



Análise - Com relação aos PCT firmados com o PNUD e a FAO, foi infringido o princípio da publicidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal. A publicação de Decreto Legislativo aprovando o Acordo Básico de Cooperação não afasta a necessidade de que seja dada publicidade aos Projetos de Cooperação estabelecidos posteriormente. Deve ser feita determinação ao INCRA no sentido de publicar, doravante, os extratos dos convênios celebrados com organismos internacionais, nos termos do art. 3.º do Decreto n.º 3.751/2001.

21.2 Ocorrência - Os projetos de cooperação técnica - PCT BRA/93/017-Revisão de Agosto/96, UTF/BRA/036/BRA-Emenda 4 e BRA/IICA/001/96-Revisão n.º 1 firmados entre o INCRA e os organismos internacionais PNUD, FAO e IICA, respectivamente, foram executados com desvio de finalidade, falhas na administração financeira e orçamentária e irregularidades na aprovação das prestações de contas, situações que contrariam dispositivos do art. 116 da Lei n.º 8.666/93, dos arts. 28 a 31 da IN/STN/MF/n.º 01/97, do art. 51 do Decreto n.º 93.872/86 e dos arts. 9.º e 11 do Termo de Cooperação INCRA/FAO, de 6/7/98.

Justificativa (PCT firmado com o PNUD) - “Quanto às ações programadas para o Gabinete do Ministro e à afirmação do relatório de auditoria de que não parece legítima a alocação de consultores em atividades tão intimamente ligadas à tomada de decisão pelo mais alto escalão do MEPP e do INCRA”, foram justamente os gestores destes Órgãos os que - não encontrando nos quadros do INCRA servidores com o nível de qualificação por eles exigido - demandaram tais trabalhos especializados, pois necessitavam de quadros altamente qualificados para assessorá-los na tomada de decisões, esta, sim, indelegável. Quanto à liberação financeira, durante o período de vigência do PCT, o valor liberado situou-se em patamar inferior ao programado, devido aos contingenciamentos observados no período, alheios à vontade do gestor. Quanto à inclusão de gastos de capacitação, envolvendo consultores de outros projetos (FAO e IICA), o que houve foi um esforço da Gerência de Capacitação da Diretoria de Assentamento, no sentido de estabelecer uma programação da capacitação de técnicos e produtores que não implicasse a duplicidade de ações, definindo distintas regiões, bem como definindo tarefas complementares entre os Organismos Internacionais.

Justificativa (PCT firmado com a FAO) - Com relação a despesas com pessoal estrangeiro e viagens internacionais, foi explicado que o referido PCT tem contratado, em parte, profissionais estrangeiros altamente qualificados. Alguns têm sido recrutados no país e, por sua vez, capacitaram profissionais brasileiros.

Justificativa (PCT firmado com o IICA) - Com relação à forma como é apresentada a prestação de contas, o IICA segue as normas que regem o Acordo Básico celebrado com o governo brasileiro. O IICA informou que tem franqueado aos auditores da SFC e do TCU, sempre que demandado, o acesso a seus arquivos. O Tribunal manifestou-se sobre o assunto, na Decisão n.º 642/97-P, nos seguintes termos: “8.1.1 na execução de convênios ou contratos referentes ao repasse de recursos financeiros para organismos internacionais de cooperação de que o Brasil seja participante, é admitida a adoção de procedimentos licitatórios nos termos exigidos pelas normas dos referidos organismos, desde que não conflitem com o texto constitucional especialmente no que tange aos princípios inscritos no art. 37, caput e inciso XXI da Carta Magna”.

Análise - As justificativas referentes às falhas de caráter formal podem ser acolhidas. Entretanto, no PCT firmado com a FAO, a equipe de auditoria identificou despesas com pessoal estrangeiro e viagens internacionais feitas exclusivamente à conta do governo brasileiro. Não foi demonstrada, nas justificativas encaminhadas, a concorrência da FAO para o pagamento dessas despesas. Assim, entende-se cabível determinação ao INCRA para que faça constar dos termos dos convênios celebrados com organismos internacionais apenas despesas permitidas pelo Acordo Básico aprovado por Decreto Legislativo, a fim de não onerar os cofres públicos com despesas não aprovadas pelo Poder Legislativo.

