da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab), outra entidade controlada pelo MST. Em maio, ele foi condenado em primeira instância, pela Justiça Federal, em Presidente Prudente, por ter autorizado um convênio considerado ilegal entre o Incra e uma cooperativa ligada ao MST. Ele recorreu e aguarda o julgamento do caso.

O favorecimento do MST é negado pela Fepaf. Nota oficial divulgada pela empresa afirma que nenhum dos seus contratados milita no movimento; e que seria discriminatório impedir que ex-militantes fossem contratados. Ainda segundo a nota, todos os contratados foram submetidos a processos seletivos públicos.

A página da Fepaf na internet não permite o acesso livre às paginas que tratam de suas relações com o Incra.

Fonte: <http://portal.pps.org.br/portal/showData/156407>

^{iv} **CONCRAB - Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária.**

CONCRAB (Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil) foi criada em 1992, a Concrab aglutina as cooperativas e associações de agricultores assentados pela reforma agrária no Brasil.

A Concrab se organiza através de cooperativas centrais estaduais de reforma agrária, presentes em sete estados do Brasil (Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Ceará, Bahia, e Maranhão). A base associada nas cooperativas afiliadas ao sistema Concrab em geral têm vínculo com o MST.

Fonte:

http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Confedera%C3%A7%C3%A3o_das_Cooperativas_de_Reforma_Agr%C3%A1ria_do_Brasil&printable=yes

... Contudo, o relatório dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra (2005), do Congresso Nacional, logrou reunir um extraordinário conjunto de elementos que configuram a "prova inequívoca da existência jurídica, sob a forma de um grupo econômico" do MST, podendo ser responsabilizado solidariamente em eventuais ações cíveis.

Consta do relatório que já há anos a mídia informa que a Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária – CONCRAB seriam os "braços financeiros" do MST, que acabou sendo corroborado pelos seguintes – veementes – indícios: compartilham o mesmo endereço (Alameda Barão de Limeira, 1232, São Paulo/SP); quando o Governo Fernando Henrique Cardoso cortou os recursos de convênios da CONCRAB, em 2000/2002, o MST e seus dirigentes afirmaram que se tratava de perseguição ao Movimento; o MST recebe doações do exterior mediante transferências financeiras destinadas à ANCA e à CONCRAB; os depósitos referentes à aquisição de publicações e materiais diversos do MST são realizados na conta corrente mantida pela ANCA; o domínio do MST na Internet (www.mst.org.br) está registrado em nome da ANCA; o site na Internet da CONCRAB encontra-se dentro do domínio do MST; o MST reconhece, expressamente, a CONCRAB como seu braço operacional junto às diversas cooperativas agrárias; e o logotipo

da CONCRAB é análogo ao do MST, diferenciando-se apenas pelas inscrições ao redor do círculo.

Fonte: <http://jus.com.br/revista/texto/11759/personalidade-juridica-do-mst-caminhos-para-sua-responsabilizacao-civil>

^v **ANCA - Associação Nacional de Cooperação Agrícola** – Entidade vinculada ao MST

O Capítulo XIV das chamadas "Normais Gerais do MST", por incrível que pareça, denomina-se "Personalidade Jurídica" e contém a seguinte regra: "105. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra possui uma associação com personalidade jurídica, que é a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA, para fins contábeis e financeiros. E em nome da qual deverão estar todas as propriedades e documentos legais do Movimento." No Capítulo X, que trata "Das Finanças", a regra 73 estabelece que os bens do Movimento deverão ser colocados em nome da ANCA: "73. Todos os bens coletivos, móveis e imóveis do Movimento deverão ser colocados em nome da Associação Nacional de Cooperação Agrícola".

Fonte: <http://jus.com.br/revista/texto/11759/personalidade-juridica-do-mst-caminhos-para-sua-responsabilizacao-civil>

O governo federal repassou R\$ 152 milhões desde 2003 a pelo menos 43 entidades cujos dirigentes são ligados ao MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), informa a repórter **Marta Salomon**, em matéria publicada na **Folha** deste domingo ([disponível](#) para assinantes do jornal e do UOL).

