



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO CAMPO



Nelson Marques Felix

PRONERA entre a lei e o direito: um estudo do Acórdão 2653/2008 - TCU - Plenário

Belo Horizonte
Outubro de 2014

Nelson Marques Felix

PRONERA entre a lei e o direito: um estudo do Acórdão 2653/2008 - TCU - Plenário

Monografia apresentado ao curso de
Especialização em Educação do Campo da
Faculdade de Educação, Universidade Federal
de Minas Gerais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Isabel Antunes-
Rocha

Coorientadora: Clarice Aparecida dos Santos

Belo Horizonte
Outubro de 2014

AGRADECIMENTO

Um trabalho de pesquisa é sempre um exercício de compartilhamento. Assim, tenho muito a agradecer:

A Profa Dra Maria Isabel, minha orientadora e a Profa Clarice minha coorientadora pelas valiosas orientações.

Às amigas Sônia Rodrigues, Daise Diniz e Camila Guedes pelo insistente apoio que manteve minha autoconfiança.

E aos amigos e amigas do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.

Meu especial agradecimento a Carlos Magno pela paciência e dedicação que me fortaleceu nesta caminhada.

RESUMO

O presente estudo versa sobre o compreendido entre os anos 2008 a 2011 no Programa Nacional Educação na Reforma Agrária (PRONERA) referente as determinações do Tribunal de Contas da União – TCU por meio do Acórdão n. 2.653/2008, acerca do convênio 8/2005, entre o INCRA e a FAESPE/UNEMAT, para a realização de Curso de Agronomia para jovens e adultos assentados da Reforma Agrária.; que redundou numa série de leis, decretos e novos acórdãos que acabaram por redesenhar a estrutura do PRONERA culminando com a reedição do Manual de Operações, no ano de 2011. Entende-se o PRONERA como o executor de práticas e reflexões teóricas da Educação do Campo, a qual tem, como fundamento, a formação humana como condição primordial, e, como princípio, a possibilidade de todos os assentados e assentadas serem autores da sua história, criando assim, novas possibilidades para descobrir e reinventar, democraticamente, relações solidárias e responsáveis no processo de organização socioterritorial em que vivem.

Palavras Chaves: PRONERA, Gestão Participativa, Movimentos Sociais, TCU.

SIGLAS

CAMOSC – Curso de Agronomia dos Movimentos Sociais do Campo

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CPN – Comissão Pedagógica Nacional

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CRT – Contrato

DDE – Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania

DDE. 1 – Divisão de Educação do Campo

DDE. 2 – Divisão de Cidadania

FAESPE – Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Base

MEC – Ministério da Educação

MEPF – Ministério Extraordinário de Política Fundiária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores

MST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra

MT – Mato Grosso

PJR - Pastoral da Juventude Rural

PNERA – Plano Nacional de Educação na Reforma Agrária

PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário

TCU – Tribunal de Contas da União

UNEMAT – Universidade Estadual de Mato Grosso

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
CAPÍTULO I	
PRONERA: ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E CARACTERÍSTICAS.....	10
1.1 BREVE HISTÓRICO DO PRONERA.....	10
1.2 PRONERA E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	15
CAPÍTULO II	
O PRONERA: UMA POLÍTICA PÚBLICA DIANTE DO PODER JUDICIÁRIO.....	19
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41
ANEXOS.....	43
ANEXOS 1 - ACÓRDÃO Nº 2653/20Q8- TCU-Plenário (Acervo documental do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária).....	44
ANEXOS 2 - ACÓRDÃO Nº 3269/2010 - TCU – Plenário (Acervo documental do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária).....	80

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo investigar as consequências do Acórdão No. 2653/2008 - Tribunal de Contas da União – TCU para o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, no período de 2008 à 2011. A partir do entendimento do PRONERA como executor de práticas e reflexões teóricas da Educação do Campo, a qual tem, como fundamento, a formação humana como condição primordial, e, como princípio, a possibilidade de todos os assentados e assentadas serem protagonistas da sua história, criando assim, novas possibilidades para descobrir e reinventar, democraticamente, relações solidárias e responsáveis no processo de organização socioterritorial em que vivem. Neste sentido, buscou-se compreender as repercussões do referido acórdão no funcionamento do Programa.

Desde 1998, quando o PRONERA foi criado através da Portaria n. 10/98 de 16/04/1998, devido à atuação dos movimentos sociais e sindicais, o INCRA vem coordenando nacionalmente, por meio das suas superintendências, a execução do programa, que objetiva o financiamento de projetos para a redução do índice de analfabetismo de jovens e adultos trabalhadores (as) rurais, residentes nos acampamentos e assentamentos da Reforma Agrária objetivando promover a elevação do seu nível de escolarização formal, ampliando o acesso ao ensino fundamental, médio, técnico-profissional médio e superior.

A metodologia utilizada nesta pesquisa consistem numa análise documental como fonte primária e análise bibliográfica de autores que tratam do tema educação do campo e políticas públicas, tais como Molina (2008); Caldart (2002), Santos (2009), Barroso (2014) dentre outros.

A motivação para este estudo partiu de minha experiência como gestor do programa, iniciado dois anos após a sua criação, no ano de 2000. Minha primeira atuação no Pronera foi na Superintendência Regional no Estado de Minas Gerais. No período entre 2002 a 2004 atuei, concomitante, como Empreendedor Social, coordenando e acompanhando projetos de assentamento em todas as suas frentes na região central daquele estado.

No ano 2009, fui convidado para coordenar a Divisão de Educação do Campo no INCRA, com sede em Brasília. Como Chefe da Divisão de Educação do Campo e Coordenador Geral de Educação do Campo e Cidadania (substituto), até julho de 2012. Tive como atribuição promover o acesso à educação formal em todos os níveis de alfabetização, ensino médio, profissionalizante de nível médio e superior, para o público da Reforma Agrária no Brasil; organizar ações articuladas

com o conjunto das políticas públicas para a Educação do Campo nas áreas de Reforma Agrária; firmar parcerias no âmbito dos governos federal, estadual e municipal, com movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais e instituições públicas de ensino e/ou comunitárias sem fins lucrativos, bem como articular a interação dos cursos executados no âmbito do PRONERA, ou outro que vier a substituí-lo, com as ações do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES).

Também tinha como função a análise e emissão de parecer técnico sobre as propostas de convênios no âmbito do PRONERA; supervisionar, monitorar e avaliar as Superintendências Regionais do INCRA; articular estudos e criação de bibliotecas nas áreas de reforma agrária; apoiar a produção de material didático pedagógico que discutisse e apresentasse proposta para a erradicação do trabalho escravo no meio rural; apoiar os estudos para a produção de material didático e pedagógico no âmbito da educação na Reforma Agrária, e; propor critérios e metodologias visando o controle, uso, manutenção, segurança, atualização e disseminação de dados para o sistema de informação, de modo a garantir que fossem contempladas as diretrizes e os procedimentos.

Toda essa experiência me possibilitou vivenciar mais intensamente os impactos das determinações do Tribunal de Contas da União Acórdão 2653/2008, o que despertou o interesse por um estudo do PRONERA no período de 2008-2011, uma vez que se trata de um marco histórico para o programa, seus parceiros e beneficiários.

A presente pesquisa está dividido em dois capítulos. No primeiro capítulo, intitulado Pronera: Estrutura, funcionamento e características onde trabalhei a história da atuação do programa, bem como seus princípios e funcionamento. No segundo capítulo intitulado: O PRONERA: uma política pública diante do poder judiciário, foi contextualizado o Acórdão 2653/2008 no âmbito do funcionamento do Pronera.

CAPÍTULO I

PRONERA: ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E CARACTERÍSTICAS

1.1 Breve Histórico do PRONERA

Em março de 1996, 1.500 famílias ocuparam a fazenda Macaxeira, situada em Eldorado dos Carajás, Pará. A fazenda ocupada era utilizada para pasto. Mas o Incra considerava a terra como produtiva, portanto não poderia desapropriá-la. Diante disso, o Movimento Sem Terra - MST programou uma caminhada até Belém no intuito de convencer o Incra de que eles tinham razão. Mil e cem camponeses puseram o pé na estrada, a rodovia PA-50, no dia 16 de abril, não havendo diálogo e nem confronto, somente resistência pacífica por parte do movimento social, foi ordenado que a polícia militar desobstruísse a estrada, em nome do direito de ir e vir. (LEVINO, 2012)

Dezenove morreram no local, mais de 70 ficaram feridos, dos quais dois faleceram posteriormente. Mas não foram apenas as balas. A Perícia Judicial atestou que dez camponeses foram executados e sete deles apresentavam ferimentos de foices e facas. Além de matar, os policiais tentaram lançar a culpa nos próprios sem-terra. (LEVINO, 2012).

É nesse contexto do massacre de Eldorado dos Carajás que o Governo FHC, imediatamente, se vê obrigado a dar resposta para a sociedade, e principalmente para os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais. Com isso, cria o Ministério Extraordinário de Políticas Fundiárias (MEPF) e nele se atendem algumas reivindicações, que esse público já vinha demandando como primordial para o desenvolvimento do assentamento.

Em julho de 1997, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, aconteceu o I Encontro dos Educadores da Reforma Agrária – ENERA, organizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Fundo das Nações Unidas para a Ciência e Cultura (Unesco) e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Após esse encontro, os Movimentos Sociais da Terra reivindicam do governo a criação de um programa na área de Educação, porque já estava claro para os mesmos que ter somente a terra para trabalhar, não era o suficiente, precisavam saber ler e escrever para um desenvolvimento maior de sua terra.

Neste mesmo ano, em outubro e novembro, representantes de universidades brasileiras se reuniram para discutir a participação das instituições de ensino superior no processo educacional dos assentamentos, com a elaboração de um documento de proposta, apresentado no III Fórum do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). A discussão da época se dava na necessidade de alfabetizar os trabalhadores e trabalhadoras do campo, tendo em vista o resultado do Censo da Reforma Agrária que constatou alto índice de analfabetismo entre os assentados.

Em abril de 1998, partindo dessas mobilizações, e ainda por consequência do episódio do massacre do Eldorado dos Carajás, foi criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA por meio da Portaria N° 10/98 do Ministério Extraordinário de Política Fundiária - MEPF de 16 de abril de 1998 e se publica o Manual de Operações com a função de orientar a forma

de apresentação de projetos ao Programa. Salientamos que o Programa ficou vinculado ao Ministério, mas executado pelo Instituto Nacional de Colonização da Reforma Agrária (INCRA).

Desde o primeiro momento, o PRONERA se mostrou distinguir das demais políticas, pois o Programa foi criado pela mobilização de movimentos sociais e estimulou o debate acerca do direito à educação dos povos do campo em outras esferas públicas. Molina (2003, p.42) destacou que “política pública institucionalizada por demanda coletiva, o PRONERA carrega em si grande aprendizado, por meio de parceria”.

É, sem dúvida, um programa de governo construído de baixo para cima” e desenvolvido em áreas de Reforma Agrária, executora das práticas e de reflexões teóricas da Educação do Campo, no âmbito do MDA/INCRA.

O PRONERA, em 2001, foi incorporado ao INCRA, ficando ligado diretamente ao Gabinete do Presidente, sendo designado um funcionário com a competência de estabelecer as articulações entre os movimentos sociais e sindicais e as universidades para viabilizar projetos educacionais para os assentados(as). Neste momento, se aprova e edita o segundo Manual de Operações do programa, com a edição da Portaria/INCRA/nº 837. (INCRA, PRONERA, 2004)

Em dezembro de 2001, o Ministério de Educação (MEC/Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação) aprova as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, através do Parecer nº 36/2001.

As Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo trazem a novidade de garantir em seu art. 10 e 14 a gestão democrática com ampla participação da comunidade e dos movimentos.

Art.10

O projeto institucional das escolas do campo, considerado o estabelecido no art. 14 da LDBgarantirá a gestão democrática, constituindo mecanismos que possibilitem estabelecer relações entre a escola, a comunidade local, os movimentos sociais, órgãos normativos do sistema de ensino e os demais setores da sociedade. (MEC. Lei de Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo, 2002,p.40).

Já o artigo 14 da LDB trata da gestão do sistema de ensino, reza o artigo que:

“Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalente”. (SOUZA; SILVA, 1997,p.28)

Trata-se de uma garantia legal que não só referenda a LDB, como também vai ao encontro do caráter participativo, presentes nas ações PRONERA .

Em 2003, o governo manteve 44 mil trabalhadores e trabalhadoras rurais em sala de aula

através de convênios assinados e ainda incluiu mais 22,5 mil novos educandos, de acordo com o relatório de gestão. Até este período, o PRONERA era executado de uma forma mais acanhada, com poucos recursos financeiros investidos no programa e os servidores não eram envolvidos com e na causa da Educação do Campo.

Ainda em 2003, o INCRA publica o II Plano Nacional de Reforma Agrária que propõe a ampliação da atuação para além de garantir o acesso à terra, promovendo ações para que os assentados(as) possam produzir, gerar renda e ter acesso aos demais direitos fundamentais, como energia, saneamento, saúde e educação. Neste mesmo ano, foi realizado o I Seminário Nacional do PRONERA, que teve como objetivo de refletir sobre o momento e as condições que tornaram possível construir este Programa.

Frente a necessidade de adequar o Programa as diretrizes políticas do Governo Lula e ao II PNRA, foi elaborado e publicado o terceiro Manual de Operações, através da Portaria/INCRA/P/Nº. 282 de 16/04/2004. Além disso, naquele mesmo ano, foi aprovado no orçamento da União, R\$ 30.570.000 (trinta milhões, quinhentos e setenta mil), para a execução de novos projetos do PRONERA (INCRA, RG, 2004).

Entre o final de 2004 e início de 2005 acontece a reestruturação do INCRA e cria-se na Sede, em Brasília, a Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania com 02 Divisões: da Cidadania e de Educação do Campo, na qual encontra-se a gestão do PRONERA. Nas Superintendências Regionais nos Estados, cria-se o Serviço de Educação e Cidadania. Trata-se de um momento de maior afirmação do PRONERA dentro da estrutura do INCRA.

Em 2005 é publicado a primeira Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PNERA), parceria entre o MDA/INCRA/PRONERA juntamente com o Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/Ministério da Educação). Participaram da pesquisa 1.651 municípios brasileiros, 5.595 projetos de assentamento em um total de 522 mil famílias. (MDA, INCRA, PRONERA, 2011, p.9).

No período de 1998 a 2008, o programa veio em um nível crescente sempre envolvendo mais universidades, secretarias de educação, escolas federais, numa ação conjunta com os movimentos sociais e sindicais e o INCRA, visando o desenvolvimento dos assentamentos. De acordo com Rolf Hackbart, o ex-presidente do INCRA, nos 10 primeiros anos de existência, “o PRONERA alfabetizou, escolarizou, capacitou e graduou cerca de 500 mil jovens e adultos atendidos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária”. (HACKBART, 2008, p.12).

Houve um crescimento tanto em número de educandos em sala de aula como em quantidade de recursos financeiros investidos. Em informal conversa, no ano de 2007, com um procurador federal sobre o programa, o mesmo fez-me a observação segundo a qual “um programa enquanto

tímido e com poucos resultados, não tem problemas para os políticos e para as classes dominantes, mas quando ele começa a tomar um vulto e atende um número maior de pessoas na sociedade, aí é o momento que começa a incomodar. Portanto, se faz necessário dar uma freada”.

No ano de 2008, em pleno auge do seu crescimento, o PRONERA passou por grandes obstáculos para a consecução de seus objetivos.

Em 30 de maio de 2008 o INCRA publica a Norma de Execução No. 73 que suspende o pagamento de bolsas nos convênios do PRONERA e apresenta os novos valores de Aluno/Ano, dada ausência de uma legislação específica para este fim. Esta medida redundou numa parceria entre o INCRA e o CNPq, ocorrida posteriormente no ano de 2009, com a finalidade de garantir o pagamento das bolsas dos coordenadores e alunos dos cursos em vigência.

Ainda no ano de 2008 ocorreu uma denúncia relatando “possíveis” irregularidades na gestão do convênio entre o INCRA, Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual (FAESPE) com interveniência da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), no curso de graduação em agronomia. O Tribunal de Contas da União – TCU, paralisou, por dois anos, o Programa de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), editando o Acórdão No. 2653/2008, que entre outras, traz questões que afetaram o instrumento de parceria e os princípios operacionais que regem as ações do PRONERA, ou seja, os convênios e a participação dos movimentos sociais parceiros:

9.4.3.1. “em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório”; e

9.4.3.2. “iniba, (...) Qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à Reforma Agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido”. (TCU-Plenário, Acórdão 2653/2008,p.1).

Já em 2010, aconteceu reunião com o Presidente do Tribunal de Contas da União - TCU, onde estiveram: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, reitores e vice-reitores, professores e professoras, representantes do movimento social e sindicais e o INCRA, objetivando a continuidade do PRONERA e a revisão do Acórdão. Nesse período aconteceram várias manifestações por parte das parcerias constituídas nos Estados, em favor do reexame do Acórdão. Ainda nesse ano, 03 a 05 de novembro, foi realizado na Câmara dos Deputados, Auditório Nereu Ramos, em Brasília/DF, o IV Seminário Nacional do PRONERA com o propósito de tratar sobre a Reforma Agrária e a Educação do Campo. Saliente-se que neste Seminário foi assinado e publicado o Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA.

Em 2011 foi publicado o IV Manual de Operações do programa, visando atualizar os

normativos, de acordo com o art. 33º a Lei n.º 11.947/2009 e o Decreto n.º 7.352/2010, combinados com as orientações do Acórdão n.º 3.269/2010-TCU. Em 2012 ocorreu a III Oficina de Capacitação para Asseguradores do PRONERA, no intuito de capacitar, aperfeiçoar e atualizar os asseguradores às mudanças advindas no programa.

1.2 PRONERA e suas características

O objetivo do PRONERA é fortalecer a educação nas áreas de Reforma Agrária estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista promover o desenvolvimento sustentável (Manual de Operações do Pronera, 2004, p.17).

A estrutura organizacional do programa acontece em 2 níveis, nacional e estadual. Compostos pela: Gestão Nacional, exercida pela Direção Executiva e Comissão Pedagógica Nacional. A Direção Executiva é responsável pela administração e gestão do Programa, compostas por servidores do INCRA. A Comissão pedagógica é responsável pela orientação e definição das ações político-pedagógico do Programa e é composta por representantes da Coordenação Nacional, Universidades, Movimentos Sociais e Sindicais, Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e Emprego (Manual de Operações, 2004, p.19 e 20). Atualmente, essa gestão é exercida pela Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania (DDE) e Divisão de Educação do Campo (DDE-1), com a assessoria e consultoria da Comissão Pedagógica Nacional (CPN).

A Gestão Estadual, formado por um Colegiado Executivo Estadual (Manual de Operações, 2004, p. 20) tem por atribuição de divulgar, coordenar, articular, implementar, acompanhar e avaliar o programa; mobilizar, dinamizar e orientar as atividades educacionais; promover parcerias; e avaliar as atividades pedagógicas realizada em seu estado. O Colegiado é formado por representantes da Superintendência Regional do INCRA, instituições de ensino, movimentos sociais e sindicais, e do governo de estado e municipal. Com o novo Manual de Operações em 2011, essa Gestão Estadual mantém um Colegiado Executivo Estadual coordenado por um servidor do PRONERA no Estado.¹

De acordo com o Manual de Operações de 2004, as populações a serem atendidas pelo PRONERA são jovens e adultos dos projetos de assentamento criado pelo INCRA, ou por órgãos estaduais de terras, desde que haja parceria formal entre o INCRA e este órgão. Contudo, por necessidade de normatizar o Decreto No. 7.352/2010, se edita o novo Manual de Operações do PRONERA em 2011, onde é alterado a nomenclatura de populações participantes do PRONERA para beneficiários do PRONERA e amplia o atendimento, ficando: população jovem e adulta das famílias beneficiárias dos projetos de assentamento criados ou reconhecidos pelo INCRA e do Programa

¹ Para os fins desta pesquisa estaremos utilizando os Manuais de Operação dos anos de 2004 e 2011, posto que foram modificados pelo e a partir das determinações do TCU-Plenário Acórdão 2653/2008.

Nacional de Crédito Fundiário - PNFC, conforme o parágrafo 1o. do artigo 1o. do Decreto No. 6.672, de 2 de dezembro de 2008; alunos de cursos de especialização promovido pelo INCRA; professores e educadores que exerçam atividades educacionais voltadas as famílias beneficiárias; e demais famílias cadastradas pelo INCRA.

Os projetos de formação da abrangência do PRONERA vão desde a alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e médio; passando pela formação profissional integrada concomitante ou não com ensino médio, por meio de cursos de educação profissional; formação profissional de nível superior e especialização em Residência Agrária e Educação do Campo. Também faz parte a atuação do PRONERA a capacitação e escolarização de educadores; formação inicial e continuada de professores de nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio de licenciaturas. O Programa pode, igualmente, fomentar a produção de materiais didáticos-pedagógicos, bem como a promoção de seminários, debates e outras atividades com o objetivo de subsidiar e fortalecer a Educação do Campo.

A Educação do Campo busca a produção do conhecimento para os sujeitos sociais em situação de Reforma Agrária, a partir de uma proposta diferenciada contendo um projeto:

... que reafirma como grande finalidade da ação educativa ajuda no desenvolvimento mais pleno do ser humano, na sua humanização e inserção crítica na dinâmica da sociedade de que faz parte; que compreende que os sujeitos se humanizam ou se desumanizam sob condições materiais e relações sociais determinada; que nos mesmos processos em que produzimos nossa existência nós produzimos como seres humanos; que as práticas sociais, e entre elas especialmente as relações de trabalho, conformam (formam ou deformam) os sujeitos. (CALDART, 2002,p.12)

Os princípios político-pedagógicos do Programa baseiam-se na relação indissociável da educação e do desenvolvimento territorial como condição essencial para a qualificação do modo de vida dos assentados. De acordo com o Manual de Operações (2004) os princípios básicos são:

Inclusão: ampliação das condições de acesso à educação como um direito social fundamental na construção da cidadania dos jovens e adultos que vivem em áreas de Reforma Agrária.

Participação: a indicação da demanda educacional é feita pelas comunidades das áreas da Reforma Agrária e suas organizações, que em conjunto com os demais parceiros, decidirão sobre a elaboração, execução e acompanhamento dos projetos. O princípio da participação do programa, traz os movimentos sociais para dentro das decisões, onde ele é um componente ativo e importante.

Interação: as ações são desenvolvidas por meio de parcerias entre os órgãos governamentais, instituições públicas de ensino, e instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos, movimentos sociais e sindicais, no intuito de estabelecer uma interação permanente entre esses sujeitos sociais pela via da educação continuada e da profissionalização do campo.

Multiplicação: a educação dos assentados (as) visa a ampliação não só do número de pessoas alfabetizadas e formadas em diferentes níveis de ensino, mas também no número de educadores (as), de técnicos (as), agentes mobilizadores (as) nas áreas de Reforma Agrária. (INCRA,PRONERA,2004,p.18)

Outro princípio adotado pelo PRONERA, que garante a realização de suas ações, é a parceria, entre os movimentos sociais e sindicais, as instituições de ensino e os governos estaduais e municipais. Segundo o Manual de Operações (2004) “Na parceria, o PRONERA se desenvolve por meio de uma gestão participativa, cujas as responsabilidades são assumidas por todos em uma construção coletiva na elaboração de projetos, no acompanhamento e na avaliação”. (MDA,INCRA,PRONERA,2004,p.18)

A participação é um dos critérios regulamentados pelo PRONERA para a execução de projetos educacionais. Trata-se de uma participação que se faz pela parceria. Considero que a parceria,nada mais é do que o "coração" do PRONERA, é essa pulsação do batimento com os parceiros envolvidos, que faz com que esse programa ultrapasse a fronteira do PRONERA, passando a discutir dentro das universidades, a participação das organizações sociais, fundamental para os projetos na perspectiva da Educação do Campo.

Para ROCHA (2009) a participação consiste basicamente numa coprodução entre os membros da sociedade civil e o Estado, ou seja, ela é um processo pelo qual os membros de uma sociedade têm parte na produção, gestão e uso dos bens públicos. (ROCHA,2009).

No tocante às propostas pedagógicas dos projetos executados pelo PRONERA considera-se além dos princípios político-pedagógicos, os princípios orientadores como o respeito a diversidade cultural, os processos de interação e transformação do campo, a gestão democrática, o acesso ao avanço científico e tecnológico que atenda o desenvolvimento dos assentamentos (Manual de Operações, 2004 e 2011). São princípios orientadores destas práticas:

Dialogo: uma dinâmica de aprendizagem-ensino que assegure o respeito à cultura do grupo, a valorização dos diferentes saberes e a produção coletiva do conhecimento;

Práxis: um processo educativo que tenha por base o movimento ação-reflexão-ação e a perspectiva de transformação da realidade, uma dinâmica de aprendizagem-ensino que, ao mesmo tempo, valorize e provoque o envolvimento dos educadores em ações sociais concretas e ajude na interpretação crítica e no aprofundamento teórico necessário a uma atuação transformadora;

Transdisciplinariedade: um processo educativo que contribua para a articulação de todos os conteúdos e saberes locais, regionais e globais garantindo livre trânsito entre um campo de saber e outro. É importante que nas práticas educativas os sujeitos identifiquem as suas necessidades e potencialidades e busquem estabelecer relações que contemplem a diversidade do campo em todos os seus aspectos: sociais, culturais, econômicos, de gênero, geração e etnia; e,

Equidade: o PRONERA poderá estabelecer diretrizes próprias para a articulação das suas demandas com as demais políticas públicas federais, estaduais e municipais que façam o diálogo entre educação, inclusão social, desenvolvimento

e redução regional das desigualdades. (MANUAL DE OPERAÇÕES, 2011, p.15).