21.3 Ocorrência - pagamentos a servidores ou empregados integrantes dos quadros da Administração Pública por serviços de consultoria prestados e outras formas de participação nos projetos de cooperação técnica celebrados com o PNUD, BRA/93/017 e BRA/99/010, e com a FAO, UTF/BRA/036/BRA e UTF/BRA/051/BRA, contrariando o preceituado na Lei n.º 9.293 (LDO/97), de 15/7/96, art. 11, VIII; na Lei n.º 9.473 (LDO/98), de 22/7/97, art. 18, IX; na Lei n.º 9.692 (LDO/99), de 27/7/98, art. 19, IX; e no Decreto n.º 2.271/97.

Justificativa - Não houve coincidência dos períodos em que os servidores ocuparam cargo em comissão e prestaram serviços de consultoria. Já as contratações de professores universitários encontram amparo legal na Constituição Federal, bem como no Manual de Execução da UAP/ABC.

Análise - As justificativas apresentadas foram suficientes para esclarecer a contratação de servidores ocupantes de cargo em comissão, bem como a contratação de professores universitários. Com relação a pagamento a servidores públicos por serviços de consultoria, descumprindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias, entende-se que deve ser recomendado ao INCRA que, além de solicitar a declaração do consultor a ser contratado no sentido de que não possui vínculo com a Administração, proceda à conferência no SIAPE. Ressalte-se que a questão do procedimento para contratação de consultores foi objeto de recente determinação do Tribunal na Decisão n.º 178/2001 - TCU - Plenário, de 4/4/2001, em processo de auditoria no Ministério das Relações Exteriores. Determinou o Tribunal que aquele Órgão condicionasse a contratação dos profissionais necessários à implementação dos projetos à prévia aprovação em processo seletivo público, ao qual deveria ser dada ampla divulgação, inclusive mediante veiculação no Diário Oficial da União, consoante dispõem os arts. 5.º e 6.º do Decreto n.º 3.751/2001. Entende-se que deva ser feita

determinação ao INCRA, no mesmo sentido, por se tratar de caso semelhante.

A respeito do pagamento de diárias, consideramos pertinente determinação ao INCRA para não mais proceder a tais pagamentos, quando não estiverem explicitamente previstos nos termos do convênio, a fim de não gerar aumento de gastos públicos. Nesse sentido decidiu o Tribunal em Sessão Plenária de 27/09/2000 - Decisão n.º 818/2000 - TCU - Plenário, quando determinou à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e do Emprego que não se utilizasse dos acordos de cooperação técnica para pagar despesas estranhas ao Projeto.

“Consideramos insuficiente a justificativa de que a contratação de parte dos servidores apontados no relatório de auditoria deveu-se ao fato de que se encontravam de licença sem vencimento, uma vez que a licença, mesmo sem vencimento, não afasta o vínculo com a Administração Pública. Permanece, portanto, a infração aos dispositivos legais contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios respectivos.”

21.4 Ocorrência - Celebração do convênio n.º CRT/DF/64.002/96 com o Banco do Brasil S.A. com falhas na formalização do plano de trabalho e previsão de cláusulas e condições vedadas pela Lei n.º 8.666/93 e pela IN/STN/MF/n.º 02/93, vigente à época, como a percepção de remuneração pelo conveniente, a aplicação financeira dos recursos e a não devolução de saldos remanescentes ao final do exercício.

Justificativa - O INCRA firmou com o Banco do Brasil Carta Reversal, que estabeleceu remuneração sobre os recursos repassados à conta do convênio. Alertado por sua procuradoria jurídica sobre a proibição da remuneração estabelecida, o INCRA providenciou Termo de Distrato da Carta Reversal e o Banco do Brasil devolveu os valores percebidos indevidamente. As atividades desenvolvidas pelos trabalhadores rurais assentados são de natureza contínua no final de cada ano, seguindo o calendário agrícola e não o civil. Sendo assim, a restituição de recursos ao final do exercício financeiro e as prestações de contas, na forma usual das instruções normativas, dificultariam as ações sociais.

Análise - Quanto à aplicação financeira, entendemos que ficou caracterizado o descumprimento ao disposto no art. 16 da IN/STN/MF n.º 02/93 e propomos determinação ao INCRA, para que observe com rigor o art. 20 da IN/STN/MF n.º 1/97. Quanto à não devolução do saldo remanescente ao final do exercício, entendemos que devem ser consideradas as peculiaridades do convênio e a necessidade de se preservar seu fim social, sob pena de inviabilizá-lo. Considerando que não foi registrado indício de desvio dos recursos públicos, mas falhas na operacionalização do convênio, entendemos que, excepcionalmente, deve ser aceita a justificativa apresentada.