Segundo a reportagem, algumas dessas entidades foram criadas depois que os principais braços jurídicos do movimento dos sem-terra se tornaram alvo de investigações do TCU (Tribunal de Contas da União), por supostos desvios de recursos. No entanto, o tribunal investigava apenas quatro associações e um valor quatro vezes menos do que o recém-divulgado.

Algumas dessas investigações já resultaram no bloqueio dos bens de entidades, como o caso da Anca (Associação Nacional de Cooperação Agrícola), suspeita de repassar ilegalmente recursos federais para o MST e que foi alvo de decisão da 14ª Vara Cível Federal de São Paulo no início deste mês.

A polêmica em torno do assunto voltou à tona depois de o presidente do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, chamar de ilegal o repasse verbas públicas para o MST.

Criado em 1984, o MST não tem CNPJ e não pode receber recursos públicos diretamente, o que o levou a criar entidades para isso, como Anca (Associação Nacional de Cooperação Agrícola) e Concrab (Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária).

Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u542296.shtml>

^{vi} **Aviso nº 2252-Seses -TCU-Plenário** – A sigla **Seses** significa Secretaria das Sessões, vinculada à Secretaria Geral da Mesa do Tribunal de Contas da União.

Fonte:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/isc/programas_educacionais/futuros_servidores/2.1%20-%20Segepres.pdf

^{vii} **Secretaria de Controle Externo – Secex-SP** – unidade técnico-executiva subordinada à Secretaria-Geral de Controle Externo, no Estado de São Paulo.

As Secretarias de Controle Externo são unidades técnico-executivas subordinadas à Secretaria-Geral de Controle Externo e têm por finalidade assessorar os Relatores em matéria inerente ao controle de gestão e oferecer subsídios técnicos para o julgamento das contas e apreciação dos demais processos relativos às unidades jurisdicionadas ao Tribunal

Às Secretarias de controle Externo nos Estados compete, ainda:

- realizar fiscalizações planejadas ou solicitadas extraordinariamente pela Secretaria adjunta de fiscalização em função de determinações de órgão colegiado do Tribunal, de Relator ou de requerimento de Secretarias localizadas na sede;
- administrar e gerir os recursos orçamentários recebidos mediante descentralização, observadas as normas específicas;
- exercer outras atividades administrativas necessárias ao funcionamento da unidade, de acordo com as normas pertinentes.

Fonte: <http://www.tcu.gov.br/Institucional/Organograma/Secretaria/Segecex/Regionais/secexsp.html>

viii **IN STN nº 1/1997 – Instrução Normativa nº 1/97, da Secretaria do Tesouro Nacional:**

Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

A celebração (assinatura de termo de convênio) e a execução de convênio de natureza financeira, para fins de execução descentralizada de Programa de Trabalho de responsabilidade de órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, serão efetivadas nos termos desta Instrução Normativa.

^x **Siconv SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse**

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) é uma ferramenta eletrônica que reúne e processa informações sobre as transferências de recursos do Governo Federal para órgãos públicos e privados sem fins lucrativos. Esse repasse acontece por meio de contratos e convênios destinados à execução de programas, projetos e ações de interesse comum.

Conforme definido pela Portaria Interministerial nº 127/2008, os procedimentos referentes à seleção, formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas dos contratos e convênios são realizados diretamente no Siconv. Para acessar informações específicas sobre os processos de seleção, apresentar propostas de trabalho e celebrar esses instrumentos, os estados, municípios e entidades envolvidos devem fazer o credenciamento (via internet) e o cadastramento (presencialmente) no Sistema.

O Siconv fica aberto à consulta pública, por meio do Portal de Convênios, e disponibiliza acesso privilegiado às suas funcionalidades ao Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF), ao Congresso Nacional e à Controladoria-Geral da União (CGU).

Fonte: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/siconv>

^{xi} **Centro de Formação e Pesquisas Contestado (CEPATEC)** Organização não governamental que esteve sob a investigação da CPMI-MST.

No início de abril, a CPI aprovou requerimento do senador Heráclito Fortes (DEM-PI) que pediu a quebra de sigilo de quatro entidades ligadas ao Movimentos dos Sem-Terra. Entre elas, o Cepatec. Segundo a entidade, a quebra dos sigilos foi determinada sem fundamentação válida e concreta, apenas com base em reportagens de jornais.