Os movimentos sociais e sindicais dos trabalhadores rurais, as instituições de ensino públicas e/ou sem fins lucrativos, são os parceiros do PRONERA. Cabe aos Movimentos sociais e sindicais dos trabalhadores rurais as atribuições de identificar as demandas por educação nas áreas de Reforma Agrária, participar da elaboração e execução dos projetos, participar dos processos seletivos de capacitação educadores, acompanhar o processo pedagógico e colaborar na adequação curricular e metodológica dos cursos. Atribui-se ainda a estes parceiros a avaliação da aplicação dos recursos e a execução do plano de trabalho proposto no projeto. (INCRA, PRONERA, 2004, p.22-23).

Com atribuições bastante semelhantes à dos movimentos sociais e sindicais, as instituições de ensino devem ser coordenadas por um (a) professor(a) da instituição responsável pela implementação, acompanhamento e controle técnico-operacional do projeto, mediante apresentação periódica de relatórios parciais e um relatório final das atividades.

No ano de 2008, o PRONERA completou 10 anos de existência, foi um período de comemorações entre as 30 superintendências e seus parceiros. Comemorações tais como: seminários, feiras culturais, palestras, debates temáticos, audiências públicas, dentre outras. Tratava-se de um momento histórico para o programa, na medida em suas ações estavam se consolidando dentro da agenda estatal.

Após este período, o PRONERA foi alvo denúncias encaminhadas ao Tribunal de Contas da União resultando no Acórdão 2653/2008, modifica grande parte de sua estrutura de funcionamento, e, que passaremos a discorrer no segundo capítulo desta pesquisa.

CAPÍTULO II

O PRONERA: uma política pública diante do poder judiciário

Uma das concepções de Estado que inclui a sociedade civil da esfera política da correlação de forças, foi feita pelo pensador político italiano Antonio Gramsci. De acordo com Santos (2009):

Na perspectiva *gramsciana*, *sociedade civil* é concebida como o lócus da disputa pela hegemonia; o conjunto das organizações por onde se difundem, por um lado, as ideologias que sustentam a hegemonia das classes dominantes ou, por outro lado, as ideologias que servem de base para as classes dominadas atuarem no sentido da contra-hegemonia.(SANTOS,2009,p.2)

É neste contexto que Gramsci vai considerar que o Estado é formado pela somatória entre

sociedade política e sociedade civil, uma hegemonia permeada pela coerção. Segundo Diniz (1997):

GRAMSCI, referindo-se à relação Estado/governo e Estado/sociedade civil, identifica a noção liberal de Estado como uma representação corporativo econômica da ordem política. Isto representa, segundo o autor, uma confusão bastante comum entre sociedade civil e sociedade política - como duas esferas distintas e não intercambiáveis. Neste sentido, GRAMSCI propõe um novo conceito de Estado, baseado na ideia de que sua noção geral envolve tanto elementos constitutivos da sociedade civil quanto da sociedade política. (DINIZ, 1997,p.14).

Assim considerando, a relação Estado (sociedade política) e os Movimentos sociais (sociedade civil) é uma relação de conflito. Posto que os movimentos sociais buscam transformar os conflitos, muitos deles frutos das desigualdades e injustiças, em direitos e com isso ampliam a esfera pública.

O PRONERA pode ser compreendido como uma ampliação do espaço público e dos direitos dos sujeitos sociais do campo. Por se tratar de uma política que forja uma ação do Estado no sentido de incluir em seu planejamento as demandas da sociedade civil organizada em movimentos sociais. (SANTOS,2009).

A análise do presente capítulo constitui um bom exemplo para o entendimento do Estado como uma correlação de forças, onde as demandas da sociedade civil (movimentos sociais) são um complexo processo de luta por direitos e justiça social. No texto que se segue analisarei os impedimentos legais pelos quais passou o PRONERA em seu décimo ano de existência, em especial o Acórdão TCU 2653/2008.

A Constituição Federal de 1988 garante ações fiscalizatórias por parte do poder judiciários. É o caso do Tribunal de Contas da União - TCU que tem o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. As competências constitucionais privativas do Tribunal de Contas é matéria dos artigos 71 a 74 e 161, conforme descritas adiante².

- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;
- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;

- Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; e,
- Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais”. (Portal TCU – Fiscalização a Serviço da Sociedade)

Além das atribuições previstas na Constituição, várias outras têm sido conferidas ao Tribunal por meio de leis específicas. Destacam-se entre elas, as atribuições conferidas ao Tribunal pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O TCU, no exercício de suas atribuições, está autorizado a manifestar-se sobre as matérias de sua competência. Tais manifestações recebem o nome de *Acórdão*. Um Acórdão consiste em uma manifestação proferida por um órgão judicial, com o fito de externar posicionamentos com respeito a aplicabilidade de um determinado direito a uma situação fática específica. Sua estrutura compõe-se de uma ementa, um relatório, e a motivação. A síntese do Acórdão é denominada *ementa* e tem por finalidade resumir os pontos fundamentais. O relatório é a parte inicial do Acórdão, no qual são descritos os fatos do processo que contribuirão para o julgamento. A motivação ou fundamentação é resultado da análise dos juízes ou ministros onde são descritas as questões de fato e de direito exposta no relatório e que consistiram nas bases lógicas para a decisão. O dispositivo é a parte final do acórdão. Caracteriza a manifestação, ou seja, o posicionamento do judiciário.

Estes dispositivos jurídicos têm provocado uma certa expansão do poder judicial em que questões de repercussão política e/ou social vem sendo decididas por intermédio do Poder Judiciário “e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. (BARROSO, 2012, p.3)

Esta forma de inserção do poder judiciário na administração pública tem modificado o direcionamento de políticas públicas que garantem a materialização de direitos fundamentais.

Em 2008, o Tribunal de Contas da União – TCU levou ao conhecimento do INCRA o Acórdão n. 2.653/2008, emitido no âmbito do Processo TC 025.081/2006-8, em face de julgamento acerca do convênio 8/2005, assinado entre o INCRA e a FAESPE - Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual , com a interveniência da Universidade do Estado de Mato Grosso –

UNEMAT, que tem por objeto a realização de Curso de Agronomia com Ênfase em Agroecologia e Socioeconômica Solidária para 60 (sessenta) jovens e adultos assentados da Reforma Agrária dos Estados de Mato Grosso, Rondônia, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Paraná, no Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. Nos anos seguintes, uma série de leis, decretos e novos acórdãos deram nova roupagem ao PRONERA redundando na publicação de um novo Manual de Operações, no ano de 2011.

Ao décimo nono dia do mês de novembro de 2008 foi julgado pelo Tribunal de Contas da União - TCU – Plenário, o Processo TC 025.081/2006-8, objeto de denúncias de supostas irregularidades que abrangem desde de a aplicação dos recursos da União, até os princípios que regem a execução dos projetos implementados pelo PRONERA. Trata-se do Acórdão 2653/2008 – TCU- Plenário.

Constam no relatório do Acórdão 2653/2008 a descrição das denúncias arroladas:

Tratam os autos de denúncia formulada por cidadão devidamente identificado e contendo matéria de competência desta Corte de Contas, relatando possíveis irregularidades na gestão do Convênio nº 525133, assinado entre o INCRA e a UNEMAT, que tem por objeto a realização de curso superior para assentados. A denúncia é corroborada pelas Manifestações da Ouvidoria nº 07632, Ó7529e 07513 (fls. 29/31).

02. Na última instrução proferida nos autos (fls. 187/214), foi proposta a audiência dos responsáveis em relação às irregularidades, abaixo relacionadas, apuradas em sede de inspeção:

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

1- a audiência dos responsáveis abaixo relacionados, para que apresentem suas razões de justificativa por *terem*:

a) realizado pagamentos com recursos do convênio a professores da UNEMAT para proferirem aulas no âmbito do Projeto CAMOSC - Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo, em desacordo com o que preceitua o art. 167, X, da Constituição Federal, bem como o art. 25 § 1º, da Lei complementar n 101/2000;

b) realizado a contratação de professores para ministrarem aulas no âmbito do Projeto CAMOSC - Curso e Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo sem a realização de licitação ou processo seletivo simplificado, permitindo que os docentes fossem indicados *por* organização externa à administração pública (MST), em afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, Constituição Federal), bem como, descumprindo orientação desta Corte de Contas (Acórdão TCU nº 1070/2003 - Plenário) e o art. 27 da Instrução Normativa, STN nº 0111997, no sentido de que a contratação com recursos federais recebidos por Estados e Municípios em sede de convênio devem ser obrigatoriamente licitados nos termos da Lei 8666/93;

c) realizado o pagamento, no 3º módulo do curso, de bolsa-auxílio a apenas 23 estudantes em detrimento dos demais, sem a utilização de qualquer critério, ofendendo o princípio da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal e, dando

ensejo a que a escolha fosse feita de modo pessoal, em detrimento do interesse público;

d) efetuado o pagamento de notas fiscais (Hotel Caiçaras, NF nº 1015 e nº 1112, fis. 703 e 707; Primo Lanches, NF nº 428 e nº 446, tfs. 700 e 760) sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes, contrariando o art. 62 da Lei 8666/93, bem como, encaminhando documentação comprobatória da prestação regular do serviço, sob pena de responsabilidade solidária;

e) descumprido o Plano de Trabalho do Termo de Convênio nº 008/2005, já que transferiram a execução de diversas atividades decisórias e de gestão que cabiam à UNEMAT e à FAESPE para os Movimentos Sociais do Campo (MST, MPA, PJR, CPT), infringindo os arts. 21 e 22 da IN 01/97;

f) incluído 13 aprovados no vestibular para o curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo - CAMOSC além do número inicial de 60 vagas, sem previsão editalícia, contrariando o item 3 do Edital 003/2005 - COVEST/UNEMAT, o art. 3º da Lei 8666/93, os princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal, bem como restringindo a competitividade do certame (art. 3º, § 1º, I, da Lei 8666/93).

Destas denúncias seguiram instruções normativas ao Incra a partir de determinações que afetaram a legitimidade dos regulamentos do PRONERA, contidos no Manual de Operações 2004, vigente à época. Trata-se de 5(cinco) determinações abaixo descritas:

(...) 9.4. determinar ao Incra que;

9.4.1. em relação aos pagamentos realizados pela Faespe referentes às notas fiscais de número 1.015 e 1.112, emitidas pelo Hotel Caiçaras, e 428 e 446, emitidas pela empresa Primo Lanches, sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes, adote providências tendentes a verificar se os serviços indicados naqueles documentos fiscais foram prestados a contento, instaurando, caso necessário, a devida tomada de contas especial para apuração, quantificação do débito e identificação dos responsáveis, inclusive no âmbito do próprio Incra, haja vista o dever de fiscalização que lhe foi atribuído na cláusula segunda, inciso II, alínea b, do termo de convênio 8/2005;

9.4.2. informe a este Tribunal de Contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação deste acórdão, as providências adotadas em relação ao subitem anterior, encaminhando à Secretaria Federal de Controle Interno, no mesmo prazo, a tomada de contas especial porventura instaurada;

9.4.3. caso pretenda oferecer cursos a público específico, afeto a sua área de atuação, a exemplo do que se verificou no âmbito do Projeto Camosc:

9.4.3.1. com relação ao instrumento a ser firmado com a entidade que se encarregará da execução do objeto, em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório (grifo meu);

9.4.3.2. iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à Reforma Agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido;

9.4.3.3. faça constar do termo de contrato exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize

processo. seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas exerçam qualquer influência na escolha do corpo docente;

9.4.3.4. adote medidas no sentido de divulgar o curso ao maior número possível de interessados, evitando restrição ao número de comunidades participantes;

9.4.3.5. na análise do projeto do curso, ser ministrado, avalie se foram empreendidos estudos prévios consistentes para definição do número de vagas a serem oferecidas, abstendo-se de se manifestar, após a conclusão do processo seletivo, favoravelmente ao aumento do número de vagas inicial, sob pena de afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade; (grifo meu).

Somente em 19 de janeiro de 2009, através do ofício 36/2009- TCU/SECEX-MT é que o INCRA recebe oficialmente a cópia do Acórdão nº 2653/2008, acompanhado do relatório e do voto daquele Tribunal da Sessão do Plenário realizado em 19/11/2008.

As determinações do TCU implicaram no impedimento de firmar novos convênios. Também foi perturbado o bom andamento dos convênios vigentes devido a suspensão do repasse de recursos na modalidade bolsa-auxílio.

Diante deste quadro de impedimento das ações do PRONERA diferentes medidas foram tomadas, para reverter e/ou flexibilizar as decisões do TCU.

A primeira iniciativa do Incra no sentido de fundamentar a impropriedade das decisões do TCU foi o parecer, de 25 de fevereiro de 2009, elaborado pelo jurista Fábio Konder Comparato.

Comparato enceta seu parecer categoricamente fundamentando a nulidade do processo administrativo a partir do art. 144 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União que as regras de denúncias:

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade. (COMPARATO,2009,p.1).

O jurista, no intento de expor a existência de jurisprudência sobre a matéria, faz referência a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal no julgamento de Habeas-Corpus nº84.827-3, de Tocantins citando as considerações do relator Ministro Marco Aurélio:

A envergadura do tema contrasta, a mais não poder, com a vida democrática, com a segurança jurídica que deve se fazer presente no dia-a-dia dos cidadãos. A esta altura, acolher a referida prática [denúncia anônima] é dar azo à repetição desse procedimento, passando-se a viver a época do terror, em que a honra das pessoas ficará ao sabor de paixões condenáveis, não tendo elas meio de incriminar aquele que venha a implementar a calúnia. O interesse público não está nesse modo de se chegar à responsabilidade de servidores e agentes públicos, mas, tanto quanto possível, na preservação da

imagem daqueles que atuam no serviço público, especialmente como agentes públicos e políticos. (COMPARATO,2009,p.1).

Assevera, igualmente, que a não identificação de um denunciante impede a possibilidade do contraditório, uma vez que o alvo da denúncia jamais poderá ter o direito de requerer danos morais ou materiais, não tendo direito à ampla defesa.

No que concerne ao mérito, Comparato (2009) analisa o item (9.4.3.1) que determina a substituição do instrumento convênio para o contrato. Segundo o parecerista o fato de o Pronera atuar necessariamente em parcerias com os:

...movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, as instituições públicas de ensino, as instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos e os governos municipais e estaduais”, desautoriza o programa a estabelecer o instrumento contrato, posto a relação indissociável entre parcerias e regime de comunidade de interesses e objetivos comuns. Neste caso não se justificaria a utilização de contratos administrativos pela sua natureza sinalagmática, ou seja, compromisso firmado entre partes com interesses contrapostos. (COMPARATO,2009,p.4).

Por fim, o jurista questiona o mérito do item (9.4.3.3) por determinar “ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso”, impeça que “questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas exerçam qualquer influência na escolha do corpo docente” (9.4.3.3), esclarecendo que a seleção de professores é competência da Universidade e não do Incra, e, que o impedimento da livre expressão política ou ideológica dos professores configuraria censura ideológica e cerceamento da liberdade de expressão da atividade intelectual e científica, consagrada no art. 5º, inciso IX da CF-88.(COMPARATO,2009,p4).

Ainda no mês de fevereiro do ano de 2009, foi elaborado um documento, assinado pela Coordenadora Geral de Educação do Campo e Cidadania, Clarice Aparecida do Santos. O documento em questão teve por objetivo atender à solicitação feita pela Procuradoria Federal Especializada do Incra que solicitou subsídio para elaboração da petição do Incra ao TCU face a determinação do Acórdão 2653/2008 no tocante de não se contratar, via convênio, a execução do PRONERA.

O texto busca fundamentar um dos princípios que regem as ações do PRONERA, qual seja a gestão participativa expressa na modalidade parceria fundamentada pela responsabilidade mútua de seus parceiros por meio de uma construção coletiva não só presente na elaboração dos projetos, mas também no seu acompanhamento e avaliação.

Santos (2009) ainda esclarece o significado da parceria enfatizando-a como uma reunião de pessoas, sociedade e comunidade caracterizando-se pelos objetivos e interesses comuns. Afirma,

igualmente, que o Incra celebra seus instrumentos de parceria por meio de convênios, em se tratando de instituições públicas de ensino estaduais e municipais e civis sem fins lucrativos. E por meio de Termo de Cooperação/Destaque orçamentário quando a parceria for executada com Instituições Federais de Ensino- IFE`s, objetivando a consecução de seus objetivos.

Na sequência a Coordenadora caracteriza o instrumento de execução modalidade convênio:

Conforme estabelece a Portaria Interministerial n.º127, de 29 de maio de 2008, que.

Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências, considera:

*VI - convênio - acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento **de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação**". (grifo da autora). (SANTOS,2009).*

Dando continuidade a suas argumentações, a Coordenadora passa a elencar a presença da participação e gestão democrática na forma da lei:

Constituição Federal de 1988

Capítulo II – Da Educação, da Cultura e do Desporto.

Seção I – da Educação

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (o grifo é nosso).

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, assim determina:

TÍTULO I

Da Educação

Art. 1º. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e

organizações da sociedade civil (grifo nosso) e nas manifestações culturais.

§ 1º. Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º. A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

TÍTULO II

Dos Princípios e Fins da Educação Nacional

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

...

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

X - valorização da experiência extra-escolar;

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Art. 14º. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A autora finaliza sua fundamentação destacando as prerrogativas da Lei de Diretrizes Operacionais para a Educação Básica do Campo à participação e gestão democrática no âmbito da educação.

Os art. 8º regulamenta as parcerias para garantir o desenvolvimento de experiências de educação básica e profissional; o art.9º que garante que as demandas por educação provindos dos movimentos sociais podem ser matérias estruturantes das políticas educacionais; o art.10 assegura a gestão participativa no sentido de possibilitar maior aproximação entre escola, comunidade, movimentos sociais, órgãos normativos do sistema de ensino e demais setores da sociedade civil.

É, considerando as determinações das Diretrizes, com respeito a participação, que Santos (2009) questiona a concepção de movimentos sociais como entes estranhos à administração pública considerando as recomendações legislativas. Neste contexto, o PRONERA materializa as garantias legais. A autora também ressalta que, no âmbito do programa, a participação dos movimentos e organizações sociais está regulamentada quanto aos processos de planejamento, acompanhamento e

avaliação, ficando a execução a cargo da administração pública.

As argumentações do parecer do jurista Fábio Konder Comparato (2009), bem como o documento elaborado pela Coordenadora Geral do PRONERA, Clarice Aparecida dos Santos serviram como fundamentação para Petição de 03 de março de 2009, que requereu o afastamento dos itens 9.4.3.1 e 9.4.3.2 do Acórdão 2653/2008 que determinam os instrumentos do contrato nas execuções do programa e o impedimento da participação dos movimentos sociais do campo, respectivamente.

Ao terceiro dia do mês de agosto de 2009, uma Petição, de categoria Embargos Declaratórios³, foi encaminhada para Tribunal de Contas da União requerendo “o efeito suspensivo⁴ dos itens questionado com a possibilidade de oferecimento de cursos do PRONERA por meio de convênio com a participação dos movimentos sociais...” (INCRA, 2009, p.5).

No início de setembro do mesmo ano, o Tribunal de Contas da União, em resposta a Petição de Agravo⁵ do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária edita o Acórdão nº2051/2009-TCU-Plenário; no qual é tratado o efeito suspensivo e do embargo declaratório, informando não caber embargos declaratórios em face de despachos. Segundo o documento esclarece que:

“...nos termos do art. 287 do Regimento Interno do TCU, os embargos de declaração são oponíveis em face de acórdãos do Tribunal, não se vislumbrando a possibilidade jurídica dessa espécie recursal em face de despachos.” (TCU, 2009, p.2).

O processo aqui descrito corresponde o que alguns analistas sociais e juristas denominam de ativismo judicial. Em texto publicado no Jornal Folha de São Paulo, na coluna “Tendências e Debates em 12 de dezembro do ano de 2009, e, intitulado *A contrarrevolução jurídica*; Santos (2008) afirma a existência de um ativismo judiciário conservador que está ocorrendo em todos os países latino-

³ Os Embargos Declaratório estão previstos no art.535 do Código de Processo Civil, de acordo com o artigo cabem embargos de declaração nos casos de sentença ou no Acórdão, obscuridade ou contradição, com indicação do ponto a que se deve pronunciar-se o juiz ou tribunal. Seu objetivo consiste no requerimento de revisão de alguns aspectos de uma decisão proferida. Esse requerimento deverá ser constituído se verificado em uma determinada decisão judicial a existência de omissão, contradição ou obscuridade. Cabe ao magistrado, a partir da análise do pedido de embargo exercer o juízo de retratação ou sanar possível falha existente no pronunciamento a pedido de uma das partes. (Gonçalves, 2011).

⁴ O Efeito suspensivo consiste na suspensão da eficácia de uma decisão (sentença) recorrida, até o seu julgamento final. (Siqueira e Angher, 2002)

⁵ Agravo é um recurso interposto perante juízo "ad quem", como o intento de reformulação de uma decisão interlocutória (que não põe fim ao processo) proferida pelo juízo "a quo". (FILHO, 2006).

americanos e têm bloqueado os avanços democráticos conquistados pelas vias das novas constituições pós-período ditatorial. No Brasil o ativismo judiciário conservador é fruto de convergência de elites político-econômicas e judiciais expressas que obstaculizam a ampliação dos direitos e espaços públicos dentre as quais o autor destaca os pedidos de anulação:

“... de turmas especiais para os filhos de assentados da Reforma Agrária (convênios entre universidades e Incra), de escolas itinerantes nos acampamentos do **MST**, de programas de educação indígena e de educação no campo” (Santos, 2008).

Para Barroso (2012):

“... o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (BARROSO,p.5)”.

Ainda de acordo com este autor, o ano de 2008 foi marcado pela Centralidade da Corte, ou seja, do poder judiciário na tomada de decisões que envolveu questões de amplo alcance da política, implementação de políticas públicas. Pode-se inferir destas considerações de Barroso (2012) que o campo da política, entendida como participação da sociedade civil na formulação de demandas para compor a agenda Estatal, é impropriamente ocupado pelas decisões judiciais, se considerarmos a questão do avanço da democracia enquanto um regime político comprometido com a expansão de a criação de direitos.

Assim considerando, temos que as inúmeras decisões judiciais tomadas em relação aos fundamentos e princípios de atuação do Programa Nacional de Educação na Reforma AGRÁRIA, configura uma fragilização da sua autonomia, ao mesmo tempo que obstaculiza, no âmbito do PRONERA, a execução de gestões participativas, tão cara à democracia e ao exercício da cidadania.

Contudo, estes episódios não ocorreram sem resistências por parte do INCRA e das entidades parceiras do PRONERA. Na data de 26 de fevereiro de 2010, a Rede Mineira Por uma Educação do Campo⁶, organização do Estado de Minas Gerais levou a público uma moção de repúdio ao Acórdão

⁶ A Rede Mineira de Por uma Educação do Campo é formada pelas seguintes instituições: ASA-MG- Articulação do Semi árido Mineiro; APJR – Associação de Promoção da Juventude Rural de Governador Valadares; AMEFA – Associação Mineira das Escolas-Família Agrícola; CPT-MG – Comissão Pastoral da Terra de Minas Gerais; CEDEFES – Centro de Documentação Elói Ferreira da Silva; CÁRITAS DIOCESANA VALE DO JEQUITINHONHA; FETAEMG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais; FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de MG; MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; MPA – Movimento do Pequenos Agricultores; CAT – Centro Agroecológico Tamanduá; CAA - Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas; EQUIPE RURAL DO MUCURI;

2653/2008 do TCU. O documento inicia caracterizando a Educação do Campo pela sua pluralidade e por garantir do direito à educação para as pessoas que vivem no campo, direito a ser assegurado pelo Estado Democrático. O documento caracteriza as determinações do Acórdão 2653/2008 como um retrocesso histórico, lamentando o posicionamento do TCU, principalmente com a restrição a participação dos movimentos sociais dos campos no PRONERA:

Lamentamos tal posicionamento e consideramos um retrocesso na história do nosso país. Fato, que fere a democracia conquistada à custa das vidas de muitos cidadãos brasileiros, além de confrontar nossa Constituição Federal que garante a participação da sociedade civil e desconfigura a proposta do Programa. (REDE MINEIRA,2010).

Em 13 de julho de 2009 o Colegiado Estadual do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária se reúne para elaboração de requerimento ao Tribunal de Contas da União. Expõe, igualmente, considerações sobre a estrutura de funcionamento do PRONERA, seus resultados e as dificuldades trazidas pelas determinações jurídicas dos Tribunais. Segundo o documento, estas determinações implicaram na desautorização do INCRA a realização de novos convênios, a partir das quais se requer, do TCU, esclarecimentos em caráter de urgência:

Diante do exposto apresentamos a urgência de uma solução para os seguintes pontos:

- 1- A apreciação dos embargos declaratórios opostos pelo INCRA (protocolo 0000441714030) nos autos do Processo TC 025.081/2006-8 do Tribunal de Contas da União, seu conhecimento e provimento, a fim de esclarecer se o órgão está autorizado desde já, a realizar novos convênios para oferecimento de novos cursos no âmbito do Pronera, bem como de aceitar a participação dos movimentos sociais.
- 2- Na apreciação final do mérito, garantir que o Pronera seja executado conforme seu Manual de Operações, inclusive no que diz respeito a participação dos movimentos sociais e sindicais do campo como protagonistas deste Programa e do direito subjetivo da educação.
- 3- Na apreciação final do mérito, admitir ainda a realização de convênios entre INCRA e entidades executoras, por ser política educacional que se enquadra nos requisitos elencados na legislação pertinente. (INCRA,PRONERA SR-02, 2010, p.5-6).