21.5 Ocorrência - Celebração do convênio n.º CRT/DF/64.002/96 com o Banco do Brasil S.A. com irregularidades na aprovação das prestações de contas, tais como aceite de prestações de contas parciais intempestivas e incompletas, liberação de recursos sem a devida prestação de contas do período anterior e ausência de acompanhamento periódico e *in loco*, contrariando os arts. 51 e 54 do Decreto n.º 93.872/86 e o art. 35 da IN/STN/MF/n.º 01/97, além de dispositivos contidos na Lei n.º 9.473/97 (LDO 97/98), na Lei n.º 9.692/98 (LDO 98/99) e na Lei n.º 8.666/93.

Justificativa - As prestações de contas parciais foram acompanhadas de relatórios de atingimento de metas, devidamente analisadas pelos setores competentes do INCRA. O convênio encerrou-se no prazo previsto, tendo o conveniente apresentado a prestação de contas final, com os elementos exigidos pela legislação.

Análise - As justificativas apresentadas foram acatadas.

21.6 Ocorrência - Celebração dos acordos de cooperação técnica com as agências especializadas da ONU e da OEA, na qualidade de representantes do Governo Brasileiro, com previsão de compromissos de contraprestação financeira pelo INCRA, incorporados aos orçamentos dos projetos de cooperação técnica (PCT) UTF/BRA/036/BRA-Emenda 4 e UTF/BRA/051/BRA, celebrados com a FAO, e BRA/IICA/001/96-Revisão n.º 1, celebrado com o IICA, sem a devida autorização ou aprovação do Congresso Nacional, contrariando o disposto na Constituição Federal, art. 49, inciso I.

Justificativa: As Diretrizes Gerais para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral da ABC colocam a FAO no mesmo nível do PNUD, pois as relações de cooperação entre o governo brasileiro e a FAO amparam-se no Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Nuclear. Esse Acordo Básico foi aprovado pelo Congresso Nacional, pelo Decreto Legislativo n.º 11, de 1966, e pelo Decreto n.º 59.308, de 23 de setembro de 1966. No caso do IICA, a cooperação técnica IICA/INCRA é regida pelo Acordo Básico assinado com o Governo Brasileiro e instituído pelo Decreto n.º 361, de 10 de dezembro de 1991. Com base nas disposições do Acordo Básico, o IICA e a ABC têm entendido não ser necessária a celebração de Acordo Específico para disciplinar as relações de cooperação técnica e a implementação de projetos com órgãos e entidades nacionais.

Análise: Diante do Acordo Básico de Assistência Técnica, a contraprestação financeira está subentendida, desde que não inclua despesas nele não previstas. Portanto, há necessidade de aprovação somente das despesas não previstas no Acordo Básico. Entretanto, o que ficou evidenciado no relatório de auditoria foi a estipulação de taxas de administração para os Organismos Internacionais que chegam a 13% no caso do Projeto UTF/051/BRA-FAO e 12% no caso do Projeto BRA/IICA/001/96-Revisão n.º 1. Além disso, registre-se que no caso específico da FAO foi prevista taxa de administração também para a ABC: 3% do valor total dos recursos do projeto a título de ‘serviços de apoio providos’ devidos à Unidade de Administração de Projetos da Agência Brasileira de Cooperação (UAP/ABC/MRE). A esse respeito não foi dada qualquer justificativa.

Como bem foi destacado no relatório de auditoria, não parece cabível a cobrança de taxa de administração por parte da ABC, uma vez que ela exerce um papel de supervisão na elaboração e execução do projeto. A cobrança assume caráter quase comercial, contrastando com a natureza pública dos recursos. Desta forma, temos uma entidade pública (INCRA) remunerando outra (ABC), com recursos do orçamento público, para que cumpra seu papel institucional.

Atualmente, o Decreto n.º 3.751/2001 disciplina a matéria e limita bastante os valores das taxas de administração em relação às que vinham sendo praticadas no âmbito dos Projetos Técnicos sob exame. Muito embora não tenha sido o objeto da presente audiência, é de se registrar que uma vez mais um ato singular pretende suprimir a necessidade de autorização legislativa. Entendemos que o dispositivo do Decreto n.º 3.751/2001 que institui tais taxas de administração carecem de aprovação do Poder Legislativo. É oportuno que a matéria tratada no art. 18 do referido Decreto seja submetida ao Congresso Nacional, ante o disposto na Constituição Federal, art. 49, inciso I.