O Supremo Tribunal Federal manteve a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do Centro de Formação e Pesquisa Contestado. O ministro Carlos Ayres Britto negou pedido de liminar em Mandado de Segurança impetrado pelo Cepatec contra determinação dada pela Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs. A CPI investiga possíveis irregularidades em repasses de recursos públicos do governo federal para ONGs.

Fonte: <http://www.conjur.com.br/2009-mai-25/quebra-sigilo-cepatec-mantido-pedido-cpi-ongs>

^{xii} **Instituto Técnico de Estudos Agrários e Cooperativismo (ITAC)** Entidade não governamental que foi investigada pela CPMI-MST

O Instituto Técnico de Estudos Agrários e Cooperativismo é acusado de ter recebido R\$ 20 milhões de organizações estrangeiras.

O Itac foi apontado em 2009, em reportagem da revista Veja, como uma das entidades, ligadas ao MST, que receberam R\$ 20 milhões de organizações estrangeiras, entre 2003 e 2007. A senadora Kátia Abreu, presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e suplente da CPMI, protocolou em 2009 pedido de informações ao Banco Central sobre os repasses de recursos estrangeiros e a movimentação financeira do Itac e de outras três entidades.

Fonte: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/AGROPECUARIA/146070-CPMI-OUVIRA-ENTIDADES-LIGADAS-AO-MST-SOBRE-RECURSOS-IRREGULARES.html>

^{xiii} **Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES)**

O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES) foi criado em 2003 com o objetivo de assessorar técnica, social e ambientalmente as famílias assentadas nos Projetos de Assentamento (PAs) da Reforma Agrária, criados ou reconhecidos pelo INCRA.

A ideia é tornar os PAs em unidades de produção estruturadas, com segurança alimentar garantida, inseridos na dinâmica do desenvolvimento municipal, regional e territorial, de forma ambientalmente sustentável. Uma das premissas do Programa é aliar o saber tradicional dos assentados aos conhecimentos científicos dos técnicos.

A ATES é executada em parceria com instituições públicas, privadas, entidades de representação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e organizações não governamentais ligadas à Reforma Agrária.

Fonte:

http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=39&Itemid=69

^{xiv} **Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária em Santa Catarina – COOPTRASC:**

A Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária em Santa Catarina – COOPTRASC – é uma entidade de prestação de serviços fundada em 15 de agosto de 1997 no município de Chapecó, região do oeste catarinense. Tem entre os seus objetivos a prestação de serviços técnicos nas áreas da produção, educação, formação e capacitação técnica para agricultores em áreas de Assentamentos de Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina. Desenvolve a cooperação entre seus associados como forma de resistência e aglutinação de forças.

Fonte: <http://www.cooptrasc.com.br/quemsomos.php>

^{xv} **PAC - Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária:**

O Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC) é fruto de um acordo firmado entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

O PAC busca consolidar e desenvolver os assentamentos para que sejam independentes e integrados ao segmento da agricultura familiar. O programa acelera o processo de emancipação dos projetos de reforma agrária através da elaboração de Planos de Consolidação de Assentamento (PCA's), que proporcionam investimentos em infra-estrutura sócio-econômica, assessoria técnica e treinamento, promovendo a sustentabilidade econômica, social e ambiental, bem como sua estabilidade social e a conquista da cidadania. Com isso, o Incra espera criar um modelo de consolidação dos assentamentos descentralizado, ágil, organizado e eficiente, devidamente testado e aprovado.

Através do programa, desenvolvido via convênios estabelecidos entre o Incra, prefeituras e associações de agricultores assentados, estão sendo atendidas cerca de 12 mil famílias de 75 Projetos de Assentamentos distribuídos em sete Estados: Maranhão; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Rio Grande do Norte; Minas Gerais; Paraná; e Rio Grande do Sul.