Ao décimo sétimo dia do mês agosto de 2010 o Incra emite um convite aos parceiros do PRONERA, para participar de audiência com o presidente do Tribunal de Contas da União para

solicitar novo Acórdão favorável aos recursos do Incra, afim de garantir a continuidade das parcerias. Trata-se de uma reunião expondo a imperiosa celeridade do julgamento do Acórdão 2653/2008:

O coordenador do setor de educação do MST, Edgar Kolling, contou que durante a paralisação dos convênios, 50 mil pessoas deixaram de entrar em processo de escolarização. “Nós temos pressa. O Pronera é a política mais eficaz na nossa história. Formamos uma grande massa crítica. Isso antes era um trabalho da Igreja. É gente pobre que está proibida de estudar. (LOPES, 2010, s/p.).

O resultado da reunião foi um julgamento proferido pelo Sr. Junior Marques, secretário de recursos no TCU, segundo o secretário:

...reconheceu a importância do encontro para entender melhor o caso. “Aconteceu uma assimetria de informação, agora temos condições de avaliar um caso que afeta diretamente a sociedade. Depois de depoimentos tão emocionados podemos ter a dimensão da decisão tomada”, disse. “Gostaria que essa reunião tivesse sido antes para que não tivéssemos passado tanto tempo com algo tão importante. Quero assegurar a continuidade do programa. Não podemos desanimar, precisamos estar conscientes da nossa capacidade de mudar a realidade”, completou. (LOPES, 2010, s/p.).

No quarto mês após da audiência supra, o Tribunal de Contas da União editou O Acórdão nº3269/2010- TCU – Plenário que consiste no reexame-resposta ao interposto pelo Incra nos subitens 9.4.3.1. e 9.4.3.2. do Acórdão 2653/2010, cujas determinação foram:

9.1. *conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;*

9.2. *em consequência ao disposto no subitem precedente:*

9.2.1. *tornar insubsistente o subitem 9.4.3.1 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário (Sigiloso);*

9.2.2. *conferir nova redação aos subitens 9.4.3, 9.4.3.2 e 9.4.3.3 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário (Sigiloso), que passa a vigorar como se segue:*

“9.4.3. caso pretenda oferecer cursos a público específico, afetos a sua área de atuação no âmbito do Pronera, inclusive no caso de convênios já aprovados mas com execução ainda não iniciada:

9.4.3.2. no prazo de 60 dias, ajuste o Manual do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, aprovado pela Portaria nº 282/2004 e outras normas correlatas visando a acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos/atividades realizadas no seu âmbito, a fim de impedir a recorrência das seguintes irregularidades:

9.4.3.2.1. restrição à participação de alunos que não pertençam a determinado movimento social;

9.4.3.2.2. inserção nos projetos educacionais de disciplinas ou atividades curriculares ou extracurriculares que visem à formação de técnicos militantes ou a concessão de privilégios indevidos a movimentos sociais ou entidades afins;

9.4.3.2.3. previsão de indicadores de resultado qualitativos dos cursos, tendo por base o acompanhamento político, pedagógico,

técnico e social por parte dos movimentos sociais;

9.4.3.2.4. previsão de avaliações dos discentes com base em seu comprometimento com os movimentos sociais;

9.4.3.3. faça constar dos instrumentos de contratação exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas influenciem a escolha do corpo docente;”

9.2.3. manter inalterados os demais comandos do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário (Sigiloso);

A solicitação de reexame pelo TCU aos subitens 9.4.3.1. e 9.4.3.2. do Acórdão 2653/2010 resultou em nova redação dos mesmos. Porém se observamos, numa visão comparativa, os conteúdos dos subitens do Acórdão 2653/2010 e do Acórdão nº3269/2010.

Acórdão2653/2010	Acórdão 3269/2010
<i>9.4.3.1. com redação ao instrumento a ser firmado com a entidade que se encarregará da execução do objeto, em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório;</i>	<i>9.2.1. tornar insubsistente o subitem 9.4.3.1 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário (Sigiloso);</i>
<i>9.4.3.2.iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à Reforma Agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido;</i>	<i>9.4.3.2. no prazo de 60 dias, ajuste o Manual do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, aprovado pela Portaria nº 282/2004 e outras normas correlatas visando a acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos/atividades realizadas no seu âmbito, a fim de impedir a recorrência das seguintes irregularidades</i>

Com respeito a decisão do TCU no Acórdão de reexame, o subitem 9.4.3.1. do Acórdão inicial perde seu valor ou fundamento legal, restituindo ao PRONERA a prerrogativa de firmar convênios. No subitem 9.4.3.2. que determina a inibição regulamentada da participação da execução dos projetos do programa por parte dos movimentos sociais, qualificados pelo TCU como entes estranhos a administração pública.

No item 57, do Acórdão-Reexame, que trata da instrução referente a participação dos movimentos sociais do voto consta que:

Pelos fundamentos dos respectivos pareceres, anotados no relatório precedente, os quais incorporo às minhas razões, e levando em conta as balizas constitucionais e a legislação federal transcritas neste voto, entendo que assiste razão parcial ao recorrente, não se podendo

excluir os parceiros das fases de acompanhamento e de avaliação geral dos cursos. (TCU,2010,p.25)

O reexame, por sua vez, determina, por fim, a reedição de novo manual, no ínfimo prazo de 60 dias, tomando atenção a elementos que configure irregularidades, referentes à participação dos movimentos sociais, instrumentos de execução etc. Esta determinação modificou sobremaneira a estrutura de funcionamento do PRONERA trazendo avanços/possibilidades e retrocesso/impedimentos às ações do programa.

Considerações Finais

Ao longo desta pesquisa buscou-se reconstituir parte da história do PRONERA destacando a gestão participativa como uma das suas mais relevantes características. É neste sentido que no período 2008-2011, demarcado para este estudo, tomamos como objeto de análise o Acórdão 2653/2008, intencionado compreender possíveis consequências das determinações do Tribunal de Contas da União na estrutura de funcionamento do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.

Identificamos três grandes impactos estruturais; o primeiro diz respeito à regulamentação do programa; o segundo refere-se aos procedimentos de execução de suas atribuições, e o terceiro concerne ao caráter participativo da gestão do Pronera.

A primeira grande mudança oriunda das denúncias que redundaram no Acórdão 2653/2008 e no seu reexame Acórdão 3269/2010 foi a exigência de reformulação dos regulamentos internos do PRONERA, o Manual de Operações. Tais exigências alteram o escopo da gestão participativa, no âmbito da autonomia do PRONERA; autonomia alicerçada em seus princípios político-pedagógicos e operacionais-metodológicos, tal como constava no Manual de Operações 2004, regulamento vigente em ocasião das determinações do Tribunal de Contas da União. Este Manual regulamentou a gestão participativa e a construção coletiva na execução dos projetos como um princípio educativo para o exercício e desenvolvimento da cidadania, possibilitando o compartilhamento de suas ações

O Manual de Operações 2011, diante das exigências jurídicas, assumiu um caráter restritivo, limitando a possibilidade de materialização de uma gestão verdadeiramente compartilhada. No item que trata dos critérios para análise dos projetos, por exemplo, consta a restrição a inserção nos projetos educacionais de disciplinas que visam a formação de técnicos militantes, proíbe os indicadores de resultados qualitativos dos cursos por parte do movimento social. Ou seja, o Manual 2011 invalida os princípios operacionais do Manual 2004 que conferia maior autonomia ao PRONERA em suas execuções e a participação dos movimentos sociais.

A segunda mudança afetou os procedimentos de execução das atribuições do programa. Na vigência do Manual 2004 o **procedimento** de tramitação para aprovação de um projeto requeria:

- 1- O levantamento e apresentação de uma demanda por um movimento social do campo a uma instituição de ensino pública e/ou sem fins lucrativos;
- 2- A apresentação do projeto ao PRONERA pela instituição de ensino;
- 3- O encaminhamento para uma superintendência regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária para análise de viabilidade geral do projeto;

- 4- Em caso de viabilidade positiva, o projeto seria encaminhado para a Coordenação Nacional de Educação do Campo e Cidadania(DDE) para ser analisado pela Comissão Pedagógica Nacional (CPN) afim de emitir parecer acerca da estrutura pedagógica do projeto, bem como sua vinculação com os princípios do PRONERA e ao formato estabelecido pelo Ministério da Educação e ser aprovado ou não pela DDE.
- 5- Em caso de aprovação o projeto retorna para a superintendência regional, entrar em processo de execução, momento em que se firma o convênio entre o PRONERA e a Instituição parceira

Essas são as fases de tramitação do projeto previstas dentro do PRONERA desde seu surgimento, a partir do ano de 2008 novas modalidades de instrumentos de parcerias são instituídos pelo INCRA:

Quadro II

TIPOS DE INSTITUIÇÕES	MODALIDADES DE INSTRUMENTOS	PROCEDIMENTOS
Órgão Federal	Termo de Cooperação/Destaque Orçamentário	Sem alteração.
Instituições Estaduais e Municipais	Convênios	Sem alteração
Instituições Privadas sem fins lucrativos	Convênio	Chamamento Público por meio de edital de ampla concorrência.
Quaisquer instituições	Contrato	Processo licitatório para serviços simples (hospedagem, alimentação, etc)

Se a ampliação das modalidades de instrumentos de execução abre maior possibilidades de escolha ao programa, também subverte seus princípios ferindo sua autonomia e colocando-o vulnerável a executar seus projetos com entidades não afinadas com as propostas democratizantes inerentes à Educação do Campo.

Com respeito ao caráter participativo da gestão do PRONERA, as determinações jurídicas do TCU representaram um obstáculo à concepção de parceria do programa. A participação entendida como um processo no qual os membros de uma sociedade têm garantido o direito de ser parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens públicos, sempre foi uma característica diferenciada do PRONERA. O Acórdão 2653/2008 e seu reexame Acórdão 3269/2010, ao restringir a participação dos movimentos sociais, não só descaracterizou o PRONERA como também acabou por reforçar a

divisão existente entre a esfera estatal e civil. Especialmente ao considerar como irregular a execução dos projetos implementados pelo programa a entes classificados como exteriores a administração pública; numa concepção tecnocrata, que estimula a centralização das decisões coletivas nas mãos de uma elite minoritária, excluindo a sociedade civil dos processos decisórios; aspecto que empalidece o caráter democrático do próprio Estado. Para Rocha (2009):

...[o] modelo de gestão participativa e descentralizada no Brasil tem enfrentado grandes dificuldades, uma vez que a tradição centralizadora e autoritária que sempre marcou o Estado brasileiro impingiu, nas agências governamentais, um padrão de gestão completamente independente da sociedade e atrelado ora aos ditames da burocracia, ora aos interesses dos detentores do poder.(ROCHA,2009,p.20).

Contudo, as exigências jurídicas feitas ao PRONERA não ocorreram sem resistências do próprio agentes públicos do INCRA e da sociedade civil, representada pelos movimentos sociais do campo e as universidades parceiras. As mobilizações contra as determinações jurídicas acabaram por reforçar um novo debate no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, a transformação do PRONERA de uma política de governo para uma política de Estado. Também exigiram uma capacitação mais adequada às novas atribuições dos gestores do Programa, permitindo uma melhor atuação e gestão do PRONERA; como exemplo das instrumentalizações dos gestores quanto aos processos licitatórios; normatização de acompanhamento dos resultados auferidos pelos projetos executados, dentre outros.

Assim considerando, pode-se compreender numa visão mais ampla que todo processo gerado pelas determinações jurídicas contribuíram para a regulamentação do PRONERA como uma política pública para a Educação do Campo, por meio da aprovação do Decreto n.º 7.352/2010, que *Institui a Política Nacional de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária*. A transformação de uma política de governo em uma política de Estado, ainda que o mesmo tenha sido instituído via decreto. Governamental, as funções do PRONERA possui um caráter de política pública que amplia do direito social da educação para os sujeitos do campo. Trata-se de uma garantia de continuidade de suas ações ao mesmo tempo em que estatui as responsabilidades constitucionais do Estado com respeito aos direitos sociais, ou como muito bem questionou Molina (2008):

O fato de estar inscrito na Constituição Federal a existência dos direitos sociais faz com que essa determinação passe a orientar todo o ordenamento jurídico. Conforme alerta Eros Grau, “não se examina a Constituição em tiras, aos pedaços”. O fato de estar inscrito nos princípios fundamentais da Carta Magna, os direitos sociais exigem que toda a análise da Constituição seja orientada a partir dessas determinações, ou seja, o que seria suficiente para

garantir o constrangimento pelo Judiciário para exigir o cumprimento desses direitos. A materialidade desses direitos exige que o Estado construa políticas públicas para sua oferta. A partir desses argumentos nos quais se baseiam parte significativa da doutrina e da jurisprudência, que consideram os direitos sociais passíveis de submissão à Justiça, não deveríamos inverter o pólo da relação do Pronera nas ações civis públicas? Ao invés de termos impetrada contra o Programa uma série delas, como por exemplo, quando começamos os cursos de Agronomia e de Direito, não deveríamos pensar que as organizações dos trabalhadores e o próprio Ministério Público deveriam questionar e constranger judicialmente, em função das mais de 700 mil pessoas nas áreas de Reforma Agrária que não tiveram garantido o acesso à educação fundamental, direito público subjetivo? (MOLINA,2008,p.25).

O estudo aqui apresentado não visa esgotar as possibilidades de análise das consequências de ações judiciais a políticas públicas promotoras de direitos sociais, mas tão somente contribuir com um arcabouço informativo que poderá contribuir para novos olhares sobre a importância de políticas públicas que adotam uma modalidade gestão participativa e democrática.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília - DF;

Plano Nacional de Educação – Lei n.º 10.172, de 09/01/2001;

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394, de 20/12/1996), regulamentada pelo Decreto n.º 2.208, de 17 de abril de 1997.

Lei n.º 11.947/2009.

Decreto 7.352/2010, de 04 de novembro de 2010, que “*Dispõe sobre a política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária*”.

Decreto n.º 6.170/2007.

Decreto n.º 6.672, de 02.12.2008.

Portaria Interministerial MP/MF/MCT n.º 127/2008.

Resoluções do Conselho Nacional de Educação relativa às normas para o ensino superior no Brasil, normas para os cursos técnicos de nível médio e graduação tecnológica.

Resolução CNE/CEB n.º 01/2002 – Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

Resolução CNE/CEB n.º 01/2006 – relativo à Pedagogia da Alternância.

Manual de Operações do PRONERA, 2011.

Acórdão n. 2653/2008 – TCU Plenário.

Acórdão n. 3269/2010 – TCU Plenário.

Nota Técnica Coordenação–Geral de Educação do Campo/Comissão Pedagógica Nacional do PRONERA – Brasília - Distrito Federal - 23/02/2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. In: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>, acesso em 08 de agosto de 2014.

CALDART, R. Por Uma Educação do Campo: traços de uma identidade em construção In: KOLLING, E. J.; CEROLI, P.R; CALDART, Roseli (orgs) **Educação do Campo Identidade e Políticas Públicas**; Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002, p. 09- 22 (Por uma Educação do Campo, 4).

DINIZ, Daise F. **Movimentos da Cidade, BH em Movimento: Ação Política, cultura Popular e Cidadania na Vila Ventosa**. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós Graduação em Ciência

Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 1997.

LEVINO, José. **O massacre de Eldorado dos Carajás: se calarmos, as pedras gritarão**. O Jornal a Verdade. <http://averdade.org.br>, abril de 2012)

SOUZA, P. N. Pereira de Souza; SILVA, Eurides B. da. **Com entender e aplicar a Nova LDB** SP: Pioneira, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de Gestão Exercício 2004 INCRA**, fevereiro, 2005.

_____, PRONERA, Manual de Operações, 2004.

_____, PRONERA, Manual de Operações, 2011).

_____, PRONERA-SUPERINTENDENCIA REGIONAL DO ESTADO DO CEARÁ- (SR-02). Requerimento de 13 de julho de 2010, 2010).

_____. Petição 73/2009, Brasília, 2009

_____, Parecer de COMPARATO, Fábio Konder, Acórdão 2653/2008-TCU-Plenário, 2009.

FILHO, Vicente Greco. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 17ª ed., v. II, São Paulo: Editora Saraiva. São Paulo, 2006.

GONÇALVES, Marcus Vinicius. **Rios Direito processual civil esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HACKBART, Rolf. Apresentação, In: SANTOS, Clarice Aparecida (orgs). **Campo – Políticas Públicas – Educação - Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo**. 2008, p. 19- 86 (Por uma Educação do Campo, 7).

LOPES, Cecília. **Entrevista com Reitores**, s/p in: Secretaria de Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MOLINA, Mônica C..**A contribuição do Pronera na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável**, tese de doutorado, 2003.

MOLINA, Mônica Castagna. A Constitucionalidade e a Justicibilidade do Direito à Educação dos Povos do Campo. in: SANTOS, Clarice Aparecida (Org) **Por uma Educação do Campo-Políticas Públicas** caderno 7, Brasília, 2008.

REDE MINEIRA POR UMA EDUCAÇÃO DO CAMPO, Moção de Repúdio ao Acórdão 2653/2008 do TCU, 2010.

ROCHA, Roberto. A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza Santos. **Ativismo judicial e contrarrevolução jurídica**. In:<http://politicajustica.blogspot.com.br/2009/12/ativismo-judicial-e-contrarrevolucao.html>, acesso 05 de setembro de 2014

SANTOS, Clarice A. **Educação do Campo e Políticas Públicas no Brasil: a instituição de políticas públicas pelo protagonismo dos movimentos sociais do campo na luta pelo direito à educação**. (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação pela Universidade de Brasília, 2009.

SIQUEIRA, Luiz Eduardo Alves de. ANGHER, Anne Joyce. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Rideel, 2002. In: <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1137/Efeito-suspensivo>; acesso em 30 de agosto 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. – **Fiscalização a Serviço da Sociedade** in:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_competencias acesso em 25 de agosto,2014.

_____ Acórdão 2653/2008, Brasília, 2008.

_____ Acórdão 3269/2010, Brasília, 2010.

Anexos

ANEXO I

**Tribunal de Contas da União**

Secretaria de Controle Externo - MT
Rua 2 - esquina com Rua C - Setor A Qd 4 Lote 4 Centro Político Administrativo
Cuiabá/MT 78050-970
(65) 3644-2772 - secex-mt@tcu.gov.br

**COMUNICAÇÕES
PROCESSUAIS**
439450230

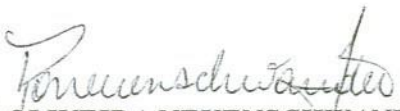
NATUREZA COMUNICAÇÃO	OFÍCIO N.º	DATA	PROCESSO N.º
	36/2009-TCU/SECEX-MT	19/01/2009	025.081/2006-8
DESTINATÁRIO ROLF HACKBART – Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -INCRA			
ENDEREÇO SBN – Quadra 1, Ed. Palácio do Desenvolvimento – Asa Norte		CIDADE / UF Brasília/DF	CEP 70.057-900

Senhor Presidente,

GABA-1
GAB-0246/2009-48
DATA: ____/____/____
FONES: 61 3411-7558/7746

Encaminho a Vossa Senhoria, para conhecimento, cópia do Acórdão n.º 2653/2008, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, adotado por este Tribunal em Sessão do Plenário de 19/11/2008, ao apreciar o processo de DENÚNCIA acima identificado.

Atenciosamente,


RENÉ OLIVEIRA NEUENSCHWANDER JUNIOR
Secretário Substituto

INCRA
Recabido na GABA
Em 27/01/2009
às 14:54 hs


1. Processo TC 025.081/2006-8 (Sigiloso, com 1 volume e 9 anexos em 13 volumes)
2. Grupo II – Classe VII – Denúncia
3. Interessado: identidade preservada
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MT
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia que trouxe ao conhecimento desta corte de contas indícios de irregularidade na condução do convênio 8/2005, assinado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – Faespe, com a interveniência da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso – Funemat, tendo como objeto “a realização do Curso de Agronomia para 60 (sessenta) jovens e adultos, reconhecidos pelo Incra como assentados nas áreas de Reforma Agrária dos estados de Mato Grosso, Rondônia, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Paraná, conforme consta no Projeto ‘Curso de Agronomia com Ênfase em Agroecologia e Sócio-Economia Solidária’, aprovado pela Coordenação Nacional do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera”;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária reservada, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, c/c os arts. 41, inciso I, alínea b, e 53 da Lei 8.443/1992, e com os arts. 235 e 250, § 1º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente denúncia, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rolf Hackbart;

9.3. excluir do rol de responsáveis arrolados nestes autos os Sr^{es} Abdala Untar, Elias Bortoli, Fádia Kassem Fares Garcia, Maria Auxiliadora Araújo Mahmud, Paulo Jorge Santos de Vasconcellos e Taisir Mahmudo Karim;

9.4. determinar ao Incra que:

9.4.1. em relação aos pagamentos realizados pela Faespe referentes às notas fiscais de número 1.015 e 1.112, emitidas pelo Hotel Caiçaras, e 428 e 446, emitidas pela empresa Primo Lanches, sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes, adote providências tendentes a verificar se os serviços indicados naqueles documentos fiscais foram prestados a contento, instaurando, caso necessário, a devida tomada de contas especial para apuração, quantificação do débito e identificação dos responsáveis, inclusive no âmbito do próprio Incra, haja vista o dever de fiscalização que lhe foi atribuído na cláusula segunda, inciso II, alínea b, do termo de convênio 8/2005;

9.4.2. informe a este tribunal de contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação deste acórdão, as providências adotadas em relação ao subitem anterior, encaminhando à Secretaria Federal de Controle Interno, no mesmo prazo, a tomada de contas especial porventura instaurada;

9.4.3. caso pretenda oferecer cursos a público específico, afeto a sua área de atuação, a exemplo do que se verificou no âmbito do Projeto Camosc:

9.4.3.1. com relação ao instrumento a ser firmado com a entidade que se encarregará da execução do objeto, em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório;

9.4.3.2. iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à reforma



agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido;

9.4.3.3. faça constar do termo de contrato exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas exerçam qualquer influência na escolha do corpo docente;

9.4.3.4. adote medidas no sentido de divulgar o curso ao maior número possível de interessados, evitando restrição ao número de comunidades participantes;

9.4.3.5. na análise do projeto do curso a ser ministrado, avalie se foram empreendidos estudos prévios consistentes para definição do número de vagas a serem oferecidas, abstendo-se de se manifestar, após a conclusão do processo seletivo, favoravelmente ao aumento do número de vagas inicial, sob pena de afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

9.5. determinar à Faespe e à Unemat que, na gestão de recursos públicos federais repassados mediante convênio, contrato de repasse, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres:

9.5.1. atente para o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, referentes à fase de liquidação da despesa, na qual os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço devem ser exigidos como condição para a autorização do pagamento;

9.5.2. quando não for possível, por questão de restrição financeira, repassar a todos os interessados o que lhes for devido, adote critérios objetivos de seleção ou de rateio, justificando prévia e expressamente os motivos que levaram a lançar mão de determinado critério;

9.5.3. empreenda estudos prévios consistentes para definição do número de vagas a serem oferecidas em cursos de formação e/ou aperfeiçoamento, abstendo-se de aumentá-las após a conclusão do processo seletivo, sob pena de afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

9.5.4. em respeito aos princípios da ampla concorrência e da probidade administrativa, em busca da contratação mais vantajosa para a Administração Pública, observe com mais acuidade as propostas encaminhadas para análise e julgamento com vistas a evitar que passem despercebidos indícios de fraude, como os verificados nos convites 1/2005 e 2/2005 conduzidos pela Faespe;

9.5.5. sob pena de desrespeito ao art. 7, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, somente licite obras e serviços que contarem com projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

9.6. alertar o presidente do Incra de que o descumprimento de decisão proferida por este tribunal de contas caracteriza conduta grave, passível de apenação dos responsáveis com a multa do art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, sem prejuízo da adoção de outras medidas necessárias à cessação da irregularidade;

9.7. remeter cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que o acompanham, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, para que adote as providências que entender cabíveis acerca dos indícios de que a participação dos professores no Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo estaria comprometendo a jornada regular de trabalho na Unemat;

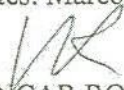
9.8. encaminhar à Polícia Federal, para que tome as providências que entender cabíveis, cópia da relação dos alunos aprovados no vestibular realizado no âmbito do Projeto Camosc, das certidões por eles apresentadas à Comissão de Vestibular da Unemat, da denúncia inicial, da instrução final da Secex/MT e do presente acórdão, juntamente com o relatório e o voto que o fundamentam, haja vista os indícios de que, no âmbito daquele projeto, documentação falsa ou inidônea estaria sendo apresentada pelos vestibulandos, dos quais era exigido que se enquadrassem na condição de assentado como pré-requisito para participação no processo seletivo;

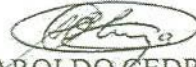
9.9. dar ciência desta deliberação ao denunciante;

9.10. arquivar os presentes autos.



10. Ata nº 43/2008 – Plenário.
11. Data da Sessão: 19/11/2008 – Extraordinária de Caráter Reservado.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: não há..
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Raimundo Carreiro.
 - 13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.


WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente


AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:


LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 025.081/2006-8 (Sigiloso, com 1 volume e 9 anexos em 13 volumes)

Natureza: Denúncia

Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra

Interessado: identidade preservada

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: DENÚNCIA. CONVÊNIO. INTERESSE RECÍPROCO INEXISTENTE. OBJETO TÍPICO DE CONTRATO. EXCLUSÃO DE ENVOLVIDOS DO ROL DE RESPONSÁVEIS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA ACOLHIDAS EM RELAÇÃO AO RESPONSÁVEL REMANESCENTE. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Com algumas alterações de forma, adoto como relatório a instrução de fls. 366/404 do vol. 1, elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado de Mato Grosso – Secex/MT, cujas conclusões contaram com a anuência do escalão dirigente da unidade:

“Tratam os autos de denúncia formulada por cidadão devidamente identificado e contendo matéria de competência desta Corte de Contas, relatando possíveis irregularidades na gestão do Convênio nº 525133, assinado entre o INCRA e a UNEMAT, que tem por objeto a realização de curso superior para assentados. A denúncia é corroborada pelas Manifestações da Ouvidoria nº 07632, 07529 e 07513 (fls. 29/31).

02. Na última instrução proferida nos autos (fls. 187/214), foi proposta a audiência dos responsáveis em relação às irregularidades, abaixo relacionadas, apuradas em sede de inspeção:

‘Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I – a audiência do responsáveis abaixo relacionados, para que apresentem suas razões de justificativa por terem:

a) realizado pagamentos com recursos do convênio a professores da UNEMAT para proferirem aulas no âmbito do Projeto CAMOSC – Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo, em desacordo com o que preceitua o art. 167, X, da Constituição Federal, bem como o art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000;

b) realizado a contratação de professores para ministrarem aulas no âmbito do Projeto CAMOSC – Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo sem a realização de licitação ou processo seletivo simplificado, permitindo que os docentes fossem indicados por organização externa à administração pública (MST), em afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, Constituição Federal), bem como, descumprindo orientação desta Corte de Contas (Acórdão TCU nº 1070/2003 – Plenário) e o art. 27 da Instrução Normativa STN nº 01/1997, no sentido de que a contratação com recursos federais recebidos por Estados e Municípios em sede de convênio devem ser obrigatoriamente licitados, nos termos da Lei 8666/93;

c) realizado o pagamento, no 3º módulo do curso, de bolsa-auxílio a apenas 23 estudantes em detrimento dos demais, sem a utilização de qualquer critério, ofendendo o princípio da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal e, dando ensejo a que a escolha fosse feita de modo pessoal, em detrimento do interesse público;

d) efetuado o pagamento de notas fiscais (Hotel Caiçaras, NF nº 1015 e nº 1112, fls. 703 e 707; Primo Lanches, NF nº 428 e nº 446, fls. 700 e 760) sem a efetiva comprovação do serviço

por meio do atesto nos documentos correspondentes, contrariando o art. 62 da Lei 8666/93, bem como, encaminhando documentação comprobatória da prestação regular do serviço, sob pena de responsabilidade solidária;

e) descumprido o Plano de Trabalho do Termo de Convênio nº 008/2005, já que transferiram a execução de diversas atividades decisórias e de gestão que cabiam à UNEMAT e à FAESPE para os Movimentos Sociais do Campo (MST, MPA, PJR, CPT), infringindo os arts. 21 e 22 da IN 01/97;

f) incluído 13 aprovados no vestibular para o curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo – CAMOSC além do número inicial de 60 vagas, sem previsão editalícia, contrariando o item 3 do Edital 003/2005 – COVEST/UNEMAT, o art. 3º da Lei 8666/93, os princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal, bem como restringindo a competitividade do certame (art. 3º, § 1º, I, da Lei 8666/93):

Responsável: Sr. Paulo Jorge Santos de Vasconcellos, Presidente da Fundação FAESPE, CPF 547.824.657-34;

Responsável: Sr. Taisir Mahmudo Karim, Reitor da UNEMAT, CPF 289.560.441-04;

Responsável: Sr. Abdala Untar, Coordenador do Projeto CAMOSC, CPF 117.301.106-

49.

II – a audiência do Sr. Rolf Hackbart, Presidente do INCRA, CPF 266.471.760-04, por ter usurpado competência da Secretaria do Tesouro Nacional ao editar normas (art. 3º, IN 18/2005) sobre execução financeira e orçamentária sem dispor de competência normativa para tanto, infringindo o art. 11 e 13, I, da Lei 9.784/99 e, em especial, permitindo o pagamento com recursos de convênios a professores universitários detentores de cargo público, o que agride o art. 167, X, da Constituição Federal e o art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000;

III – a audiência dos responsáveis abaixo consignados, para que apresentem suas razões de justificativa, em razão dos fortes indícios de fraude às licitações (Carta Convite nº 001/2005 e nº 002/2005, respectivamente, para a contratação de hospedagem e alimentação para os alunos do Projeto CAMOSC), tendo em vista que as propostas apresentadas pelas empresas nas duas situações foram flagrantemente elaboradas no mesmo computador, impressos na mesma impressora e feitos pela mesma pessoa, que só teve o pequeno trabalho de alterar a formatação da fonte do cabeçalho onde constava o logotipo da empresa concorrente, uma vez que até a distância entre os parágrafos, a ordem das palavras, o texto e o posicionamento relativo das frases eram idênticos, o que contraria o princípio do sigilo das propostas (art. 3º, § 3º, da Lei 8666/93), bem como configura infração penal pelo direcionamento do certame, previsto no art. 90 da Lei 8666/93 (fls. 638/642 e 745/748 do Anexo 3).

Responsável: Sr. Paulo Jorge Santos de Vasconcellos, Presidente da Fundação FAESPE, CPF 547.824.657-34;

Responsável: Sr. Taisir Mahmudo Karim, Reitor da UNEMAT, CPF 289.560.441-04;

Responsável: Sr. Abdala Untar, Coordenador do Projeto CAMOSC, CPF 117.301.106-

49;

Responsável: Srª Maria Auxiliadora Araújo Mahmud, Membro da Comissão de Licitação, CPF 486.916.821-91;

Responsável: Srª Fádía Kassem Fares Garcia, Membro da Comissão de Licitação, CPF 545.217.501-68;

Responsável: Sr. Elias Bortoli, Membro da Comissão de Licitação, CPF 197.245.350-53.

IV – a audiência dos responsáveis abaixo relacionados, para que apresentem suas razões de justificativa por terem, em relação aos procedimentos licitatórios Carta Convite nº 01/2005 (hospedagem) e nº 02/2005 (refeições), realizado a licitação sem a elaboração prévia de um projeto básico, impedindo a oferta, por parte dos licitantes, de uma proposta de preços condizente com o mercado e dificultando a obtenção por parte da administração de serviços que atendessem padrões mínimos de qualidade, além de infringir o art. 7, § 2º, I, da Lei 8666/93:

Responsável: Sr. Paulo Jorge Santos de Vasconcellos, Presidente da Fundação FAESPE, CPF 547.824.657-34;

Responsável: Sr. Taisir Mahmudo Karim, Reitor da UNEMAT, CPF 289.560.441-04;

Responsável: Sr. Abdala Untar, Coordenador do Projeto CAMOSC, CPF 117.301.106-49;

Responsável: Sr^a Maria Auxiliadora Araújo Mahmud, Membro da Comissão de Licitação, CPF 486.916.821-91;

Responsável: Sr^a Fádía Kassem Fares Garcia, Membro da Comissão de Licitação, CPF 545.217.501-68.'

03. Nos próximos parágrafos, será feita a análise das irregularidades apontadas acima:

Irregularidade I, 'a': realização de pagamentos com recursos do convênio a professores da UNEMAT para proferirem aulas no âmbito do Projeto CAMOSC – Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo, em desacordo com o que preceitua o art. 167, X, da Constituição Federal, bem como o art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000.

04. **Razões de justificativa** de Taisir Mahmudo Karim, Reitor da UNEMAT. Às fls. 254/256, o Sr. Taisir aborda os aspectos específicos do ponto em questão. Alega que não houve infringência ao art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000, posto que *'o recurso não veio para que fosse feito o pagamento de pessoal da UNEMAT, mas sim, para a execução do curso de agronomia, e a execução desse curso requer quadro de professores capacitados para que se possa cumprir com o dever de oferta de ensino com padrão de qualidade, como estabelecido no art. 3º, IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996)'*. Informa que os professores são remunerados com recursos do convênio, exclusivamente pelas atividades que desenvolvem junto ao projeto e não pelas atividades que desenvolvem na UNEMAT. Aduz que *'os professores do quadro da UNEMAT tem um aumento de sua carga horária para atuar nesses projetos específicos, o que gera direito de perceber por tal aumento, ou seja, esses docentes não estão percebendo remuneração pela atuação regular na UNEMAT, mas sim pela atividade que desenvolvem especificamente no Convênio'*. Segundo ele, a Lei 8954/94 autoriza as instituições de ensino a disponibilizar os seus servidores para atuarem nas atividades realizadas pelas fundações de apoio e que poderão remunerar os participantes destes projetos por meio de bolsa de ensino, pesquisa e extensão. E continua afirmando que *'mesmo que não houvesse essa autorização legislativa para o pagamento por meio de bolsa de ensino, (...) a Constituição Federal, em seu art. 37, XVI, 'a', permite o acúmulo de dois cargos de professor, o que seria uma permissão para que os docentes vinculados à UNEMAT também percebessem a remuneração pelo convênio, em virtude do diferencial de sua atividade de docência'*. Por fim, alega que os pagamentos foram feitos de boa-fé e que *'em momento algum foram utilizados para o pagamento de despesas de pessoal, mas sim como justa remuneração pelo desenvolvimento de atividades específicas junto ao projeto'*

05. **Análise:** Em primeiro lugar, convênio é instrumento de cooperação entre duas ou mais entidades que têm objetivos comuns, diferentemente do contrato, onde os objetivos são opostos. No convênio em questão, a União tem interesse comum com a UNEMAT na formação de jovens carentes que fazem parte dos movimentos sociais do campo, mas o atingimento desse objetivo pressupõe a ação coordenada e planejada dos dois atores. À União caberia fornecer recursos financeiros; à UNEMAT, fornecer recursos físicos e humanos para a consecução do objetivo. Portanto, a UNEMAT e, portanto, professores que fazem parte do projeto, estão ali na qualidade de partícipes de um convênio. A finalidade não é receber salário ou dinheiro, mas sim, executar uma atividade. Se a União quisesse contratar professores para pagar-lhes salários para ensinar os alunos do movimento social, faria um contrato. Pagaria por um serviço que deseja executado. No convênio, o interesse é de ambas as partes. Portanto, não caberia o pagamento de



salários e valores a servidores da UNEMAT, posto que eles deveriam estar à disposição do projeto em seu horário normal de trabalho. Além disso, muitas universidades adotam o regime de dedicação exclusiva (a UNEMAT inclusive), que permite que os professores fiquem integralmente à disposição da faculdade. Os professores, sejam de dedicação exclusiva ou não, exercem uma profissão *sui generis* em que nem toda a carga horária é efetivamente despendida em sala de aula, mas boa parte dela é contabilizada em outros trabalhos não objetivamente identificáveis, tais como, orientação a alunos, correção de provas, etc. Não é, portanto, justo nem correto que no horário vago que tem os professores para dar uma atenção aos alunos em atividades extra-classe, que se dediquem a outras atividades remuneradas (dar aula para o Projeto CAMOSC, por exemplo), situação agravada pelo fato de: a) ambas remunerações proverem dos cofres públicos; b) não ter havido, como iremos ver adiante, nenhum processo seletivo para a escolha dos docentes, permitindo a captura do interesse público pelo interesse de agremiações partidárias, ligadas aos movimentos sociais. Uma das partes que cabia, intrinsecamente, à Universidade nesse convênio era justamente desonerar (disponibilizar) os professores das aulas regulares para que estes dessem as aulas. Se fosse para retribuir por um trabalho extra, o convênio não é o instrumento mais adequado: seria um contrato, precedido de licitação prévia.

06. Em segundo lugar, a LRF veda a transferência de recursos de uma entidade governamental para outra, em seu artigo 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000. É condição para a transferência de recursos voluntários (convênios) que os mesmos não sejam aplicados em despesas de pessoal, conforme reza o art. 167, X, da Constituição Federal:

‘Art. 167. São vedados: (...) X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.’

07. Aparentemente, nem a legislação nem a Constituição Federal quiseram dar o entendimento restritivo que deu o responsável ao dispositivo ao alegar que *‘o recurso não veio para que fosse feito o pagamento de pessoal da UNEMAT, mas sim, para a execução do curso de agronomia’*. Ao Constituinte parecia não interessar a finalidade para a qual estava planejada a transferência voluntária. Importa sim, onde efetivamente foi gasto o recurso. E ele foi usado para pagar despesas de pessoal, não obstante a finalidade principal tenha sido a realização do curso. Mas, se o Governo Federal realizou um convênio com a UNEMAT, foi porque esta se comprometeu a disponibilizar sua mão de obra para o curso. Veja o que diz o Termo de Convênio nº 008/2005 (fl. 06 do Anexo 7) a respeito das obrigações do conveniente (UNEMAT/FAESPE): *‘b) responsabilizar-se pela remuneração dos professores contratados pela executora (...)* c) *garantir recursos humanos e materiais indispensáveis à execução das atividades previstas neste Convênio’*. Ou seja, a remuneração dos professores que participam do convênio é, segundo o próprio termo de ajuste, responsabilidade da conveniente (e não da União, através dos recursos repassados voluntariamente). O convênio só foi celebrado porque a UNEMAT possuía capacidade técnica-operacional para realizar o curso, mormente recursos humanos. Se assim não o fosse, em nome do princípio da impessoalidade, caberia a realização de licitação ou processo seletivo simplificado para a escolha dos professores para lecionarem aulas no âmbito do convênio, uma vez que remansosa jurisprudência desta Corte de Contas determina a obrigatoriedade para os convenientes de realizar licitações quando recebedores de recursos públicos federais transferidos voluntariamente.

08. A alegação do responsável de que *‘os professores do quadro da UNEMAT têm um aumento de sua carga horária para atuar nesses projetos específicos, o que gera direito de perceber por tal aumento, ou seja, esses docentes não estão percebendo remuneração pela atuação regular na UNEMAT, mas sim pela atividade que desenvolvem especificamente no Convênio’*, também parece não proceder. A União não fez convênio com os professores, mas como uma instituição de ensino estadual que se comprometeu (vide parágrafo anterior) a disponibilizar os recursos humanos e fazer o pagamento da sua remuneração. Se houve aumento

de carga horária em função destas atribuições, cabe à Universidade, com base em suas regras e na legislação aplicável à matéria, realizar, às suas custas, o pagamento de horas extras a seus funcionários, mas de modo algum poderia a concedente onerar, por falta de amparo legal, os recursos do convênio com essa finalidade. Os recursos são para os alunos, para o curso, e não para o pagamento de professores. Essa é exclusiva responsabilidade da UNEMAT.

09. Por outro lado, a IN STN 01/97 é a norma que regula a transferências de recursos a outras entidades no âmbito do Governo Federal. Segundo o art. 8º, II, deste diploma, temos que:

‘Art. 8º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

II – pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica.’

10. Em uma interpretação **contrariu sensu**, poder-se-ia supor que a vedação à transferência de recursos para despesas de pessoal se restringiria àquelas relacionadas com os serviços de consultoria ou assistência técnica e que, portanto, o pagamento de aulas a professores estaria permitido. Ainda que se adote esta interpretação mais abrangente da lei, não se pode olvidar, portanto, que, em qualquer caso, a responsabilidade pelo pagamento desses servidores era, no caso específico, nos termos do convênio, da entidade conveniente, e não da União, motivo pelo qual este dispositivo parece não afastar a irregularidade.

11. As alegações do responsável de que existe permissivo legal para o pagamento de bolsas (Lei 8954/94) e que a Constituição Federal permite o acúmulo de cargos (art. 37, XVI) não são justificativa para o fato em questão, pois não se está discutindo a legalidade do exercício cumulativo de cargos nem o pagamento de bolsas a professores, mas o pagamento desses valores com recursos do convênio. Rejeita-se as razões de justificativa apresentadas.

12. Razões de justificativa de Abdala Untar, Coordenador do Projeto CAMOSC. Às fls. 270/272, o Sr. Abdala Untar traz aos autos as razões de justificativa em relação à irregularidade I, ‘a’, acima. Nela, alega que os docentes, *‘quando atuavam no CAMOSC, tinham um aumento de sua carga horária de atividades e sua remuneração estava vinculada exclusivamente às horas trabalhadas no convênio, não se considerando as horas trabalhadas na UNEMAT; portanto, entendemos que os pagamentos desses professores têm o caráter de pagamento de pessoal, como disposto no art. 167, X, da Constituição Federal, até porque, a mesma Constituição permite o acúmulo de dois cargos de magistério (art. 37, XVI)’*. Informa ainda que *‘não era de responsabilidade do Coordenador Geral efetuar o pagamento dos docentes, mas apenas acompanhar sua ação pedagógica dentro do curso’*.

13. **Análise:** muito embora em suas razões de justificativa o gestor provavelmente tenha esquecido a palavra não, antes do texto *‘têm o caráter de pagamento pessoal’*, de sua defesa, é importante ressaltar que, ainda com a devida correção textual, as alegações não elidem a responsabilidade do gestor, posto que, da mesma forma que quando da análise acima, feita em relação à defesa do Reitor, entende-se que o eventual aumento de carga horária dos professores, se fosse o caso, deveria ser pago com recursos da própria UNEMAT, responsável, pelo Termo de Convênio, a disponibilizar o material humano e a fazer os pagamentos dos professores. A argumentação de que o Coordenador Geral não faz pagamentos também é infantil e não pode elidir a responsabilidade do gestor. Obviamente que ninguém faz o pagamento diretamente. É o próprio banco, depois de autorizado pelo ordenador de despesa, que faz o pagamento. Quem faz o pagamento físico é irrelevante. Quem autoriza, este sim, é o responsável. E o Coordenador Geral, como o próprio nome já diz, é o responsável pela execução dos objetivos do convênio e não pode se furtar à sua responsabilidade só porque não foi ele que fez o pagamento diretamente. Mas, na sua condição de Coordenador, poderia ter agido de modo diferente, zelando pelo bem público (recurso público), evitando que ele fosse aplicado em finalidade diversa. Entretanto, não

há nos autos, documentação que o indique como ordenador de despesas do convênio, motivo pelo qual, nesse caso específico, a responsabilidade deve recair sobre o então Presidente da FAESPE que, de modo objetivo, era o responsável pelos pagamentos. Rejeita-se as razões de justificativa apresentadas, mas, por ausência de provas nos autos, não se propõe multa ao responsável, neste turno.

14. **Razões de justificativa** de Sr. Paulo Jorge Santos de Vasconcellos, Presidente da Fundação FAESPE. Em poucas palavras, o justificante repete boa parte das argumentações do Sr. Reitor Taisir Karin, especialmente:

a) que o pagamento de professores no âmbito do Projeto CAMOSC não infringe o art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar 101/2000, por não se tratar de despesas com pessoal;

b) que a remuneração dos professores nada mais é que um ato de obrigação da FAESPE, nos termos do Convênio;

c) que é permitido o pagamento de bolsas a professores vinculados em trabalhos para as fundações de apoio, nos termos da Lei 8958/94;

d) que foi realizado o pagamento com base na IN nº 18/2005 – INCRA, que regulamenta o procedimento relativo ao pagamento de professores.

15. **Análise:** quanto ao item 'a', já vimos não haver previsão legal para esse entendimento. Quanto ao item 'c', não se discutiu a legalidade do pagamento das bolsas aos professores em si, com base na Lei 8958/94, mas sim, com base em recursos do convênio. Se os recursos fossem próprios da Universidade, não haveria óbice ao pagamento de bolsas, por exemplo.

16. Quanto ao item 'b', o fato de o pagamento da remuneração ser um ato previsto no Termo de Convênio, isto não quer dizer que ele seria feito com recursos do ajuste. É justamente esse o ponto controverso. Se é obrigação da UNEMAT/FAESPE fazer o pagamento, não deveria haver o saque de recursos da conta segregada de convênio para essa finalidade. Os pagamentos das bolsas têm que correr à custa da própria Universidade, se esta quiser remunerar seus professores por este trabalho. Não cabe ao INCRA e à União esta remuneração.

17. Quanto ao item 'd', vimos realmente que o INCRA, através da IN nº 18/2005-INCRA, de modo aparentemente ilegal, autorizou o pagamento de bolsas a professores universitários que participassem do programa PRONERA. Ouviu-se em audiência o responsável pela edição da IN nº 18/2005, para que apresentasse suas razões de justificativa por ter *'usurpado competência da Secretaria do Tesouro Nacional ao editar normas (art. 3º, IN 18/2005) sobre execução financeira e orçamentária sem dispor de competência normativa para tanto, infringindo o art. 11 e 13, I, da Lei 9.784/99 e, em especial, permitindo o pagamento com recursos de convênios a professores universitários detentores de cargo público, o que agride o art. 167, X, da Constituição Federal e o art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000' (irregularidade – item II).*

18. Em resposta, o Sr. Rolf Hackbart encaminha a esta Secex/MT, o Ofício nº 593/2007 (fls. 289/293), no qual informa que *'não há que se falar em impropriedade no ato normativo e tampouco usurpação de competência legislativa, tendo em vista que não houve a criação de um ato normativo, mas a internalização expressa do que já era previsto em legislação federal. (...) não se trata de previsão de pagamentos a funcionários públicos pertencentes ao quadro da Conveniente, mas sim, a concessão de Bolsas-Auxílio, de acordo com os moldes estabelecidos no art. 4º, §§ 1, 2 e 3º da Lei 8.958/94'.*

19. Em análise, vimos que o argumento utilizado pelo Sr. Rolf Hackbart é o mesmo já delineado nesta instrução: o de que é permitido o pagamento de bolsas-auxílio a professores universitários, nos termos do art. 4º da Lei 8.958/94. Analizando novamente a questão, vimos que a lei realmente autoriza o pagamento de bolsa-auxílio a professores. Isso é um fato. Mas, em momento algum, nem a lei em questão nem a legislação brasileira em geral têm admitido a transferência de recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, ainda mais sob a cortina de bolsa-auxílio. Não se discute que o pagamento é válido e pode ocorrer em diversas

situações, mas a bolsa-auxílio não pode ser paga com recursos de convênios federais, por expressa vedação legal (LRF, art. 25; Constituição, art. 167). Ademais, a própria legislação utilizada por base pelo defendente é clara ao estatuir que *'é vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho'*. Obviamente, a legislação visa a coibir o enriquecimento ilícito sem causa.

20. Já comentamos que os professores não precisam estar integralmente em sala de aula para cumprirem a sua carga horária. Entretanto, não se admite que no tempo destinado às atividades extra-classe, que os mesmos trabalhem *'por fora'*, às custas do orçamento público e em detrimento do serviço, no horário de trabalho. A legislação é aplicável apenas aos servidores públicos, mas a sua interpretação teleológica (o sentido da lei) é justamente vedar a dupla remuneração pelo mesmo tempo. E, em sede de inspeção, verificou-se justamente que muitos dos professores estavam dando aulas no Projeto CAMOSC em horário de aulas normal, ou seja, no momento em que deveriam estar à disposição da UNEMAT, realizando atividades de pesquisa, extensão, enfim, atividades extra-classe. Ao invés, estavam trabalhando no Projeto, recebendo bolsa-auxílio.

21. Quanto aos gestores Taisir Karim e Paulo Jorge Santos de Vasconcellos, entende-se, portanto, que agiram de modo ilegal, ao autorizarem o pagamento a professores da UNEMAT com recursos do convênio, quando poderiam ter agido de outra forma, caso entendessem que havia motivo justo para remuneração adicional aos docentes, fazendo o pagamento com recursos da própria Universidade. Com isso, descumpriram a legislação e o Termo de Convênio que os próprios assinaram. Atenua a situação, mas não exclui a responsabilidade deles, a existência da IN nº 18/2005 que, embora não exatamente aplicável à matéria, deu um ar de legalidade à transação. Propõe-se multa a ambos. Ao Sr. Rolf Hackbart propõe-se a apenação com multa, bem como a anulação da IN nº 18/2005, por contrariar o art. 167, X, da Constituição Federal.

22. Em razão do potencial prejuízo causado ao erário pelo pagamento irregular de bolsa-auxílio aos professores da UNEMAT, propõe-se ao INCRA a instauração de tomada de contas especial para apurar o valor e a responsabilidade por eventual débito, estimado no valor de R\$ 126.540,00 (fl. 18, Anexo 7), previsto no plano de trabalho na categoria *'Outros serviços de terceiros - pessoa física'*, acrescido de R\$ 28.526,84 de encargos sociais. É bom ressaltar que existe remansosa jurisprudência no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que o exercício de função pública, ainda que de modo irregular, dá ao servidor/trabalhador o direito à percepção da remuneração, se houve prestação de serviço. Entretanto, no caso em questão, o que se suscita é a prestação do serviço durante a jornada de trabalho regular destes professores na UNEMAT (situação verificada em sede de inspeção), o que configuraria enriquecimento sem causa ou *bis in idem*: o recebimento de remuneração duplamente, pelo mesmo serviço.