Por fim, conclui-se por que seja determinado ao Ministério das Relações Exteriores que submeta ao Congresso Nacional a aprovação de incidência de taxa de administração em favor de organismos internacionais no âmbito da cooperação técnica internacional, em especial os instrumentos: *Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas agências Especializadas e a AIEA, tendo por Objeto o Fomento e a Cooperação Técnica nas Áreas de Agricultura, Floresta e Pesca e Guia Revisado para Execução Nacional de Projetos UTF*, firmados em 21/2/1995 e 17/10/1996, respectivamente.

22. Concluindo análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis foi proposto ao Tribunal (fls. 260/262) o que se segue:

I - rejeitar as justificativas apresentadas no tocante ao pagamento a servidores dos quadros da Administração Pública, que encontravam-se em licença sem vencimento, por serviços de consultoria celebrados com o PNUD, BRA/93/017, contrariando o preceituado na Lei n.º 9.293 (LDO/97), de 15/7/96, art. 11, VIII; na Lei n.º 9.473 (LDO/98), de 22/7/97, art. 18, IX, e aplicar multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 aos senhores abaixo relacionados, tendo em vista descumprimento de normas de caráter orçamentário:

1 - Francisco Orlando Costa Muniz (CPF: 146.588.443-20 - Diretor de Assentamentos (DP) entre 8/9/97 e 16/11/97 e Ordenador de Despesas, de 8/9/97 a março/98, no PCT BRA/93/017-Revisão de Agosto/96), pelos pagamentos feitos em 18/09/97, 03/11/97, 25/11/97, e 26/11/97 à senhora Maria Jocélia Souza Muritiba (CPF 117.574.345-34), bem como pelo pagamento feito à senhora Sevy de Barros Madureira Ferreira (CPF 172.408.594-87), em 18/09/97;

2 - Antônio Carlos dos Santos (CPF: 148.907.391-49-Chefe do Dep. de Planejamento Estratégico (PP) no período de 23/6/97 a 16/3/99 - Ordenador de Despesas, de março/98 até 16/3/99, no PCT BRA/93/017, firmado com o PNUD), pelo pagamento feito à senhora Maria Jocélia Souza Muritiba (CPF 117.574.345-34) em 19/08/98;

3 - Fazer ao INCRA as seguintes determinações:

a) fazer constar dos termos dos convênios celebrados com Organismos Internacionais tão-somente despesas permitidas pelo Acordo Básico aprovado por Decreto Legislativo, a fim de não onerar os cofres públicos com despesas não aprovadas pelo Poder Legislativo, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal;

b) observar o disposto no art. 3.º, do Decreto n.º 3.751/2001, quanto à publicação de extratos de convênios;

c) condicionar a contratação dos profissionais necessários à implementação dos projetos à prévia aprovação em processo seletivo público, ao qual deverá ser dada ampla divulgação, inclusive mediante veiculação no Diário Oficial da União, consoante dispõem os arts. 5.º e 6.º do Decreto n.º 3.751/2001;

d) observar com rigor o artigo 8.º da IN/STN/MF n.º 01/97, no sentido de não incluir nos termos dos convênios celebrados pelo INCRA, cláusula ou condição que prevejam ou permitam realização de despesa a título de taxa de administração, de gerência ou similar, a exemplo do que ocorreu com a Carta Reversal que alterou os termos do convênio CRT/DF/64.002/96, celebrado com Banco do Brasil S.A.;

e) adotar mecanismos mais eficazes, quando da contratação de consultores, para resguardar a entidade de descumprir o dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias que proíbe o pagamento a servidor da administração pública, a qualquer título, por serviços de consultoria ou assistência técnica, inclusive custeados com recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais, como, por exemplo, consulta ao SIAPE;

f) encaminhar, quanto for solicitado pelo Tribunal ou quando do seu interesse, documentação para juntada em processo de forma organizada, contendo índice e referências ao item do ofício que mencionar o fato, numeração de páginas e apenas documentos pertinentes aos assuntos abordados;

4 - determinar ao Ministério das Relações Exteriores que adote providências no sentido de que seja submetido ao Congresso Nacional a aprovação de incidência de Taxa de Administração em favor de organismos internacionais no âmbito da cooperação técnica internacional e da ABC, em especial os instrumentos *Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas agências Especializadas e a AIEA, tendo por Objeto o Fomento e a Cooperação Técnica nas Áreas de Agricultura, Floresta e Pesca e Guia Revisado para Execução Nacional de Projetos UTF*, firmados em 21/2/1995 e 17/10/1996;