Fonte:

http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=72

^{xvi} **AESCA - Associação Estadual de Cooperação Agrícola de Santa Catarina:**

O “Contas Abertas” informa em seu sítio eletrônico que O TCU determinou que a Secretaria de Controle Externo de Santa Catarina (Secex/SC) “aprofunde” a análise sobre os convênios firmados entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária de Santa Catarina (Cooptasc). O nome da cooperativa foi levado ao conhecimento do tribunal em março do ano passado, quando levantamento realizado pelo Contas Abertas apontou que representantes de 43 entidades privadas sem fins lucrativos que recebiam recursos federais apareciam citados, inclusive em fontes oficiais, como membros, líderes, coordenadores ou dirigentes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A decisão partiu do ministro Augusto Sherman, que se baseou na recomendação do próprio tribunal de “aprofundar o acompanhamento de repasses financeiros realizados ou em vias de serem realizados pelo Incra a ONGs”. Entre 2003 e 2009, a Cooptasc aparece em terceiro lugar em meio às 43 entidades ligadas ao MST contempladas com verba federal, com R\$ 11 milhões recebidos da União. A cooperativa aparece logo atrás da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca) e da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária (Concrab), entidades que foram alvo do Ministério Público Federal no ano passado, em razão de repasses indevidos ao MST.

Além da ausência de especificidades, os auditores do tribunal também identificaram conflito de interesses. Isso porque o diretor da entidade responsável pelo monitoramento e avaliação do convênio – **Associação Estadual de Cooperação Agrícola de Santa Catarina (Aesca)** –, Lucidio Ravello, foi presidente da Cooptasc de setembro de 1997 a outubro de 2003, “com o agravante de as duas entidades funcionarem no mesmo endereço no município de Chapecó (SC)”. De acordo com o relatório, Ravello aparece em várias reportagens, inclusive com declarações pessoais, como líder do MST em invasão de propriedade do exército, por exemplo.

Fonte: <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=29>

^{xvii} **FETAEMA - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão:**

A FETAEMA foi fundada a 2 de abril de 1972, com a participação de 08 dos 12 Sindicatos de Trabalhadores Rurais existentes à época. Este ano (2007), a Federação completou 33 anos de existência. Desde o início da sua trajetória de vida sempre atuou com muita firmeza na defesa dos interesses da categoria, fato que possibilitou o seu crescimento ao longo dos anos e se transformou na maior e na mais A FETAEMA tem sido uma das entidades da sociedade civil que sempre se colocou na linha de frente das lutas em defesa das transformações sociais. A instituição tem participado de todas as mobilizações em defesa da reforma agrária, dos direitos humanos, preservação e conservação do meio ambiente, política de crédito, previdência social, valorização da juventude do campo e das mulheres trabalhadoras rurais, de combate à violência no campo, dentre outras lutas. Isso tanto no plano nacional - a exemplo do Grito da Terra Brasil e Marcha das Margaridas -, quanto no estadual, como o Grito da Terra Maranhão, Dia D Pela Reforma Agrária, Manifestação Contra a Previdência Social, Salão da Reforma Agrária, dentre outros.

Fonte: <http://www.fetaema.org.br/>

O relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) que identificou irregularidades em contratos da Fetaema (Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais na Agricultura do Estado

do MA) compromete a superintendência do Incra no Maranhão, chamando-a de 'incapaz tecnicamente' para evitar irregularidades em convênios.

Segundo o documento, o órgão chegou a constatar equívocos graves em contratos com a Fetaema, mas nada fez. Além disso, não teria funcionários capacitados para inibir irregularidades ou mesmo fiscalizar os contratos realizados. "Em todos os convênios em que foram apontadas irregularidades ou sugeridas alterações, o processo continuou tramitado normalmente, sem que as impropriedades fossem sanadas", observa o relatório do TCU.

O TCU registra que a ineficiência do Incra no estado acaba por facilitar possíveis fraudes. E diz ter encontrado memorandos e atas de reuniões do Incra-MA que comprovam que o Instituto não realizou a fiscalização dos convênios celebrados com a Fetaema, em razão da falta de recursos.

Fonte: <http://www.badaueonline.com.br/2008/7/16/Pagina33173.htm>

^{xviii} **AESCA – MA Associação Estadual de Cooperação Agrícola do Maranhão:**

^{xix} **Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127:**

Os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência, assinaram, em conjunto, esta Portaria, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.