23. Ante o exposto, propõe-se:

I – a rejeição das razões de justificativa, do Sr. Taisir Mahmudo Karim, Reitor da UNEMAT e do Sr. Paulo Jorge Santos de Vasconcellos, propondo multa ao gestor pela realização de pagamentos com recursos do convênio a professores da UNEMAT para proferirem aulas no âmbito do Projeto CAMOSC – Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo, em desacordo com o que preceitua o art. 167, X, da Constituição Federal, bem como o art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000, utilizando-se, entretanto, como critério atenuante o fato de estar cumprindo a IN nº 18/2005;

II – a rejeição das razões de justificativas apresentadas do Sr. Abdala Untar, Coordenador do Projeto CAMOSC, mas, por falta de tipificação, não se propõe multa ao responsável;

III – a rejeição das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Rolf Hackbart, Presidente do INCRA, propondo a aplicação de multa ao gestor por ter usurpado competência da Secretaria do Tesouro Nacional ao editar de normas (art. 3º, IN 18/2005) sobre execução financeira e orçamentária sem dispor de competência normativa para tanto, infringindo o art. 11 e 13, I, da Lei 9.784/99 e, em especial, permitindo o pagamento com recursos de convênios a

professores universitários detentores de cargo público, o que agride o art. 167, X, da Constituição Federal e o art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000;

IV – a anulação da IN/INCRA nº 18/2005, por contrariar o art. 167, X, da Constituição Federal e o art. 25, § 1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000;

V – determinar ao INCRA a instauração de tomada de contas especial para a apuração, quantificação do débito e identificação dos responsáveis pelo pagamento de bolsa-auxílio a professores universitários da UNEMAT, no âmbito do Projeto CAMOSC (Convênio nº 008/2005), no período de sua jornada regular de trabalho na UNEMAT;

VI – assinar prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão e encaminhamento ao TCU do resultado da TCE proposta no item anterior.

Irregularidade I, 'b': contratação de professores para ministrarem aulas no âmbito do Projeto CAMOSC – Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo sem a realização de licitação ou processo seletivo simplificado, permitindo que os docentes fossem indicados por organização externa à administração pública (MST), em afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, Constituição Federal), bem como, descumprindo orientação desta Corte de Contas (Acórdão TCU nº 1070/2003 – Plenário) e o art. 27 da Instrução Normativa STN nº 01/1997, no sentido de que a contratação com recursos federais recebidos por Estados e Municípios em sede de convênio devem ser obrigatoriamente licitados, nos termos da Lei 8666/93.

24. **Razões de justificativa** de Taisir Karin, Reitor da UNEMAT. O Sr. Taisir Karin informa, de forma resumida: a) que os professores que ministram aulas no projeto fazem parte do quadro docente efetivo da Universidade e foram aprovados em concurso público realizado pela UNEMAT; b) que não houve indicação pelos movimentos sociais do campo de professores; c) que se pode exigir que o docente atue de forma a atender a concepção do projeto pedagógico do curso; d) que é direito do acadêmico exigir que o docente atue em conformidade com a concepção sócio-político-filosófica do projeto pedagógico.

25. **Razões de justificativa** de Abdala Untar, Coordenador Geral do Projeto CAMOSC. O Sr. Abdala Untar informa: a) que os professores pertencem ao quadro docente da UNEMAT; b) que não houve indicação pelos movimentos sociais do campo de professores; c) que se exige apenas que os professores cumpram a concepção '*sócio-político-filosófica*' do projeto, já que esta sintonia é necessária para se alcançar '*a qualidade no oferecimento do ensino*'.

26. **Análise:** Como as razões de justificativa de ambos são praticamente idênticas, serão analisadas em conjunto. Percebe-se, de início, o quão subjetiva foi a escolha dos professores: deveriam ter a concepção '*sócio-político-filosófica*' do projeto. O que é a concepção sócio-político-filosófica do projeto? Como um professor poderia saber se ele atende a esse requisito? A Constituição Brasileira é toda permeada pelo princípio da impessoalidade. Por isso estipulou o acesso a cargos públicos por concurso; por esse motivo disciplinou que deveria ser realizada licitação para a contratação de serviços e compra de bens pela administração pública. Para a aquisição de bens públicos, é necessário leilão. O TCU, decidiu, em vários momentos, que toda vez que existem recursos públicos federais em convênio, é necessário que o conveniente faça licitação. Portanto, aplicando a analogia, a seleção de professores para o Projeto CAMOSC teria que ter critérios objetivos. O princípio do julgamento objetivo é um dos mais importantes da Lei de Licitações e decorre do princípio da impessoalidade. A fim de evitar o seqüestro do interesse público pelas entidades privadas, ainda mais em movimentos sociais onde o partidário é elevado, a realização de seleção com critérios objetivos e justos seria o mais adequado, impedindo que idiosincrasias afastassem bons professores por motivos ideológicos, por exemplo.

27. A situação agrava-se quando vimos que os professores receberam recursos para dar aula de modo ilegal (irregularidade I, 'a', acima). Ora, isso é um benefício direto ao profissional '*escolhido*', de modo que vários professores da UNEMAT e da própria região poderiam ter interesse em dar as aulas. Ao criar um critério subjetivo de escolha de quem vai dar aulas (e.

portanto, receber o dinheiro extra), dá-se um poder muito grande aos alunos e ao movimento social para fazer o 'patrulhamento' ideológico de docentes. Aqueles que não estão alinhados com os movimentos sociais, mesmo que bons professores, seriam excluídos. Isso é perfeitamente possível em uma entidade privada. Mas, em uma universidade pública, em um curso pago com recursos públicos, os alunos têm direito apenas à melhor educação, e não a escolher aquele que está em 'sintonia' sócio-político-filosófica (ou ideológica) com os alunos. Repise-se: o curso é de agronomia, não é de política, de formação política ou, ainda que o fosse, é curso público, não dos alunos, ainda que eles sejam, como verificado em sede de inspeção, ligados aos diversos movimentos sociais do campo.

28. Caberia aqui discutir a situação também dos movimentos sociais com concepção sócio-político-filosófica distinta. Eles não seriam contemplados? A argumentação é procedente, tendo em vista que a contratação não pode visar a atender a apenas um movimento social ou tipo de pensamento. Nossa Constituição é clara, em diversos momentos a incentivar o pluralismo: ao estabelecer o pluralismo político (art. 1º, V), o pluralismo de idéias na educação (art. 206, III) e no próprio texto do preâmbulo diz que a sociedade brasileira deve ser '*fraterna e pluralista e sem preconceitos*'. Deste modo, a escolha ou a seleção de professores com base na sintonia ideológica com determinado grupo ou facção parece não estar de acordo com o ordenamento jurídico nacional.

29. Por fim, o fato de os professores terem se submetido a concurso público para ingresso no quadro efetivo da Universidade é irrelevante para a análise do assunto em questão. O que se questiona é a ausência de seleção de professores entre os disponíveis na Universidade ou, ainda, na região, que pudessem ter interesse em dar aulas. É o que se espera de uma universidade que está gerindo recursos públicos: evitar a indicação política, preferindo a técnica, não dando ensejo para que o curso seja utilizado com finalidade diversa da formação dos alunos. Rejeita-se, portanto, as razões de justificativa apresentadas.

30. **Razões de justificativa** de Paulo Jorge Santos de Vasconcelos, Presidente da FAESPE. No Termo de Convênio nº 008/2005, item III, 'j', encontramos que é obrigação da '*interveniente (...) garantir corpo docente com professores pertencentes ao quadro de pessoal ativo (efetivos, substitutos, visitantes e voluntários) e inativo; quando não houver disponibilidade desses docentes, promover processo seletivo simplificado*'. Com base nessa argumentação (fls. 322/323), o Sr. Paulo Jorge alega que não era responsabilidade da FAESPE selecionar professores e que esta atribuição era da UNEMAT, razão pela qual solicita a sua exclusão do pólo passivo da presente audiência.

31. **Análise:** Concordamos com o posicionamento do gestor. Realmente, a FAESPE não tinha a ingerência necessária no processo para determinar a realização de processo seletivo para a escolha dos professores, razão pelo qual não pode responder o seu presidente por este ato.

32. **Proposta:**

I – rejeição das razões de justificativa e aplicação de multa aos gestores Abdala Untar e Taisir Karim;

II – acatamento das razões de justificativa de Paulo Jorge Santos de Vasconcelos;

III – determinar à UNEMAT que, doravante, adote processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência para a contratação de professores para ministrar aulas em cursos acadêmicos financiados com recursos federais;

IV – determinar ao INCRA/MT que, doravante, faça constar nos termos de convênios firmados com entidades de ensino para a realização de cursos acadêmicos a exigência de que a instituição realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência para a contratação de professores para ministrar aulas.

Irregularidade I, 'c': realização de pagamento, no 3º módulo do curso, de bolsa-auxílio a apenas 23 estudantes em detrimento dos demais, sem a utilização de qualquer critério, ofendendo o princípio da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37 da Constituição



Federal e, dando ensejo a que a escolha fosse feita de modo pessoal, em detrimento do interesse público.

33. **Razões de justificativa** de Taisir Karin, Reitor da UNEMAT. O reitor alega que não é responsabilidade dele responder sobre assunto afeto a competência da FAESPE, nos termos do Termo de Convênio.

34. **Razões de justificativa** de Paulo Jorge Santos de Vasconcelos, Presidente da FAESPE. Alega que o critério de seleção foi de escolha da Coordenadora Geral da CAMOSC, Dr^a Nilbe Carla Mapelli e pela Coordenadora Pedagógica do CAMOSC, Prof^a Ms. Loriége Pessoa Bitencourt. Afirma que as coordenadoras disseram que a escolha foi '*sensata*' a fim de que fosse cumprido o calendário acadêmico. Solicita a retirada do seu nome do pólo passivo da audiência.

35. **Análise:** Como se vê, o Reitor da Unemat joga a responsabilidade para a fundação de apoio Faespe, que por sua vez, culpa os coordenadores do projeto, que são professores. Já é antiga neste Tribunal a celeuma envolvendo as fundações de apoio universitárias. A natureza jurídica controversa, a proximidade com a Universidade que recebe recursos públicos e a utilização de bens e funcionários públicos têm causado grande questionamento a respeito da legalidade de seus procedimentos. Entretanto, impende ressaltar que, nos termos do art. 1º da Lei 8.958/94, as fundações de apoio têm que se ater, em suas atividades, à finalidade para a qual foram criadas, qual seja, '*dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes*'.

36. O Tribunal de Contas da União, por seu turno, entende que as fundações de apoio não se prestam a substituir a Universidade na realização de atividades administrativas ou atividades-meio. As fundações de apoio, portanto, não podem ser utilizadas para a realização de licitações, compras, contratação de pessoal para a Universidade, etc. A fundação de apoio não é um braço administrativo da Universidade, mas sim, um entidade com a finalidade meramente acadêmica, como foco na pesquisa, ensino e extensão. Portanto, não é crível admitir-se que as fundações de apoio prestem-se a realizar atividades de cunho meramente comercial ou administrativo, fora dos seus objetivos institucionais e legais, que é de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão. As fundações não se prestam a intermediar a assinatura de contratos de órgãos públicos com particulares, nem para administrar recursos públicos, sejam federais, estaduais ou municipais.

37. Deste modo, a alegação do gestor de que a avença com o INCRA foi feita com a FAESPE, cabendo à UNEMAT apenas a figura de interveniente carece de lógica. A uma, porque, como visto, não cabe à FAESPE realizar atividades-meio da UNEMAT, tais quais, licitar, assinar convênios, gerir recursos financeiros, etc. Sua função é dar apoio nos projetos de pesquisa, ensino e extensão. A duas, pois que a UNEMAT é a real realizadora e partícipe do convênio assinado com o INCRA. É a Universidade que irá dar os cursos com professores seus. É a Universidade que irá disponibilizar os recursos materiais e físicos. É ela que irá fornecer os diplomas no final do curso. Portanto, sua figura não é meramente subsidiária ou intermediária. Ela é o ator principal do convênio. Não importa que o nome que tenha sido dado à sua participação seja de interveniente, ela age, de fato, como conveniente. Utilizar a FAESPE para figurar como conveniente, além de ilegal, é apenas uma forma de fugir às suas responsabilidades, criando efeito lesivo à fiscalização e à prestação de contas. E, finalmente, a três, como verificado, em sede de inspeção, a FAESPE funciona na própria UNEMAT, utilizando-se de serviços e funcionários da própria Universidade. Não há qualquer distinção (a não ser a jurídica) entre a UNEMAT e a FAESPE. São mantidas as relações de subordinação e hierarquia na FAESPE, já que seus funcionários são servidores da UNEMAT e respondem diretamente ao Reitor, motivo pelo qual, em razão de tudo o já exposto, tinha sim o responsável o manejo das licitações e dos recursos financeiros. Diante do já comentado, é até possível aplicar ao caso a teoria da desconsideração da personalidade jurídica (*disregard of legal entity*), já que a

FAESPE, utilizada meramente para encobrir a responsabilidade dos gestores da UNEMAT, atua com professores pagos pela Universidade e em obediência hierárquica a esta, sendo, portanto, muito mais um órgão da própria estrutura da UNEMAT do que uma personalidade jurídica distinta. Deste modo, a responsabilidade não é imputada ou excluída da UNEMAT, da FAESPE ou de quem quer que seja apenas pelo fato de constar ou não no Termo de Convênio certas responsabilidades para uns ou outros. Importa o que de fato cada um contribuiu para a irregularidade, no caso concreto. Não podendo a UNEMAT delegar ou transferir a execução de atividades-meio para sua fundação de apoio, como já visto acima, não há como negar a responsabilidade do gestor. E, tendo executado ou assumido compromisso de executar, ainda que de modo ilegal, atividades-meio, a FAESPE e seus gestores respondem por estes atos.

38. Não se afasta, portanto, a responsabilidade do Reitor pelo simples fato de figurar como interveniente no Termo de Convênio. E não se afasta a responsabilidade do Presidente da FAESPE por ter delegado a responsabilidade da execução do Termo de Convênio por ele assinado às professoras que ele citou como *'responsáveis'*. Quem delega permanece responsável pelos atos cometidos pelos delegatários. Mas ainda é necessário avaliar as questões de fato sobre a irregularidade.

39. **Razões de justificativa** de Abdala Untar. Aponta em sua defesa: a) que a transferência de recursos financeiros do INCRA estava em atraso; b) que em reunião com os acadêmicos ficou definido que o recurso não era suficiente para o pagamento integral das bolsas; c) que seria pago um valor parcial que já auxiliaria na manutenção dos acadêmicos para que pudessem participar da etapa e não perderem o módulo; d) que não houve favorecimento.

40. **Análise:** uma das preocupações maiores da equipe de inspeção que esteve em Cáceres verificando a situação é a de que a interrupção do pagamento da bolsa-auxílio estava sendo feita pela coordenação do curso com a finalidade de deixar os alunos sem recursos para que desistissem do curso. A denúncia que originou o presente processo dizia que os alunos que eram assentados, mas que não se filiavam aos movimentos sociais (MST, Vila Campesina, etc) eram *'convidados'* a se retirar do curso e recebiam todo tipo de pressão e perseguição. Assim, ao se deparar com a situação de que houve falta de recursos para pagamento de bolsas, a equipe de inspeção desconfiou e solicitou maiores informações a respeito. Foi dito que o pagamento foi feito a apenas 23 alunos em razão da falta de recursos. Mas, se houve falta de recursos, como ficariam os demais alunos? Segundo as informações obtidas verbalmente, os alunos se cotizaram e criaram uma associação onde todos os recursos eram lá depositados, para posterior utilização por todos alunos. Entretanto, embora seja lícito criar a associação para manter os recursos lá, isso realmente se encaixa na tese do denunciante de que havia constrangimento para que os alunos fizessem parte do movimento ou não deveriam participar do curso. Em tese, se a direção do curso suspendesse o pagamento daqueles não filiados aos movimentos, estes teriam muito mais dificuldades de seguir o curso do que os demais. Assim, era de se esperar que a direção do curso, na ausência de recursos para pagar todo mundo tomasse uma das duas atitudes: a) pagasse um valor menor para todos os alunos e quando o recurso chegasse fizesse a complementação ou b) estabelecesse um critério objetivo para pagar os 23 alunos (sorteio, classificação no vestibular, etc). Ao não fazer isso, deu margem para que os 23 escolhidos fossem pessoas ligadas aos movimentos, como de fato ocorreu, dificultando ou excluindo a possibilidade de os demais seguirem no curso. Assim, rejeita-se as razões de justificativa de todos os ouvidos em audiências, propondo a apenação com multa.

Irregularidade I, 'd': pagamento de notas fiscais (Hotel Caiçaras, NF nº 1015 e nº 1112, fls. 703 e 707; Primo Lanches, NF nº 428 e nº 446, fls. 700 e 760) sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes, contrariando o art. 62 da Lei 8666/93 [leia-se Lei 4.320/64], bem como, encaminhando documentação comprobatória da prestação regular do serviço, sob pena de responsabilidade solidária.

41. **Razões de justificativa** de Taisir Mahmudo Karim, Reitor da UNEMAT. O Sr. Taisir Karin resume-se a alegar que não é de sua competência a realização de pagamentos, motivo pelo qual não pode ser responsabilizado por estes atos.

42. **Razões de justificativa** de Abdala Untar, Coordenador Geral do Projeto CAMOSC. O Sr. Abdala alega genericamente que não é da sua competência realizar pagamentos nem fiscalizar a execução de tais ações, não podendo, portanto, ser responsabilizado por tais atos.

43. **Razões de justificativa** de Paulo Jorge Santos de Vasconcelos, Presidente da FAESPE. O Sr. Paulo Jorge reconhece o erro cometido pelo setor responsável da FAESPE e alega que determinou a instauração de sindicância administrativa para apurar as irregularidades apontadas pela equipe do TCU.

44. **Análise:** A responsabilização pelo pagamento de valores sem a devida liquidação infringe o art. 62 da Lei 4.320/64. Somente com a comprovação da prestação do serviço ou da entrega da mercadoria, ou seja, com a prova de que o credor tem direito adquirido perante à Fazenda Pública é que a administração pública pode realizar o pagamento. No caso, responsável é o ordenador de despesa e todos aqueles que efetivamente concorreram para a prática do ilícito. O Sr. Paulo Jorge Santos de Vasconcelos, na qualidade de Presidente da FAESPE, e nos termos do item II do Convênio nº 008/2005, é responsável por *'gerir financeira e contabilmente os recursos de acordo com o Plano de Trabalho'*, se revestindo da qualidade de ordenador de despesas. O pagamento não poderia ser feito sem a sua ciência e concordância, razão pelo qual, deve-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas. Quantos aos demais responsáveis, embora tenham falhado *in vigilando*, a atribuição de responsabilidade é, realmente, indireta. Assim, para apurar a existência de eventual prejuízo ao erário decorrente, no valor aproximado de R\$ 67.068,00 (Hotel Caiçaras, NF nº 1015 e nº 1112, fls. 703 e 707; Primo Lanches, NF nº 428 e nº 446, fls. 700 e 760), de seus atos, propõe-se que seja incluída essa irregularidade como objeto da tomada de contas especial a ser instaurada pelo INCRA/MT, nos termos do parágrafo 22 desta instrução.

Irregularidade I, 'e': descumprimento do Plano de Trabalho do Termo de Convênio nº 008/2005, já que transferiram a execução de diversas atividades decisórias e de gestão que cabiam à UNEMAT e à FAESPE para os Movimentos Sociais do Campo (MST, MPA, PJR, CPT), infringindo os arts. 21 e 22 da IN 01/97.

45. **Razões de justificativa** de Taisir Mahmudo Karim, Reitor da UNEMAT, Abdala Untar, Coordenador Geral do Projeto CAMOSC e Paulo Jorge Santos de Vasconcelos, Presidente da FAESPE. Alegam, em preliminar, que a audiência do TCU não definiu quais as *'diversas atividades decisórias e de gestão que cabiam à UNEMAT e à FAESPE'*, o que impediria o exercício da ampla defesa e do contraditório.

46. **Análise:** O contraditório e a ampla defesa são assegurados a todos em processo judicial e administrativo, nos termos da Constituição Federal. É pressuposto de validade de todo julgamento em que há possibilidade de condenação que seja dada oportunidade aos acusados para apresentar suas alegações e juntar provas, evitando a condenação sumária ou sem defesa. No caso em questão, assiste razão aos responsáveis, posto que, para o pleno exercício do direito de defesa deveria a audiência do TCU ter arrolado, um a um, os atos irregulares cuja execução foi transferida para os movimentos sociais do campo. Acatam-se as razões de justificativa.

47. Outrossim, embora não haja responsabilização, há indícios fortes de que os movimentos sociais do campo tenham agido com a intenção de influenciar a direção do curso em seu benefício, de modo que propõe-se ao INCRA que, doravante, adote providências no sentido de evitar o seqüestro ideológico dos cursos financiados com os recursos do PRONERA.

Irregularidade I, 'f': incluído 13 aprovados no vestibular para o curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo – CAMOSC além do número inicial de 60 vagas, sem previsão editalícia, contrariando o item 3 do Edital 003/2005 – COVEST/UNEMAT, o art. 3º da Lei 8666/93, os princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37 da

Constituição Federal, bem como restringindo a competitividade do certame (art. 3º, § 1º, I, da Lei 8666/93).

48. **Razões de justificativa** de Paulo Jorge Santos de Vasconcelos, Presidente da FAESPE. Alega que a realização de vestibular não é competência da FAESPE, mas sim da UNEMAT, nos termos da Cláusula Segunda, III, alínea 'd', do Convênio 008/2005, que diz que cabe ao interveniente (UNEMAT) *'realizar a seleção especial sob a égide de edital específico devendo seus detalhamentos constar no plano de trabalho no caso de curso técnicos profissionalizantes ou superior'*.

49. **Análise:** Acata-se os apontamentos feito pelo gestor da FAESPE, posto que foi verificado *in loco* que a entidade que realizou o vestibular foi a COVEST, órgão da estrutura da UNEMAT.

50. **Razões de justificativa** de Taisir Mahmudo Karim, Reitor da UNEMAT e Abdala Untar, Coordenador Geral do Projeto CAMOSC. Os responsáveis alegam que a CF/88 garante a autonomia didático-científica às universidades. Trazem ainda aos autos informação de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação assegura às universidades o direito de *'fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências de seu meio'*. Segundo a Lei, *'para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: (...) II – ampliação e diminuição de vagas'*. Alegam que a Lei 8666/93, citada na audiência, não se aplica ao caso e que não houve restrição à competitividade do certame, já que *'todos os estudantes participaram do mesmo vestibular, com os mesmos critérios, as mesmas provas'*.

51. **Análise:** O vestibular é um processo para seleção dos alunos mais aptos a ingressar em um curso universitário. O vestibular, promovido pelas Universidades para a realização de seus cursos regulares, não tem qualquer relação com a Lei de Licitações, realmente. Entretanto, no caso em questão, a UNEMAT não estava a agir na qualidade única de Universidade, mas sim, de participe de um convênio com o INCRA em que estavam em jogo recursos federais. Portanto, as regras de independência e autonomia universitária não podem se aplicar de modo irrestrito no caso em tela posto que a UNEMAT nada mais era do que uma prestadora de serviço que assinou um convênio com uma entidade federal. Não há que se falar em autonomia universitária se os recursos envolvidos não pertencem à Universidade, mas a um órgão concedente. Tivesse sido, por exemplo, a UNEMAT contratada por uma entidade privada para realizar a seleção de 60 pessoas para um emprego privado, não poderia ela alegar autonomia universitária para incluir mais pessoas como aprovadas no certame. A autonomia universitária se aplica no cursos regulares da UNEMAT que são financiados com o seu orçamento. Aos demais, ela é mera prestadora de serviços; no caso, de seleção.

52. Além disso, o Tribunal de Contas da União tem entendimento que se traduz no brocardo jurídico de que *'o edital é a lei do concurso'*, que vincula tanto a administração como os administrados. No caso em questão, não havia previsão editalícia para a abertura de novas vagas no decorrer do curso, por qualquer motivo que fosse. Assim, eventuais interessados em participar do certame, ao tomarem conhecimento dos termos do edital, sabendo que as vagas eram apenas 60 e que não havia possibilidade de novas convocações, poderiam ter desistido de se deslocarem para a fazer a prova, reduzindo a competitividade do concurso vestibular. Sabedores de que havia a possibilidade de abertura de novas vagas ou de convocação extra (no caso chamaram mais 13 pessoas), outras pessoas poderiam se interessar em concorrer; sem essa informação, a competitividade do certame foi reduzida. Além disso, as denúncias dão conta de que o chamamento de mais 13 pessoas visou beneficiar a integrantes dos movimentos sociais. Realmente, os 13 convocados faziam parte do movimento social, mas não foi possível, em sede de inspeção, verificar se há nexo de causalidade entre as duas situações. Muito embora a lei de licitações não se aplique a muitas seleções no âmbito da administração (como é o caso de pregão, vestibular, etc), os princípios insculpidos na Lei 8666/93 parecem servir de elemento informativo para outros tipos ou modalidades de seleção. Os princípios da vinculação ao instrumento



convocatório (edital), o princípio da isonomia, da não restrição à competitividade, do julgamento objetivo, por exemplo, permeiam todas as seleções públicas, ainda que não sujeitas expressamente à Lei 8666/93. Isto porque, nos termos do art. 22 da CF, a Lei 8666/93 é uma lei de normas gerais de licitações, editada pela União federal e de aplicação obrigatória para todos os entes da federação. Senão vejamos:

‘Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).’

53. Assim, embora o concurso vestibular não seja realmente modalidade de licitação, prevista na Lei 8666/93, os princípios informadores constantes deste diploma legal aplicam-se, no que couber, às demais seleções públicas, posto que editadas no âmbito da competência legislativa da União para estabelecer normas gerais de licitações. Desta forma, propõe-se a rejeição das razões de justificativa dos gestores, propondo a apenação com multa, por infringência ao instrumento convocatório ao ter incluído 13 aprovados no vestibular para o curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo – CAMOSC além do número inicial de 60 vagas, sem previsão editalícia, contrariando o item 3 do Edital 003/2005 – COVEST/UNEMAT, o art. 3º da Lei 8666/93, os princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal, bem como restringindo a competitividade do certame. Ademais, se concluir pela realização de cursos assemelhados, determinar ao INCRA que adote critérios que não restrinjam os alunos a poucos assentamentos, determinando um número de vagas máximo para cada assentamento. Tendo em vista que a condição de assentado era pré-requisito para a participação do candidato no certame e que se supõe que alguns dos alunos aprovados não eram realmente oriundos de assentamentos rurais, propõe-se também encaminhar cópia da relação dos alunos aprovados no vestibular, cópia das certidões apresentadas pelos mesmos à Comissão de Vestibular da UNEMAT para ingresso na universidade, cópia da denúncia inicial e da presente instrução à Polícia Federal para que tome as providências que entender cabíveis, notadamente, quando à apresentação de documentação falsa ou inidônea por parte dos vestibulandos.

Irregularidade III: fortes indícios de fraude às licitações (Carta Convite nº 001/2005 e nº 002/2005, respectivamente, para a contratação de hospedagem e alimentação para os alunos do Projeto CAMOSC), tendo em vista que as propostas apresentadas pelas empresas nas duas situações foram flagrantemente elaboradas no mesmo computador, impressos na mesma impressora e feitos pela mesma pessoa, que só teve o pequeno trabalho de alterar a formatação da fonte do cabeçalho onde constava o logotipo da empresa concorrente, uma vez que até a distância entre os parágrafos, a ordem das palavras, o texto e o posicionamento relativo das frases eram idênticos, o que contraria o princípio do sigilo das propostas (art. 3º, § 3º, da Lei 8666/93), bem como configura infração penal pelo direcionamento do certame, previsto no art. 90 da Lei 8666/93 (fls. 638/642 e 745/748 do Anexo 3).

54. **Razões de justificativa** de Taisir Karim, Reitor da UNEMAT: Alega, em preliminar, que, nos termos do instrumento de Convênio nº 008/2005, a UNEMAT não tem a responsabilidade de realizar licitações e que, por este motivo, não pode ser responsabilizado por este ato pelo qual foi ouvido em audiência. Segundo ele, a responsabilidade pelo ato é da FAESPE.

55. **Análise:** Como visto nos parágrafos precedentes, o simples fato de a UNEMAT não figurar como conveniente, mas sim como interveniente, não lhe dá o direito de transferir a execução de atividades-meio à sua fundação de apoio. Nos termos da jurisprudência do TCU, não é lícito que a UNEMAT delegue as atividades de contratar, licitar, etc. para a FAESPE, posto que a fundação de apoio tem a sua atuação restrita à pesquisa, à extensão e ao ensino. Não

se presta a fazer atividades-meio da Universidade. Assim, são nulas de pleno direito cláusulas convenientes que excluam a responsabilidade da UNEMAT para realizar licitações ou que prevejam que esta responsabilidade é exclusiva da fundação de apoio. Rejeita-se a alegação preliminar. Na ausência de alegações de mérito, rejeitam-se as razões de justificativa apresentadas.

56. **Razões de justificativa** de Abdala Untar, Coordenador Geral do Projeto CAMOSC (fls. 283/284). Alega que a sua função no projeto era apenas de coordenação pedagógica. Não fazia licitações e não conduzia, regra geral, questões administrativas, cuja competência era da FAESPE. Alega, ainda, que não era responsabilidade da UNEMAT realizar a licitação e, portanto, não era a sua também.

57. **Análise:** Como exposto acima, a responsabilidade da UNEMAT não poderia ser transferida, no que tange às atividades-meio, à fundação de apoio. Esse assunto já foi discutido. Entretanto, em relação à responsabilidade do Sr. Abdala Untar, parece não haver como responsabilizá-lo. Não pelo fato de a UNEMAT não estar listada no termo convencional como responsável, mas porque, na sua posição de coordenador pedagógico, o assunto da licitação não lhe dizia respeito diretamente, diferentemente da irregularidade da alínea I, 'f', que falava de uma questão administrativa mas que era correlata com a sua competência (inclusão de alunos no vestibular sem previsão editalícia), esta irregularidade não tem qualquer relação com a coordenação pedagógica do curso, razão pela qual, aceitam-se as razões de justificativa propostas.

58. **Razões de justificativa** de Paulo Jorge Santos de Vasconcelos, Presidente da FAESPE (fls. 338/352). O gestor resumidamente reconhece a sua legitimidade para figurar no pólo passivo da audiência e informa: a) que delegou a realização do certame licitatório à sua equipe técnica; b) que atesta a integridade da comissão de licitação; c) que a ata registrou a presença das empresas concorrentes e de seus representantes e que *'depreende-se ainda que os envelopes apresentados à Comissão de Licitação estavam lacrados e seus fechos foram rubricados durante a sessão e antes da sua abertura'*; d) que, no intuito de apurar a gravidade da conduta apontada, solicitou a instauração de sindicância administrativa para apuração dos fatos; e) que não houve dano ao erário, pois não foi configurado superfaturamento, sendo que os preços de hotelaria e restaurante são praticados no mercado; f) que remeterá cópia integral do processo de sindicância ao fim dos trabalhos.

59. **Análise:** O fato de o responsável ter delegado a execução das atividades a equipe técnica não exclui a sua responsabilidade pelo fato inquinado. Senão, vejamos:

'Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

(...)

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.' (Lei 9.784, de 29/1/1999)

60. Ou seja, no caso delegação, a responsabilidade pelos atos permanece sendo a autoridade delegante. A execução se transfere, a responsabilidade não. *'Como em qualquer processo de delegação, remanesce a responsabilidade do nível delegante em relação aos atos do delegado, decorrente da delegação, volto a frisar. É assim que dispõem o Decreto-lei nº 200/67 (art. 10, caput, § 5º), o Decreto nº 93.872/86 (arts. 49, 54, 142, dentre outros dispositivos).'* – Voto do Ministro Olavo Drummond exarado no Acórdão TCU nº 17/1993 – 2ª Câmara.

61. Quanto à integridade da Comissão de Licitação, esta não é objeto da audiência, bem como se os envelopes foram lacrados e que tudo esteja registrado em ata, vez que não há prova documental nos autos nesse sentido, sendo, juridicamente, uma mera declaração formal nesse sentido, tendo valor probatório muito reduzido. O fato de ter sido aberta sindicância também é irrelevante para caracterizar a responsabilidade, podendo, quando muito, reduzir a penalidade imposta. Igual situação ocorre pela não existência de débito ao erário, posto que não é isso que se está em questão. Deste modo, não tendo conseguido elidir sua responsabilidade, rejeitam-se as razões de justificativa.



62. **Razões de justificativa** de Elias Bortoli, Membro da Comissão de Licitação (fls. 302/310). O responsável limita-se a repetir, textualmente, todas as palavras do responsável Sr. Paulo Jorge Santos Vasconcelos, Presidente da FAESPE.

63. **Análise:** É no mínimo estranho o aproveitamento da defesa do Sr. Paulo Vasconcelos pelo Sr. Elias Bortoli. Não que seja ilegal, mas porque os dois estão em pólos diferentes no processo licitatório. O primeiro é Presidente da FAESPE que detém a competência originária para edição do ato (licitação). O segundo é pessoa que efetivamente praticou os atos inquinados. Acontece que o texto das razões de justificativa é o mesmo, embora as situações de fato e de direito de cada um deles deva ser diferente. Entretanto, como o texto das razões de justificativa acima já foi rejeitado, de igual modo, neste caso então também ficam rejeitadas as razões de justificativa.

64. **Razões de justificativa** de Maria Auxiliadora Araújo Mahmud, Membro da Comissão de Licitação (fls. 312/316) e de Fádía Kassem Fares Garcia, Membro da Comissão de Licitação. O texto de ambas as defendentes é idêntico onde informam que não houve fraude no certame; que não houve direcionamento do certame; que apenas forneceram aos convidados um modelo de proposta comercial para que fosse seguido como parâmetro, sendo este o único auxílio que a Comissão forneceu para os participantes. Acreditam, as responsáveis, que por esse auxílio não transgrediram a lei, pois estavam em busca de um *'fim maior, o de viabilizar a hospedagem e alimentação dos beneficiários do projeto'*. Dizem que o fato de a formatação ser parecida deve-se ao modelo que *'fornecemos aos licitantes convidados, modelo este que tínhamos feito no formato Word'*. Dizem, ainda, que consultaram acerca da possibilidade de fornecer os modelos e verificaram que não haveria problemas porque vários editais já traziam modelos, prática que passaram a adotar. Alegam que foi aberta sindicância administrativa para apurar os fatos e que, com base nela, será possível convocar todos os representantes das empresas no intuito de provar que as propostas foram recebidas lacradas e que o serviço foi prestado a contento.

65. **Análise:** As informações trazidas pelas manifestantes, em grande parte, são declarações de boa vontade ou de idoneidade. Entretanto, ao auditor não é dado o direito nem de desconfiar nem de confiar em meras declarações. Cabe a ele verificar e tirar suas conclusões com base em evidências. Alegar que não houve fraude ou que não houve direcionamento do certame, por si só, é, juridicamente, insuficiente para elidir a responsabilidade. De igual modo, ao administrador público só é permitido fazer aquilo que a lei e os normativos expressamente determinam (princípio da legalidade). Com efeito, ainda que exista um *'bem maior'*, não existe previsão legal para que essa avaliação subjetiva do que seja bom ou ruim tenha o condão de autorizar a prática de atos não previstos em lei. Obviamente, boas práticas hão de ser incentivadas por este Tribunal, mas, desde que o requisito da legalidade, dentre outros, tenha sido atendido. As defendentes alegam que forneceram um modelo de Word para os licitantes de modo que isso justificaria a similitude das propostas, em termos de texto, formato, lay-out e impressão. Entretanto, é bom ressaltar dois pontos: a) não é atribuição da comissão de licitação o fornecimento de modelos prontos para os licitantes; **a formalização da proposta é de competência exclusiva daquele que deseja participar de uma licitação pública**; b) as propostas tem o mesmo lay-out; mesmo que fossem apenas modelos, as empresas licitantes teriam que pegar o arquivo, alterá-lo de acordo com a proposta que deveria ser feita, e imprimi-la. Os erros de português do texto são os mesmos, os sinais de pontuação estão no mesmo lugar, a disposição das palavras, os espaçamentos são iguais. Na identificação da empresa, o padrão é o mesmo: em primeiro lugar o nome, em segundo, o endereço e, em terceiro, o nome da cidade. Por fim, o padrão de impressão é o mesmo. Embora não se possa afirmar categoricamente que foi a mesma impressora, foi o mesmo tipo de impressora. São coincidências demais. Mesmo que houvesse apenas o fornecimento do modelo (o que já é irregular), pequenas modificações seriam realizadas pelos licitantes. Portanto, existe prova indiciária forte de que as propostas foram realizadas na mesma máquina e pela mesma pessoa. Pode até ser que não tenha havido

direcionamento. É possível que esta única pessoa tenha apenas ajudado os licitantes a manejar o modelo no computador, mas o fato é que o sigilo não foi garantido. Quando os editais trazem modelos genéricos, como alegaram as defendentes, não há qualquer irregularidade, pois, de posse do edital, cada licitante fica responsável por alterar o modelo de acordo com a sua conveniência. Mas, no caso em questão, não foi isso que aconteceu. Não houve o fornecimento de modelos genéricos a pessoas não identificadas. Houve, na melhor das hipóteses, a entrega de modelos prontos a pessoas previamente conhecidas (que eram os convidados). Pela formatação do texto e de tudo mais o que foi dito, não há com elidir a responsabilidade da comissão de licitação, posto que, com seus atos, ultrapassaram a competência que lhes era definida pela legislação, dando ensejo à violação das propostas. Por fim, a abertura ou a existência da sindicância não tem o condão de afastar ou reduzir a responsabilidade das defendentes. Rejeita-se as razões de justificativa.

Irregularidade IV: em relação aos procedimentos licitatórios Carta Convite nº 01/2005 (hospedagem) e nº 02/2005 (refeições), realizado a licitação sem a elaboração prévia de um projeto básico, impedindo a oferta, por parte dos licitantes, de uma proposta de preços condizente com o mercado e dificultando a obtenção por parte da administração de serviços que atendessem padrões mínimos de qualidade, além de infringir o art. 7, § 2º, I, da Lei 8666/93.

66. Razões de justificativa de Taisir Mahmudo Karim, Reitor da UNEMAT: Alega, em preliminar, que, nos termos do instrumento de Convênio nº 008/2005, a UNEMAT não tem a responsabilidade de realizar licitações e que, por este motivo, não pode ser responsabilizado por este ato pelo qual foi ouvido em audiência. Segundo ele, a responsabilidade pelo ato é da FAESPE.

67. Análise: Como visto nos parágrafos precedentes, o simples fato de a UNEMAT não figurar como conveniente, mas sim como interveniente, não lhe dá o direito de transferir a execução de atividades-meio a sua fundação de apoio. Nos termos da jurisprudência do TCU, não é lícito que a UNEMAT delegue as atividades de contratar, licitar, etc. para a FAESPE, posto que a fundação de apoio tem a sua atuação restrita à pesquisa, à extensão e ao ensino. Não se presta a fazer atividades-meio da Universidade. Assim, é nulo de pleno direito cláusulas conveniais que excluam a responsabilidade da UNEMAT para realizar licitações ou que prevejam que esta responsabilidade é exclusiva da fundação de apoio. Rejeita-se a alegação preliminar. Na ausência de alegações de mérito, rejeitam-se as razões de justificativa apresentadas.

68. Razões de justificativa de Abdala Untar, Coordenador Geral do Projeto CAMOSC (fls. 280/282). Alega que a sua função no projeto era apenas de coordenação pedagógica. Não fazia licitações e não conduzia, regra geral, questões administrativas, cuja competência era da FAESPE. Alega, ainda, que não era responsabilidade da UNEMAT realizar a licitação e, portanto, não era a sua também.

69. Análise: Como exposto acima, a responsabilidade da UNEMAT não poderia ser transferida, no que tange às atividades-meio, à fundação de apoio. Esse assunto já foi discutido. Entretanto, em relação à responsabilidade do Sr. Abdala Untar, parece não haver como responsabilizá-lo. Não pelo fato de a UNEMAT não estar listada no termo convenial como responsável, mas porque, na sua posição de coordenador pedagógico, o assunto da licitação não lhe dizia respeito diretamente, diferentemente da irregularidade da alínea I, 'f', que falava de uma questão administrativa mas que era correlata com a sua competência (inclusão de alunos no vestibular sem previsão editalícia), esta irregularidade não tem qualquer relação com a coordenação pedagógica do curso, razão pela qual, aceitam-se as razões de justificativa propostas.

70. Razões de justificativa de Paulo Jorge Santos de Vasconcelos, Presidente da FAESPE (fls. 348/352). O gestor resumidamente reconhece a sua legitimidade para figurar no pólo passivo da audiência e alega: a) que delegou a execução da licitação a sua equipe técnica; b) que reconhece que não houve a realização de um projeto básico anterior à licitação e que.

somente após a intervenção deste Tribunal, tomou conhecimento de que era necessária a elaboração de tal documento; c) que, ao que tudo indica, o fato decorreu *'do pouco acuro da equipe técnica'*, cujo entendimento era de que o projeto básico era necessário apenas na execução de obras; d) que, doravante, passará a exigir o projeto básico em todos os procedimentos licitatórios que deflagrar; e) que não houve locupletamento ou má-fé da equipe; f) que foi realizada pesquisa de preços no mercado local e foi verificado que o preço está dentro do contratado; g) que foi realizado convite formal de 3 empresas para cada procedimento licitatório; h) que não existe vinculação da administração com as empresas contratadas; i) que determinou a abertura de sindicância administrativa para apurar os fatos.

71. **Análise:** Na instrução de fls. 202/203, o analista assim se manifestou sobre o assunto:

'38. O projeto básico é documento essencial tanto do ponto de vista jurídico, como do ponto de vista lógico de uma licitação, pois é a partir dele que a administração irá garantir que vai receber o serviço no nível de qualidade desejado e o licitante vai poder oferecer uma proposta justa e compatível, sabedor do que se pretende contratar. Além disso, a falta de um projeto básico compromete a lisura do procedimento licitatório, pois, por exemplo, no âmbito da Carta Convite nº 002/2005, bastaria que um licitante oferecesse um rodela de tomate como refeição que ganharia a licitação pelo menor preço, já que a administração não definiu como seria a refeição e em qual quantidade.

39. Do mesmo modo, não definiu como seria o serviço de hospedagem. Em quarto duplo, triplo? Com ventilador ou com ar-condicionado? Como se vê, a lisura do processo ficou comprometida, pois quem quisesse participar seriamente do certame não teria como oferecer uma proposta condizente simplesmente por não saber exatamente o que estava sendo licitado. Interessante notar que, no art. 3º do Edital de Licitação nº 001/2005, a UNEMAT (fl. 628) estatui que *'serão desconsideradas as propostas que apresentarem preços simbólicos, irrisórios, incompatíveis com o valor de mercado ou manifestamente inexequíveis'*. Como iriam saber se o preço está fora do valor de mercado se não tinham descrição exata do que estavam licitando?

40. Sobre a questão, a UNEMAT informou que realmente *'não foi feito o projeto básico, mas a proposta de preço do Hotel Caiçara menciona (...) apartamentos triplo com ventilador e TV, incluindo café da manhã'*. Em que pese a argumentação da jurisdicionada, a afirmação é solenemente falsa. Em face da proposta vencedora consignada à fl. 640, vê-se claramente que não há qualquer menção ao tamanho do apartamento ou à sua qualidade. Nem no contrato há algo nesse sentido, onde apenas se diz que o hotel deverá *'garantir hospedagem em cômodos confortáveis, com cama e roupas limpas e adequadas'* o que não diz absolutamente nada, dada a subjetividade desta descrição.

41. Quanto à Licitação 002/2005 (refeições), a UNEMAT informou que *'não foi feito projeto básico, mas no contrato está mencionado (...) que o contratado [irá oferecer] refeições com higiene de boa qualidade'*. Confirmamos a presença desse escrito no contrato, mas, mais uma vez, a subjetividade dessa cláusula impede que seja feita uma avaliação sobre a qualidade dos serviços prestados, demonstrando a necessidade lógica de um projeto básico antes de uma licitação deste tipo.'

72. Sem um projeto básico, não há como garantir que as propostas ofertadas pelas empresas licitantes referem-se ao mesmo objeto e, portanto, não há como comparar as propostas em termos de preços. A definição e a qualidade de *'uma refeição'* pode variar muito de um estabelecimento para outro, de modo que o preço não pode ser diretamente comparado. Isso é uma afronta ao princípio da isonomia entre os licitantes e ao do julgamento objetivo. Quanto à delegação de competência, já foi visto, nos parágrafos 58 e 59 que este fato não afasta a responsabilidade do gestor. O desconhecimento da lei e a inexperiência alegada em favor da equipe técnica também não exclui a responsabilidade do gestor; trata-se da culpa in eligendo (na má escolha dos seus subordinados). O fato de não ter ocorrido locupletamento ou má-fé ou, ainda, não ter ocorrido prejuízo ao erário é irrelevante para a exclusão da responsabilidade,

servindo; tão-somente, para graduação da penalidade aplicável. As demais informações prestadas pelo gestor não dizem respeito ao objeto da audiência (argumentações f, g, h e i). Rejeitam-se as razões de justificativa apresentadas.

73. **Razões de justificativa** de Fádía Kassem Fares Garcia, Membro da Comissão de Licitação. A responsável alega: a) que reconhece a falha na ausência da elaboração do projeto básico; b) que doravante irá seguir a orientação deste Tribunal; c) que apesar da ausência do projeto básico, o objetivo principal foi alcançado, pois *'consequimos fornecer a hospedagem e alimentação aos beneficiários com qualidade e preço compatível com o mercado'*.

74. **Razões de justificativa** de Maria Auxiliadora Araújo Mahmud, Membro da Comissão de Licitação. A responsável alega: a) que os editais são elaborados pelo setor jurídico da FAESPE; b) que os editais estão vinculados ao plano de trabalho anexo ao convênio, *'em especial no que tange ao valor máximo da diária, incluindo alimentação e hospedagem'*; c) que o critério adotado na elaboração do edital seguiu as orientações do plano de trabalho do Convênio nº 008/2005 e coordenação do Projeto CAMOSC; d) que realizou um pesquisa de preço no mercado local visando obter uma referência de preços que atendessem aos alunos com qualidade; e) que era o único parâmetro de preço de que dispunham; f) que concorda com os apontamentos feitos pelo Tribunal; g) que apesar da irregularidade, conseguiu-se fornecer alimentação e hospedagem aos beneficiários com qualidade e preço compatível com o mercado.

75. **Análise:** Para definir se o preço está compatível com o de mercado é preciso que se avalie o que está sendo oferecido. Um veículo zero quilômetro no valor de R\$ 30.000,00 tem preço caro ou barato? Veja que é impossível responder a questão sem definir qual o modelo do veículo, sua potência, seus acessórios e opcionais instalados. Portanto, se eu ofereço um veículo popular, sem qualquer opcional, por R\$ 30.000, esse preço é caro. Mas se o veículo for um top de linha, com vários opcionais e acessórios, o valor é barato. É por isso que se faz necessária não só a cotação de preços, **mas também a definição do projeto básico para se saber o que se está cotando**, sem o que é impossível comparar preços. O fato de o edital ter sido elaborado por outro senhor não elide a responsabilidade da comissão de licitação que o assina. O fato de haver um valor máximo para a diária ou refeição estabelecido no plano de trabalho também não é motivo para a exclusão da responsabilidade: poder-se-ia estar comprando uma refeição pelo preço máximo, mas não ser ela compatível com este preço. Também, o fato de ter sido atingido o objetivo da licitação não está sob análise na audiência, pois o objetivo poderia ter sido igualmente atingido, com melhor preço e/ou qualidade se houvesse a elaboração de um projeto básico. Portanto, rejeitam-se as razões de justificativa.

CONCLUSÃO

76. A questão suscitada na presente denúncia traz à discussão a possibilidade de o Estado brasileiro financiar o estudo superior de grupos menos favorecidos no extrato da sociedade, em razão da sua condição social e econômica: trata-se de um curso de Agronomia para estudantes residentes em assentamentos agrícolas do INCRA. Atualmente, uma grande discussão tem sido travada nos Tribunais pátrios, na mídia e em diversos setores da nossa sociedade a respeito da possibilidade de o Brasil adotar políticas de inclusão social através de ações afirmativas, tais como a reserva de vagas para afro-descendentes em universidades públicas. Conquanto algumas universidades já venham adotando em seus vestibulares o critério racial para admissão no seu corpo discente, é certo que a iniciativa do INCRA e da UNEMAT é diferente e mais inovadora. Ao passo que as cotas raciais separam uma determinada quantidade de vagas entre o total disponível, o projeto do INCRA-UNEMAT é ainda mais ousado: é um curso inteiramente voltado para pessoas que estão assentadas.

77. A atitude, à primeira vista, parece acertada em virtude da dificuldade que os assentados têm em sua vida financeira e da história de exclusão social, considerando ainda que se trata de um curso superior em Agronomia, cujos conhecimentos adquiridos, em tese, podem ser aplicados e replicados durante a gestão da agricultura familiar, uma vez que os discentes se

formem. Entretanto e diante da escassez de recursos para a educação como um todo no Brasil, caberia a seguinte questão: haveria um outro meio mais razoável para o atingir este objetivo, de formar cidadãos carentes de estudo e de recursos financeiros?

78. Obviamente essa pergunta não tem uma resposta. E ela não é fácil de ser respondida. Dentre as inúmeras possibilidades em políticas públicas que poderiam ser utilizadas para desenvolver a educação, a opção utilizada parece atender a necessidade dessa população carente. Entretanto, as dificuldades de uma vida no campo sem recursos parece ter sido o pretexto perfeito para que grupos organizados tornassem uma boa iniciativa em uma bandeira de manobra política.

79. O curso lecionado é de Agronomia. Não é de Filosofia. Não é de Ciência Política. Agronomia é um curso técnico. É um sub-campo da biologia, uma ciência exata. Obviamente, a ciência interage com o ser humano e a agronomia, por outro lado, tem implicações econômicas e sociais. Não obstante, é um curso cuja a necessidade de uma concepção 'sócio-filosófica' é praticamente nula. Tal argumentação, apresentada pelos representantes da UNEMAT, só demonstra a fragilidade com que boas iniciativas podem ser capturadas por grupos sociais ou políticos com interesses diversos. Seleção de professores alinhados com os movimentos sociais; movimentos de expulsão ou de constrangimento de alunos não alinhados; inclusão de alunos pertencentes ao movimento, além do número de vagas; falta de critérios razoáveis para a seleção dos beneficiários; constrangimentos para a formação de uma associação civil. Tudo isso demonstra que o INCRA não pode simplesmente liberar recursos para os assentados estudarem. É preciso fiscalizar a sua aplicação. É preciso garantir que os recursos não sejam usado como moeda de troca de favores políticos ou de alistamento ideológico. O Brasil é um país plural. E dentro do universo dos assentados, há quem pense diferente. Há quem precise ter oportunidade de estudar sem ter que se sujeitar a um constrangimento ou a uma barganha. Mas o INCRA e a UNEMAT para isso fecharam os olhos como se não fosse suas responsabilidades.

80. Para que boas iniciativas como esta não padeçam de novas irregularidades, necessário se faz que o INCRA/MT e a as universidades contratadas estabeleçam critérios racionais e objetivos na seleção de alunos e na contratação de professores e que os recursos sejam licitados da maneira correta, de modo a não prejudicar os alunos, os estudos e para evitar que novas denúncias cheguem a este Tribunal mobilizando recursos financeiros e humanos escassos com situações que poderia ter sido plenamente resolvidas pelo INCRA bem como pela UNEMAT/FAESPE."

2. Com base nessa análise, a Secex/MT propôs conhecer da presente denúncia para no mérito considerá-la parcialmente procedente, aplicando-se multa aos responsáveis, sopesada a participação de cada um nas irregularidades examinadas.

3. Além disso, a unidade instrutiva sugeriu determinar ao Incra que:

3.1. anule a instrução normativa 18, de 9/5/2005, por contrariar os arts. 167, inciso X, da Constituição Federal e 25, § 1º, III, da Lei Complementar 101, de 4/5/2000;

3.2. instaure tomada de contas especial para apuração, quantificação do débito e identificação dos responsáveis pelo pagamento de bolsa-auxílio a professores universitários da Unemat, no âmbito do convênio 8/2005, no período de sua jornada regular de trabalho na universidade, encaminhando o resultado a este tribunal de contas, no prazo de 120 dias;

3.3. faça constar, doravante, nos termos de convênios firmados com entidades de ensino para a realização de cursos acadêmicos a exigência de que a instituição realize, sempre que possível, seleção dos professores destinados a ministrar aulas em que seja assegurado o atendimento aos princípios básicos da administração pública, mormente, o da impessoalidade e o da moralidade, evitando que os docentes sejam indicados por movimentos sociais com base em conveniência política, sem a utilização de critérios objetivos e transparentes;

3.4. caso opte pela realização de cursos assemelhados, adote critérios que não restrinjam os alunos a poucos assentamentos, determinando um número máximo de vagas para cada assentamento no edital de abertura do vestibular;

3.5. em relação ao pagamento de notas fiscais sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes, instaure a devida tomada de contas especial para apuração, quantificação do débito e identificação dos responsáveis, encaminhando o resultado a esta corte de contas, no prazo de 120 dias;

3.6. doravante, adote providências no sentido de evitar o seqüestro ideológico dos cursos financiados com os recursos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, a exemplo do que se verificou no convênio 8/2005, no qual foi transferida aos movimentos sociais do campo a execução de diversas atividades decisórias e de gestão que caberiam à Unemat e à Faespe.

4. Ao final, a unidade técnica propôs que:

4.1. se advirta o Incra de que, embora seja legítima a participação financeira do Estado, de curso de bacharelado em agronomia com ênfase em agroecologia e socioeconomia para assentados da reforma agrária, não é legítimo o patrocínio de curso que atenda a movimento social específico ou que exija como pré-requisito a filiação dos assentados a algum movimento social;

4.2. se encaminhe à Polícia Federal cópia de elementos dos autos, para que tome as providências que entender cabíveis, notadamente, quanto à apresentação de documentação falsa ou inidônea por parte dos vestibulandos;

4.3. se encaminhe cópia do acórdão que vier a ser proferido à Ouvidoria do TCU, de modo a subsidiá-la com elementos que a permitam elaborar resposta ao denunciante da manifestação que originou o presente processo.

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, esta denúncia trouxe ao conhecimento do TCU indícios de irregularidade na condução do convênio 8/2005 (fls. 4/14, anexo 7), assinado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – Faespe, com a interveniência da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso – Funemat, tendo como objeto *“a realização do Curso de Agronomia para 60 (sessenta) jovens e adultos, reconhecidos pelo Incra como assentados nas áreas de Reforma Agrária dos estados de Mato Grosso, Rondônia, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Paraná, conforme consta no Projeto ‘Curso de Agronomia com Ênfase em Agroecologia e Sócio-Economia Solidária’, aprovado pela Coordenação Nacional do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera”*.

2. Após inspeção *in loco* realizada pela Secex/MT, os responsáveis arrolados nos autos, sopesada a participação de cada um, foram ouvidos em audiência em razão das seguintes irregularidades:

2.1. realização de pagamentos com recursos do convênio a professores da Unemat para proferirem aulas no âmbito do Projeto Camosc – Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo, em desacordo com o que preceituam os arts. 167, inciso X, da Constituição Federal e 25, § 1º, III, da Lei Complementar 101/2000;

2.2. contratação de professores para ministrarem aulas no âmbito do Projeto Camosc, sem a realização de licitação ou processo seletivo simplificado, permitindo que os docentes fossem indicados por organizações externas à administração pública, em especial pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST, em afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal, ao art. 27 da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional – IN/STN 1, de 15/1/1997, e à orientação deste tribunal de contas contida no acórdão 1.070/2003-Plenário;

2.3. realização de pagamento, no 3º módulo do curso, de bolsa-auxílio a apenas 23 estudantes em detrimento dos demais, sem a utilização de qualquer critério objetivo de seleção, ofendendo os princípios da impessoalidade e da moralidade;

2.4. realização de pagamento de notas fiscais sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes, contrariando o art. 62 da Lei 4.320, de 17/3/1964;

2.5. descumprimento do plano de trabalho do convênio 8/2005, eis que a execução de diversas atividades decisórias e de gestão que cabiam à Unemat e à Faespe foram transferidas para entidades integrantes dos movimentos sociais do campo, infringindo os arts. 21 e 22 da IN/STN 1/1997;

2.6. inclusão, além do número inicial de 60 vagas e sem previsão editalícia, de 13 aprovados no vestibular referente ao Projeto Camosc, restringindo a competitividade do certame e contrariando o item 3 do edital 3/2005-COVES/UNEMAT (fls. 9/16, volume principal – v.p.), o art. 3º da Lei 8.666, de 21/6/1993, e os princípios da impessoalidade e da moralidade;

2.7. usurpação, por parte do Sr. Rolf Hackbart, presidente do Incra, de competência da Secretaria do Tesouro Nacional, caracterizada pela edição da instrução normativa 18, de 9/5/2005 (fls. 26/27, anexo 7) que dispõe, entre outros temas, sobre execução financeira e orçamentária atinente a projetos de assentamentos da reforma agrária, infringindo os arts. 11 e 13, inciso I, da Lei 9.784, de 29/1/1999, e, em especial, permitindo o pagamento com recursos de convênios a professores universitários detentores de cargo público, em desrespeito aos arts. 167, inciso X, da Constituição Federal e 25, § 1º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000;

2.8. fraude em licitações, caracterizada pela apresentação de propostas pelas licitantes, no âmbito dos convites 1/2005 e 2/2005 – conduzidos pela Faespe para a contratação de hospedagem e alimentação para os alunos do Projeto Camosc –, flagrantemente confeccionadas no mesmo computador, com uso da mesma impressora e elaboradas pela mesma pessoa, que só teve o pequeno trabalho de alterar a formatação da fonte do cabeçalho onde constava o logotipo da empresa

concorrente, restando idênticos a distância entre os parágrafos, a ordem das palavras, o texto e o posicionamento relativo das frases, o que contraria o princípio do sigilo das propostas e configura, nos termos do art. 90 da Lei 8.666/1993, ilícito penal caracterizado pelo direcionamento do certame; e

2.9. ausência de projeto básico nos convites 1/2005 e 2/2005, impedindo que as licitantes ofertassem propostas de preços condizentes com o mercado e dificultando a obtenção, por parte da administração, de serviços que atendessem a padrões mínimos de qualidade, além de infringir o art. 7, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

3. Antes de adentrar no mérito das questões que ensejaram a audiência dos responsáveis, destaco que, apesar de louvável a iniciativa do Projeto Camosc, destinado à formação técnico-profissional de assentados, a assinatura do convênio 8/2005, firmado entre o Incra e a Faespe, com a interveniência da Unemat, não encontra amparo legal, haja vista o não-preenchimento dos requisitos necessários à validação desse tipo de ajuste, um deles relacionado à existência de interesse recíproco entre os partícipes, segundo estatuído no art. 48, caput e parágrafo único, do Decreto 93.872, de 23/12/1986, in extenso:

“Art. 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da Administração Federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio acordo ou ajuste.

Parágrafo único. Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato.”

4. Tal requisito, relacionado ao mútuo interesse das partes, também se encontra inserido na IN/STN 1/1997, cujo art. 1º, § 1º, inciso I, assim dispõe:

“§ 1º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – **convênio** – instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;” (negritos não constam no original)

5. O que se verifica na hipótese em estudo é tão-somente a coexistência de interesses que se amoldam, posto que, ao tempo em que o Incra almeja oferecer aos assentados da reforma agrária possibilidade de crescimento e aperfeiçoamento profissional, a Faespe e a Unemat têm como objetivo comum, em síntese, o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, circunstância esta que, por si só, não representa a reciprocidade de intenções, ao menos para fins de validação de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres de que tratam os arts. 48 da Decreto 93.872/1986 e 1º IN/STN 1/1997.

6. Outrossim, conforme concluiu a Secex/MT, a atuação da Unemat como mera interveniente carece de lógica, especialmente porque ela é a real realizadora e partícipe do convênio assinado com o Incra. Em outras palavras, sua atuação não é apenas subsidiária ou intermediária, uma vez que a ela compete ministrar o curso, inclusive valendo-se de seus professores, além de disponibilizar os recursos materiais e físicos imprescindíveis a execução do objeto conveniado.

7. Robustece essa ausência de lógica o não-cumprimento de outro pressuposto que, constante do art. 1º, § 2º, da IN/STN 1/1997, desde sua redação original, é imprescindível à validação do convênio. Trata-se da necessidade de a entidade conveniente, na condição de habilitada a receber recursos públicos para execução do objeto conveniado, ter condições de fazê-lo, o que não se verifica no caso da Faespe.

8. Portanto, fica, mais uma vez, evidenciada a relação imprópria da qual vêm se valendo as universidades em conjunto com suas fundações de apoio – dessa feita em nível estadual –, que lançam

*Presidência
como
interveniente*



mão de mecanismos destinados a burlar a legislação, especialmente no que concerne a licitações e contratos e à programação e execução orçamentária e financeira.

9. Muito embora esse ato de gestão indevido não tenha sido apontado entre as impropriedades que motivaram a audiência dos responsáveis, entendo pertinente tecer determinação ao Inbra, com vistas a coibir a reincidência dessa falha.

10. Por outro lado, considero não ser o caso de se determinar a anulação do convênio 8/2005, substituindo-o por contrato, uma vez que a medida poderia acarretar prejuízos à continuidade do curso, iniciado em 2005 com duração prevista de 5 anos. Junte-se a isso a possibilidade de se lograr vencedora em processo licitatório entidade que não a Faespe, localizada em outra unidade da federação, ocasionando custos adicionais em razão de deslocamento de alunos, nova seleção de professores etc.

– II –

11. Quanto à realização de pagamentos com recursos do convênio a professores da Unemat para proferirem aulas no âmbito do Projeto Camosc, com as vênias de estilo por dissentir da Secex/MT, não considero que tenha havido afronta aos arts. 167, inciso X, da Constituição Federal e 25, § 1º, III, da Lei Complementar 101/2000.

12. A meu ver, por meio da Emenda Constitucional 20, de 15/12/1998, o constituinte derivado, ao vedar no art. 167, inciso X, *“a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*, referiu-se às despesas com pessoal devidas em contraprestação às funções rotineira e ordinariamente exercidas pelos ocupantes de cargos/empregos públicos da Administração Pública.

13. Por conseguinte, aquele comando constitucional não alcança os pagamentos efetuados em razão de consultoria, assistência técnica, palestras, cursos e demais atividades esporádicas e extraordinárias exercidas pelo servidor/empregado público, ainda que relacionadas, de uma maneira ou outra, às funções por ele regularmente desempenhadas.

14. Tal interpretação, aliás, mostra-se consentânea com outros dispositivos aplicáveis ao tema em discussão, a exemplo das leis de diretrizes orçamentárias – LDOs para os exercícios de 2005 a 2007 – leis 10.934, de 11/8/2004, art. 29, inciso VIII; 11.178, de 20/9/2005, art. 30, inciso VIII; e 11.439, de 29/12/2006, art. 31, inciso VIII, respectivamente –, segundo as quais *“Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com (...) pagamento, a qualquer título, a militar ou a servidor público, da ativa, ou a empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços de consultoria ou assistência técnica, inclusive os custeados com recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais”*.

15. A lei 11.514, de 13/8/2007 – LDO/2008 –, em seu art. 25, inciso VIII, manteve a redação das LDOs precedentes, ressalvando, contudo, da vedação *“as situações autorizadas por legislação específica”*.

16. Por sua vez, o art. 8º, inciso II, da IN/STN 1/1997, com a redação dada pela IN/STN 2 de 25/3/2002, proíbe *“a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam (...) pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica”*. (destaque não consta no original)

17. Frise-se que a redação original daquele art. 8º vedava *“a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam (...) pagamento de gratificação, consultoria, assistência técnica ou qualquer espécie de remuneração adicional a servidor que pertença aos quadros de órgãos ou de*

paciência com as universidades, não com fundações

entidades da Administração Pública Federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, que esteja lotado ou em exercício em qualquer dos entes partícipes". (negrito não consta no original)

18. Dos dispositivos infraconstitucionais mencionados acima, extrai-se em primeiro lugar que, caso a vedação contida no art. 167, inciso X, da Constituição Federal se aplicasse a quaisquer despesas de pessoal, e não somente às relacionadas ao exercício regular e ordinário de cargos/empregos públicos, seria desnecessário que o legislador, por meio das LDOs para 2005 a 2008, se empenhasse em proibir que recursos federais repassados mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres fossem/sejam empregados no pagamento de pessoal em razão, por exemplo, de consultoria e assistência técnica.

19. Depreende-se, ainda, dos referidos dispositivos infraconstitucionais que a vedação quanto ao emprego de recursos federais transferidos por meio de convênio no pagamento de despesas com pessoal não se aplica ao caso em estudo, no qual os professores da Unemat vêm sendo remunerados por ministrarem aulas no Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo, atividade esta que, além de não se confundir com consultoria ou assistência técnica, é distinta das funções regularmente desempenhadas por aqueles professores, haja vista, entre outros, a especificidade do corpo discente e a esporadicidade do curso, fatores que evidenciam o caráter extraordinário da atuação dos professores selecionados para ministrar aulas no Projeto Camosc.

20. Ainda quanto ao pagamento de professores da Unemat com recursos do convênio 8/2005, a Secex/MT, em respaldo à ilegalidade desse procedimento, ressaltou que o termo de convênio (fl. 06 do Anexo 7) estipulou que à Faespe caberia "Responsabilizar-se pela remuneração dos professores contratados pela executora [Unemat]", além de "Garantir recursos humanos e materiais indispensáveis à execução das atividades previstas neste convênio".

21. De fato, a leitura isolada das cláusulas invocadas pela unidade instrutiva permite, a princípio, concluir que a remuneração dos professores que participam do convênio seria de responsabilidade da conveniente, mostrando-se, por conseguinte, indevido que esse pagamento se desse com recursos federais empregados na avença.

22. Contudo, a interpretação sistemática de toda a avença demonstra que parte das verbas federais atinentes ao convênio 8/2005 pode ser destinada ao pagamento do corpo docente. É o que se depreende, em especial, da cláusula segunda, inciso I, alínea a, in verbis:

"Para consecução dos objetivos previstos neste instrumento, os partícipes se obrigam ao seguinte:

I – CONCEDENTE

a) Liberar os recursos financeiros previstos para a execução deste Convênio na forma estabelecida no Cronograma de Desembolso constante do Plano de Trabalho aprovado;"

23. Some-se a isso o fato de o plano de trabalho prever que, por conta do concedente, seriam gastos R\$ 126.540,00 com "Outros serviços de terceiros/P. física", além de R\$ 28.526,84 com "Encargos sociais" (fl. 18, anexo 7), justamente os valores em relação aos quais a Secex/MT propõe "a instauração de tomada de contas especial para apurar o valor e a responsabilidade por eventual débito" (fl. 376, vol. 1).

24. Ressalte-se que a responsabilidade "pela remuneração dos professores contratados pela executora" e a garantia de "recursos humanos e materiais indispensáveis à execução das atividades previstas neste convênio" não se concretizam necessariamente mediante aporte de recursos financeiros, podendo se restringir ao planejamento e à execução das aludidas atividades.

25. Destarte, apesar da inadequabilidade do instrumento do qual lançaram mão o Incra, a Faespe e a Unemat – segundo defendido nos itens 3 a 8 deste voto –, não vejo óbices à que professores da Unemat selecionados para proferirem aulas no âmbito do Projeto Camosc sejam remunerados com parte dos recursos federais transferidos no âmbito do convênio 8/2005.

26. Aliás, reconhecida a licitude dessa espécie de pagamento, não há que se falar em ilegalidade praticada pelo presidente do Incra, Sr. Rolf Hackbart, ao editar a IN/Incra 18/2005, em

Pagament
de
professores



afronta, segundo consignado no ofício de audiência encaminhado ao responsável, aos arts. 167, inciso X, da Constituição Federal e 25, § 1º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000.

27. Também não vislumbro usurpação de competência da STN por parte do Sr. Rolf Hackbart, visto que a leitura integral da IN/Incra 18/2005 aponta como objetivo da norma o estabelecimento de critérios a serem utilizados na análise de planos de trabalho, prestação de contas e demais procedimentos relativos a convênios celebrados com universidades federais de ensino no âmbito do Pronera, especificamente quanto ao pagamento de professores universitários que tenham vínculo laboral com a Administração Pública.

28. No que tange aos indícios de que a participação dos professores no Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo estaria comprometendo a jornada regular de trabalho na Unemat, considerando se tratar de entidade da administração indireta do Estado de Mato Grosso, entendendo pertinente levar o fato ao conhecimento da corte de contas daquela unidade federativa, a quem compete tomar as providências cabíveis.

– III –

29. A respeito da contratação de professores para ministrarem aulas no âmbito do Projeto Camosc sem a realização de licitação ou processo seletivo simplificado, permitindo que os docentes fossem indicados por organizações externas à administração pública, em especial pelo MST, compartilho o entendimento da Secex/MT, no sentido de que é desprovida de amparo legal a escolha ou a seleção de professores com base na concepção sócio-político-filosófica do projeto pedagógico, o mesmo podendo ser dito quanto à ingerência, nessa escolha, de entidades ligadas aos movimentos sociais do campo, hipóteses estas inaceitáveis no âmbito de cursos custeados com recursos públicos.

30. Ademais, no âmbito do convênio 8/2005, o poder decisório dado às entidades ligadas aos referidos movimentos, principalmente ao MST, não se restringe à seleção dos professores. Ao contrário, vai muito além, conforme demonstra o documento de fls. 2/75 do anexo 6, denominado "Projeto Acadêmico Camosc", que:

30.1. fixa como objetivo específico do curso a formação de "técnicos militantes comprometidos com os MSC (Movimentos Sociais do Campo), especificamente com o MST" (fl. 13);

30.2. define como responsabilidades e atribuições do MST e de outras entidades vinculadas aos movimentos sociais do campo a "Participação na coordenação político-pedagógica do curso", a "Hospedagem e alimentação dos alunos", e o acompanhamento "de alojamento, alimentação e deslocamento", "da execução do projeto", "do processo seletivo", "do processo de avaliação", "da execução da grade curricular" e "dos educandos no 'Tempo Comunidade'" (fl. 22);

30.3. prevê que "os indicadores de resultados qualitativos do curso terão por base o acompanhamento político, pedagógico, técnico e social da formação do agrônomo-militante-técnico", acompanhamento este "co-gestionado entre a UNEMAT e os MSC" (fl. 23);

30.4. estipula como meta e estratégia, no que tange aos professores, a "indicação e seleção pela UNEMAT e MST a partir do quadro de pessoal ativo (efetivos, substitutos, visitantes e voluntários) e inativo", havendo possibilidade, caso necessário, de seleção de pessoal externo, "desde que sintonizados e comprometidos com as causas sociais, com a agroecologia e com a proposta político-pedagógica do curso" (fl. 24);

30.5. estabelece que "as estratégias de avaliação devem orientar-se pela participação, convivência social e comprometimento com os MSC" (fl. 25); e

30.6. determina que uma das avaliações a que devem se submeter os alunos ao longo do curso "representa o acompanhamento realizado pelos MSC aos educandos e designa o processo de formação política/social e o compromisso do educando com o coletivo dos movimentos sociais" (fl. 26).

31. Some-se a isso a observação feita pela Secex/MT no sentido de que "O poder dos MSC é tão grande que, durante a inspeção, a equipe de auditoria esteve no prédio destinado às aulas. (...). Nesse local, os estudantes cantam e dançam músicas do MST, etc., num verdadeiro 'rito de

passagem'. Além dessa constatação subjetiva, a equipe de auditoria desta Secex/MT identificou no calendário de aulas do início deste 5º módulo, 2 semanas inteiras dedicadas ao "Congresso Nacional do MST'." (fl. 206, v.p.)

32. Verifica-se, portanto, que o Projeto Camosc conta, tanto na fase de planejamento quanto nas de execução, acompanhamento e avaliação, com efetiva participação do MST e, em menor proporção, de outras entidades relacionadas aos movimentos sociais do campo, irregularidade esta que também deve ser alvo de determinação.

particip.
mov.
sociais

- IV -

33. Quanto à inclusão, além do número inicial de 60 vagas e sem previsão editalícia, de 13 aprovados no vestibular referente ao Projeto Camosc, novamente alinhado-me ao parecer da Secex/MT, para quem "as regras de independência e autonomia universitária não podem se aplicar de modo irrestrito no caso em tela" (fl. 386, vol. 1).

34. Apesar de a autonomia didático-científica assegurada no art. 207 da Constituição Federal dar às universidades poderes de decisão quanto ao número de vagas oferecidas, os princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, a meu ver, mitigam sensivelmente – ou porque não dizer eliminam – esse poder decisório após realização do processo seletivo, visto que, nesse caso, o oferecimento inicial de um número reduzido de vagas provavelmente ensejaria uma redução do número de candidatos, situação essa que não se reverteria com o aumento a posteriori da quantidade de vagas.

35. Por outro lado, não obstante a ilegalidade da conduta, entendo haver particularidades no caso em estudo que abrandam a gravidade da falha em comento.

36. Refiro-me, em primeiro lugar, ao fato de o número de vagas disponibilizadas originalmente não indicar, necessariamente, tentativa de desestímulo a potenciais candidatos, ou seja, não parece ter havido prejuízo ao número de inscritos no processo seletivo, mesmo porque considero desarrazoado imaginar que surgiriam mais interessados se o número de vagas inicialmente oferecidas fosse 73 em lugar de 60.

37. Outrossim, deve-se ressaltar que as 13 vagas extemporaneamente criadas foram preenchidas exclusivamente por pessoas aprovadas no processo seletivo, não tendo sido constatado desrespeito à ordem de classificação dos candidatos.

38. Por fim, no que tange à proposta de determinação dirigida ao Incra, para que, quando da realização de cursos assemelhados, sejam adotados "critérios que não restrinjam os alunos a poucos assentamentos, determinando um número de vagas máximo para cada assentamento" (fl. 388, vol. 1), deixo de acolhê-la, pois, além de a Secex/MT não ter apresentado justificativa para tal encaminhamento, entendo que a restrição ao número de comunidades deve ser combatida pela ampla divulgação do curso oferecido, e não pela garantia de um número mínimo de vagas para cada assentamento.

- V -

39. Quanto à ausência de projeto básico nos convites 1/2005 e 2/2005 e à fraude nos referidos certames, caracterizada pela apresentação, por parte das licitantes, de propostas flagrantemente confeccionadas no mesmo computador, com uso da mesma impressora e elaboradas pela mesma pessoa, a Secex/MT sugeriu que a responsabilidade do Sr. Abdala Untar seja afastada, uma vez que sua atuação se restringiu à coordenação pedagógica, alheia, portanto, àquelas duas falhas.

40. Concordo com a unidade técnica. Ademais, com base nos argumentos que passo a expor, entendo que também devem ser acatadas, no que concerne às irregularidades em exame, as razões de justificativa do Sr. Taisir Mahmudo Karim, reitor da Unemat, tendo em vista que o termo de convênio 8/2005 deixou sob a responsabilidade da Faespe a condução dos procedimentos licitatórios



necessários à consecução do objeto conveniado, conforme se extrai da cláusula segunda, inciso II, alínea e, daquele instrumento, **verbis**:

“Para consecução dos objetivos previstos neste instrumento, os partícipes se obrigam ao seguinte:

(...)

II – CONVENIENTE

(...)

e) Adotar os procedimentos legais, que lhe forem aplicáveis, quando necessário à contratação de empresa e/ou profissional prestador de serviço e/ou compra através de terceiros, observada a legislação federal vigente, especialmente a Lei 8.666/93;”

41. Frise-se que nem mesmo a opção por contrato em vez de convênio ensejaria, por si só, a responsabilização do reitor da Unemat, visto que, não existindo óbices à contratação da Faespe, aquela universidade não comporia necessariamente, na condição de contratada, a relação contratual.

42. Tal entendimento, no sentido da isenção de responsabilidade do Sr. Taisir Mahmudo Karim, também se aplica ao pagamento de notas fiscais sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes, e ao pagamento, no 3º módulo do curso, de bolsa-auxílio a apenas 23 estudantes em detrimento dos demais, sem a utilização de qualquer critério, impropriedades estas afetas a procedimentos cuja competência foi expressamente atribuída no termo de convênio à Faespe.

43. Ainda no que respeita aos vícios constatados nos convites 1/2005 e 2/1005, especificamente quanto à fraude licitatória, não vislumbro irregularidade no fato de a Administração Pública fornecer modelos de proposta, por meio magnético, eletrônico ou mesmo em anexo aos editais de licitações. Acrescente-se que essa conduta não caracteriza, obrigatoriamente, quebra do sigilo das propostas das licitantes, a qual, independentemente da disponibilização de modelos, somente se consuma caso haja conluio entre as empresas participantes.

44. Além disso, a partir dos elementos existentes nos autos, não é possível afirmar, conforme fez a Secex/MT, que tenha ocorrido “*entrega de modelos prontos a pessoas previamente conhecidas*”, convidadas a participar dos convites 1/2005 e 2/2005.

45. Mesmo assim, considero haver indícios suficientes que me permitem formar, nos termos do sistema de persuasão racional de avaliação de provas, juízo de mérito sobre a questão, concluindo pela existência do ilícito apontado. Corroborando esse raciocínio, colaciono abaixo excerto da instrução de mérito já transcrita no relatório precedente:

“as propostas tem o mesmo lay-out; mesmo que fossem apenas modelos, as empresas licitantes teriam que pegar o arquivo, alterá-lo de acordo com a proposta que deveria ser feita, e imprimi-la. Os erros de português do texto são os mesmos, os sinais de pontuação estão no mesmo lugar, a disposição das palavras, os espaçamentos são iguais. Na identificação da empresa, o padrão é o mesmo: em primeiro lugar o nome, em segundo, o endereço e, em terceiro, o nome da cidade. Por fim, o padrão de impressão é o mesmo. Embora não se possa afirmar categoricamente que foi a mesma impressora, foi o mesmo tipo de impressora.”

46. Diante do exposto, evidencia-se haver elementos suficientes para que se atribua a responsabilidade pela fraude constatada ao Sr. Paulo Jorge Santos de Vasconcelos, presidente da Faespe, e aos Sr^{es} Elias Bortoli, Maria Auxiliadora Araújo Mahmud e Fádía Kassem Fares Garcia, membros da comissão de licitação encarregada da condução dos convites 1/2005 e 2/2005, no âmbito do convênio 8/2005.

– VI –

47. Feitas estas ponderações, restam não elididas as seguintes questões:

47.1. contratação de professores para ministrarem aulas no âmbito do Projeto Camosc, sem a realização de licitação ou processo seletivo simplificado, permitindo que os docentes fossem indicados por organizações externas à administração pública, em especial pelo MST. Irregularidade atribuída aos Sr^{es} Taisir Mahmudo Karim e Abdala Untar;

47.2. realização de pagamento, no 3º módulo do curso, de bolsa-auxílio a apenas 23 estudantes em detrimento dos demais, sem a utilização de qualquer critério objetivo de seleção. Irregularidade atribuída aos Sr^{es} Paulo Jorge Santos de Vasconcellos e Abdala Untar;

47.3. realização de pagamento de notas fiscais sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes. Irregularidade atribuída ao Sr. Paulo Jorge Santos de Vasconcellos;

47.4. inclusão, além do número inicial de 60 vagas e sem previsão editalícia, de 13 aprovados no vestibular referente ao Projeto Camosc, situação atenuada em razão de o número de vagas disponibilizadas originalmente não indicar, necessariamente, tentativa de desestímulo a potenciais candidatos e pelo fato de as 13 vagas extemporaneamente criadas terem sido preenchidas exclusivamente por pessoas aprovadas no processo seletivo, sem desrespeito à ordem de classificação dos candidatos. Irregularidade atribuída aos Sr^{es} Taisir Mahmudo Karim e Abdala Untar;

47.5. fraude em licitações, caracterizada pela apresentação, por parte das licitantes, de propostas flagrantemente confeccionadas no mesmo computador, com uso da mesma impressora e elaboradas pela mesma pessoa. Irregularidade atribuída aos Sr^{es} Paulo Jorge Santos de Vasconcellos, Elias Bortoli, Maria Auxiliadora Araújo Mahmud e Fádía Kassem Fares Garcia; e

47.6. ausência de projeto básico nos convites 1/2005 e 2/2005, impedindo que as licitantes ofertassem propostas de preços condizentes com o mercado e dificultando a obtenção, por parte da administração, de serviços que atendessem a padrões mínimos de qualidade. Irregularidade atribuída aos Sr^{es} Paulo Jorge Santos de Vasconcellos, Maria Auxiliadora Araújo Mahmud e Fádía Kassem Fares Garcia.

48. A princípio, as impropriedades praticadas por cada um dos responsáveis arrolados acima justificariam a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16/7/1992. No entanto, há que se considerar que, na hipótese de o Incra, a Faespe e a Unemat terem adotado o instrumento adequado ao objeto pretendido, ou seja, se as entidades interessadas houvessem firmado contrato em vez de convênio, para que a jurisdição do TCU, além obviamente do Incra e de seus servidores, alcançasse a Faespe e/ou a Unemat seria necessário que fosse constatado "*dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico*" ou "*desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos*", conforme se depreende do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.

49. Tal requisito, contudo, não se verifica no presente feito, eis que, das impropriedades listadas acima, a única com possibilidade de ter causado dano ao erário cinge-se ao pagamento de notas fiscais sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes, irregularidade esta atribuída ao Sr. Paulo Jorge Santos de Vasconcellos e objeto de proposta, por parte da Secex/MT, de determinação para que o Incra instaure a devida tomada de contas especial para apuração, quantificação do débito e identificação dos responsáveis.

50. Não bastasse isso, novamente partindo do pressuposto de que a relação entre Incra, Faespe e Unemat deveria ter-se dado por meio de contrato, destaco que a responsabilização de empregados/servidores dessas duas últimas entidades, ordinariamente não submetidas à jurisdição do TCU, dependeria da excepcional aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, a qual, ao que tudo indica, não se amolda às circunstâncias em apreço.

51. Por fim, não obstante ser esse o único entendimento possível de se extrair do presente voto, entendo relevante frisar que a isenção de responsabilidade dos servidores e empregados da Faespe e da Unemat não decorre do acolhimento integral de suas razões de justificativa. Muito menos do menosprezo por parte deste relator à gravidade das irregularidades não elididas, as quais devem ser alvo de determinações.

52. Em verdade, o encaminhamento que proponho se assenta na necessidade de a fundamentação deste julgado mostrar-se coerente, o que não seria obtido se, demonstrada a



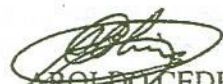
inadequabilidade jurídica do instrumento utilizado para consecução do objeto acordado, esse mesmo instrumento fosse invocado em respaldo à possibilidade de responsabilização de agentes ordinariamente não sujeitos à jurisdição do TCU.

53. Por outro lado, vale ressaltar que a escolha inadequada de convênio em lugar de contrato caracteriza ato de gestão ilegal, razão pela qual reputo pertinente e oportuno expedir determinação ao Incra, alertando-o de que tal prática é passível de responsabilização dos agentes envolvidos.

54. Quanto às demais questões ventiladas nos autos, sem prejuízo às adequações necessárias a torná-las consentâneas com as considerações apresentadas neste voto, acolho o encaminhamento alvitrado pela Secex/MT e adoto como razões de decidir a fundamentação na qual se escorou aquela unidade técnica.

Ante o exposto, voto no sentido de que o tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

Sala das Sessões, em 19 de novembro de 2008.


AROLDU CEDRAZ
Relator

Anexo II

GRUPO II – CLASSE I– Plenário

TC 025.081/2006-8 (Sigiloso)

Natureza: Pedido de Reexame.

Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

Advogado constituído nos autos: Clóvis Martins Ferreira, Procurador Federal junto ao Incra.

Sumário: DENÚNCIA. DETERMINAÇÕES AO INCRA NO ÂMBITO DO PROJETO PRONERA. PEDIDO DE REEXAME. PROVIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante deste relatório excertos da instrução de fls. 118/127, do anexo 10, elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), os quais transcrevo com ajustes de forma que julgo oportunos, em especial a parte que interessa ao pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra contra os subitens 9.4.3.1 e 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008-TCU-Plenário (fls. 435/437, vol. 2):

“[...]”

Histórico/fundamentos da decisão recorrida

2. Os autos tratam de denúncia por meio da qual foram investigadas irregularidades na forma de aplicação de recursos pelo Incra no Projeto Acadêmico Camosc, especificamente, no curso superior de agronomia oferecido aos assentados e filhos de assentados.

3. Após o desenvolvimento regular do processo, no que interessa à análise, concluiu-se pela necessidade de se utilizar contrato precedido de licitação, ao invés de convênio, para a seleção das instituições de ensino e de processo seletivo para professores a serem alocados no curso, além de inibir a possibilidade de que estranhos à Administração Pública participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido.

4. Tais constatações motivaram a expedição de determinações ao Incra para saneamento das irregularidades verificadas na sistemática do Projeto Camosc.

5. Houve embargos de declaração (fls. 464/478, vol. 2) opostos pela Advocacia-Geral da União, conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão 1.470/2009 – Plenário (fl. 608/617, vol. 3), bem como agravo interposto pelo Incra (fls. 2/4, anexo 12) contra o despacho que admitiu o pedido de reexame, com efeitos suspensivos, sendo este julgado por meio do Acórdão 2.051/2009–Plenário (fls. 619/623, vol. 3). Entretanto, nenhum desses julgamentos modificou o Acórdão 2.653/2008 – Plenário, ora recorrido.

6. Inconformado, o Incra interpôs o presente pedido de reexame.

Admissibilidade

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 110, anexo 10), ratificado pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes (fl. 111, anexo 10), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos com relação aos subitens 9.4.3.1 e 9.4.3.2 do Acórdão 2.653/2008 – Plenário.

8. Para análise há, ademais, um pedido de esclarecimentos formulado pela AGU (fls. 464/472, vol. 2), cuja admissibilidade ainda não foi tratada nestes autos, mas será objeto desta instrução.

Mérito

9. Os argumentos serão expostos a seguir, de forma sintética, seguidos de análise.

9.4.3.1. com relação ao instrumento a ser firmado com a entidade que se encarregará da execução do objeto, em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório;

(...)

10. Argumentos. O recorrente discorda das conclusões desta Corte e aduz ser possível a celebração de convênios que tenham por objeto o pagamento de professores alocados no Projeto Camosc, não havendo falar em contrato, pois os interesses não são contrapostos, mas recíprocos e de mútua cooperação. Menciona as definições legais para convênio e contrato (artigo 48 do Decreto 93.872/86; 2º, parágrafo único, da Lei 8.666/93; e 1º do Decreto 6.170/2007).

11. Defende que a Faespe e a Unemat não têm interesses no preço e no lucro, como se fosse mera contraprestação dos serviços, mas sim na transferência de recursos para a consecução de um interesse comum com o Incra: os objetivos gerais e específicos do Pronera de fortalecimento da educação nas áreas de reforma agrária (item 2.2 do Manual do Pronera).

12. Menciona a Lei 11.653/2008 (Plano Plurianual 2008/2011), no que previu a forma descentralizada para execução do Pronera, por meio da celebração de convênios entre as gerências regionais com instituições públicas e privadas.

13. Aduz que tais projetos demandam corresponsabilidade e que a opção pelos convênios tem assegurado bons resultados, e ressalta, como fundamental, a adesão voluntária das instituições de ensino. Defende a discricionariedade administrativa na escolha da melhor e mais eficiente forma de execução de suas atividades (fl. 8v), optando pelos convênios e termos de cooperação, conforme o caso, mas não pelos contratos, ‘sob pena de comprometer de forma definitiva a execução do Programa’ (fl. 9).

14. Desse modo, na peça recursal do próprio Incra, requer-se o afastamento do item 9.4.3.1(...).

15. Análise. Primeiramente, cabe ressaltar que o item 3 do Voto condutor do Acórdão recorrido enalteceu o Projeto Camosc como uma iniciativa louvável e o que esta Corte busca é solucionar as diversas irregularidades na forma como o mesmo tem sido viabilizado pelo Incra. Por isso, os convênios em andamento foram preservados, destinando-se as determinações recorridas às situações futuras, além de que nenhum responsável foi penalizado em razão das irregularidades.

16. O pagamento de professores alocados nos cursos do Projeto Camosc, por meio de convênio, foi até excepcionalmente aceito pelo Ministro-Relator em suas razões de decidir, sem que os pagamentos já realizados fossem entendidos como ofensa ao artigo 167, X, da Constituição, que veda a celebração de convênios para pagamento de despesas de custeio do conveniente.

17. De fato, não se pode dizer que os cursos promovidos pelo Projeto Camosc constituam exatamente uma despesa de custeio das instituições de ensino convenientes, até porque são específicos e não eram uma realidade preexistente à celebração da avença com o Incra.

18. Nada obstante, a determinação no sentido de utilizar contrato, ao invés de convênio, ainda teve outras razões independentes verificadas em concreto pela fiscalização desta Corte.

19. Primeiramente, no que é pressuposto básico das relações convencionais não se vislumbrou a reciprocidade de interesses e a mútua cooperação entre o Incra e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – Faespe, mas sim necessidades que ocasionalmente se complementam, o que não atende ao disposto nos artigos 1º, I, da IN/STN 1/1997, e 48, **caput** e parágrafo único, do Decreto 93.872/86.

20. Diferente do alegado, reciprocidade de interesses não é simplesmente tomar a finalidade institucional de um dos partícipes do convênio e então afirmar um suposto interesse comum.

21. Embora a educação seja a finalidade institucional dos estabelecimentos de ensino, não é a do Incra, e também não é a da Faespe. O fato de um determinado projeto temático do Incra ocasionalmente envolver o ensino, por si já recomenda que a autarquia se resguarde num contrato, pois pactua objeto estranho ao seu escopo institucional.

22. Caso fosse um legítimo convênio, indaga-se: quais as contraprestações da Faespe e da Universidade do Estado de Mato Grosso – Unemat, como supostas conveniente e executora? Ora, se a Unemat possui corpo docente remunerado por lei, parece razoável que sua participação em curso de

interesse do Incra ocorresse também com disponibilização de docentes, sem que fosse necessário custeio integral por parte do Incra, pois viabilizaria a alocação de docentes dentro de suas possibilidades normais de funcionamento.

23. Ademais, o convênio teve por concedente o Incra e por conveniente a Faespe, que posteriormente contratava sem processo seletivo determinados professores da Unemat. Entretanto, falta à Faespe outro pressuposto básico para ser conveniente, que é o de possuir condições de executar o objeto, como estabelece o artigo 1º, parágrafo segundo, da IN/STN 1/1997. Indaga-se, pois, qual a necessidade da participação da Faespe, se era a Unemat a verdadeira executora? O efeito prático, sim, é conhecido pela experiência de controle: a burla das regras de direito público por intermédio de uma fundação de apoio, perpetrando contratações diretas e aquisições sem licitação, o que constitui afronta aos princípios que regem o manejo da coisa pública.

24. Os projetos do Pronera são estruturados em concedente, proponente e interveniente/executor, no caso concreto, o Incra, a Faespe e a Unemat, respectivamente. Tal estrutura, porém, esvazia de conteúdo a participação da Faespe, sendo ela quem de fato celebrou a avença com o Incra, se, contudo, possuir os meios materiais para realizar o objeto.

25. Por outro lado, a inviabilidade do convênio não pode ser afirmada de forma isolada, sendo ainda necessário avaliá-la em conjunto com os desdobramentos que resultaram na verificação em concreto. Existem outras razões independentes para que esta Corte determinasse o uso de contratos, em vez de convênio.

26. Nesse sentido é que todas as determinações recorridas se correlacionam, pois foi a opção indevida pelo convênio que viabilizou a escolha sem critérios objetivos dos professores a serem alocados no Projeto Camosc, eis que não houve processo seletivo e o universo se restringiu ao quadro de docentes da Unemat, favorecendo, ademais, os professores alinhados com a ideologia dos movimentos sociais ligados à reforma agrária, sendo estes movimentos quem de fato escolhiam os docentes, o que constitui outra irregularidade à parte.

27. Ressalte-se que recursos públicos não podem se prestar a tais favorecimentos e a escolha por meio de critérios objetivos se justifica, na medida em que assegura a melhor proposta para a administração e o oferecimento de iguais oportunidades aos professores e às instituições que desejem participar do Projeto Camosc, materializando os princípios da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade.

28. Assim, na linha do acórdão recorrido e com base nas verificações em concreto, o convênio não se mostra apropriado para implementação do Projeto Camosc. Por consequência, em regra, o contrato precedido de licitação afigura-se o meio apropriado. A propósito, vislumbra-se situações distintas entre as instituições de ensino de natureza pública e aquelas de natureza privada:

28.1. sendo de natureza pública, a licitação será dispensável nos termos do artigo 24, incisos VIII ou XIII, da Lei 8.666/93, sendo possível a contratação direta em razão do fim institucional da entidade pública;

28.2. sendo de natureza privada, o meio apropriado será mesmo o contrato precedido de licitação, haja vista a necessidade de se buscar a proposta mais vantajosa e oportunizar aos interessados iguais condições em participar do Projeto Camosc.

29. Da exposição acima, nota-se uma solução que mais se aproxima do uso dos convênios, que seria a contratação direta com base na licitação dispensável, nos termos dos artigos 24, VIII e XIII, da Lei 8.666/93, quando a executora for instituição de ensino superior de natureza pública.

30. De qualquer forma, o instrumento de formalização deverá ser o contrato. E não é porque houve contratação direta com base no artigo 24, VIII e XIII, da Lei 8.666/93, que se deixará de selecionar professores de forma objetiva, pois pode haver, no quadro de pessoal da instituição ou fora dele, interessados em serem alocados no Projeto Camosc e também os valores pagos deverão se situar nos parâmetros de mercado.

31. Repita-se que, em medida de razoabilidade e para conferir prazo para adequação do Incra e de seus parceiros e para não prejudicar os cursos em andamento, as determinações desta Corte preservaram os convênios em andamento.

32. Por fim, esclareça-se que o Incra foi destinatário único das determinações, porque, sendo o concedente, situa-se no domínio do fato para obstar as irregularidades e porque é sobre ele, e não sobre a Unemat ou a Faespe, que esta Corte exerce ordinariamente sua fiscalização. Ademais, o julgado ressaltou que aquelas entidades não foram envolvidas no julgamento porque, uma vez concluído pelo descabimento dos convênios, não seria correto que um instrumento descabido servisse para alcançá-las.

33. Desse modo, não cabe reparo à determinação contida no item 9.4.3.1.

(...)

‘9.4.3.2. iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à reforma agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido’; (grifamos)

39. Argumento. Alega ser indevida a conclusão do acórdão recorrido no que buscou afastar os movimentos sociais ligados à reforma agrária de qualquer forma de participação no desenvolvimento dos cursos do Pronera.

40. Defende como sendo de grande valia a participação dos movimentos sociais, amparada no item 2.5 do Manual de Operações do Pronera, com ênfase na gestão participativa, e também autorizada pelos artigos 205 e 206 da Constituição Federal e pela Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), na qual os movimentos sociais são inclusive expressamente mencionados.

41. Menciona a Resolução CNE/CEB nº 1/2002, sobre normas operacionais básicas de educação nas escolas do campo, sendo prevista a inserção das demandas dos movimentos sociais como um subsídio das políticas educacionais.

42. Menciona a doutrina que entende pertinente (fl. 10/10v) e alega que os movimentos e organizações sociais não figuram como executores, mas apenas como participantes no planejamento, no acompanhamento e na avaliação, pois se trata de educação formal que somente podem realizá-la as instituições de ensino.

43. Desse modo, requer o afastamento do item 9.4.3.2 do Acórdão 2.653/2008–Plenário.

44. Análise. A determinação ora recorrida merece reparos, pois colide com certos aspectos das normas federais relativas à educação na reforma agrária.

45. Como ressaltado pelo recorrente, a colaboração da sociedade e a gestão democrática do ensino público, na forma da lei, estão previstas nos artigos 205 e 206, VI, da Constituição, enquanto que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB prevê expressamente a gestão democrático-participativa e a participação dos movimentos sociais. E tal participação ainda se faz intrínseca na política do Pronera (item 2.5 do Manual).

46. Assim, com vênias, resulta inadequada a redação da determinação no sentido de que se ‘iniba qualquer possibilidade de participação de entes estranhos à administração no planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou outra fase do curso promovido’, eis que existem formas de participação legitimadas pela lei e pelas diretrizes da política do Pronera, conforme visto.

47. Considerando a participação dos movimentos sociais como uma premissa inafastável, cabe vislumbrar a sua amplitude. Surge então a necessidade de se entender como as ocorrências em concreto estão entrelaçadas e os motivos que levaram esta Corte a expedir a determinação, para, então, adequá-la na forma e manter resguardados os bens jurídicos que se pretendeu tutelar.

48. De plano, pode-se afirmar que se buscou prevenir que os movimentos sociais assumam a condição de executores do convênio, como se verificou em alguns aspectos, como na seleção dos professores e na avaliação dos alunos tendo por base horas-aula de frequência a palestras do MST, evento, aliás, impertinente ao programa de um curso superior de agronomia.

49. A propósito, o art. 28, I, da LDB, por seu turno, menciona a flexibilização dos currículos, admitindo-se currículo apropriado às reais necessidades/interesses dos alunos. Todavia, refere-se especificamente à oferta de educação básica para a população rural, o que não é o caso do Projeto Camosc, que oferece educação de nível superior, confirmando-se a ilegitimidade das horas-aula por frequência a palestras do MST, erigido como um dos critérios de avaliação dos alunos em determinados momentos do curso, como é cediço nas verificações em concreto desta Corte.

50. Assim, constatou-se um nível indevido de liberdade conferido à participação dos movimentos sociais, pois não podem selecionar professores e nem impor naqueles cursos superiores as suas demandas específicas. O próprio recorrente reconhece que somente instituições de ensino podem desempenhar a educação e diz que não acontecia no Projeto Camosc, mas tal afirmação contrasta com a realidade em alguns aspectos. Ora, não é demais lembrar que foi justamente tal participação indevida que deu abertura para a escolha direta de professores alinhados com a ideologia dos movimentos sociais no campo.

51. Na definição do que seria a participação dos movimentos sociais, verifica-se que o art. 1º da LDB não diz muito, pois se limitou a prevê-la, sem maiores detalhes. Já o item 2.5 do Manual do Pronera menciona a parceria como princípio operacional e metodológico, e de gestão participativa, porém, somente no acompanhamento e na avaliação.

52. Nesse ponto, as verificações *in loco* da equipe de auditoria desta Corte são relevantes, pois a realidade encontrada motivou as determinações ora recorridas, remetendo-se à respectiva leitura, acolhida como razão de decidir do Acórdão recorrido.

53. Neste passo, entendemos que a delimitação da amplitude de participação dos movimentos sociais ora questionada deve partir da premissa constitucional de que a essência da função de governo 'Educação' somente pode ser desempenhada pelo Poder Público ou instituições por ele autorizadas, na forma da lei. Partindo das próprias normas do Pronera, pode-se dividir os momentos de implementação daquela política em: planejamento, execução, acompanhamento e avaliação.

54. Conforme dito anteriormente, o item 2.5 do Manual do Pronera autoriza a participação dos movimentos sociais nas etapas de acompanhamento e avaliação do projeto de ensino, o que parece razoável, ao menos com relação aos aspectos gerais, tendo em vista que se trata do próprio público-alvo. Diversamente, porém, não há normativo que autorize tal participação daqueles movimentos nas etapas de planejamento e execução o projeto.

55. Com efeito, conjugando as normas pertinentes com o resguardo do exercício da essência da atividade de ensino às instituições autorizadas, resulta que a participação dos movimentos sociais deve se limitar ao acompanhamento, estendendo-se, no máximo, aos aspectos gerais da avaliação do projeto. Pode-se explicar tal participação na avaliação limitada aos aspectos gerais considerando que aspectos específicos, tais como a aferição do desempenho individual de alunos e professores, situam-se na essência da atividade de ensino, devendo, pois, ser exercidos privativamente pelas instituições autorizadas.

56. Por outro lado, não há amparo normativo para uma participação dos movimentos sociais na execução e no planejamento do projeto. Tais etapas, aliás, situam-se na essência da atividade de ensino, sendo de exercício privativo por instituições autorizadas. A propósito, vale lembrar que a razão motivadora da determinação recorrida foi justamente a ingerência indevida dos movimentos sociais no planejamento das atividades de ensino, mais especificamente na seleção dos professores sem a observância de critérios objetivos.

57. Desse modo, entendemos que a determinação ora recorrida merece os reparos sugeridos na conclusão.

(...)

Pedido de Esclarecimentos da AGU (Fls. 464/472, vol. 2).

68. Argumentos. Em uma peça intitulada pedido de esclarecimentos (fls. 464/472, vol. 2), dita amparada no Acordo de Cooperação TCU/AGU, de 2008 (fls. 113/116), a Advocacia-Geral da União quer saber 'a delimitação e o alcance das considerações do Voto do Relator, Ministro Aroldo Cedraz, uma vez que significam, a priori, patente alteração de entendimento sedimentado no âmbito dessa Egrégia Corte de Contas, que sempre defendeu a tese da ilegalidade de pagamentos feitos a servidores com recursos públicos provenientes de transferências financeiras decorrentes de contratos, convênios ou instrumentos congêneres' (fl. 465, vol. 2).

(...)

Conclusão

81. Ante o exposto, elevo os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, neste ato representado por seu presidente, Sr. Rolf Hackbart, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para reformar o subitem 9.4.3.2 do Acórdão 2.653/2008 – Plenário, fazendo constar com a seguinte redação:

'9.4.3.2. restrinja, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, a participação de entes estranhos ao Poder Público – inclusive os movimentos sociais ligados à reforma agrária – relativamente ao planejamento, à execução e à avaliação individual de alunos e professores dos cursos promovidos no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera;'

b) responder à AGU que a matéria sobre a qual se pretende esclarecimento extrapola o escopo do Acordo de Cooperação TCU/AGU, de 2008, informando-lhe que as razões de decidir do Acórdão 2.653/2008 – Plenário não constituíram modificação no entendimento desta Corte acerca da vedação contida no artigo 167, X, da Constituição."

2. O Gerente Substituto da 4ª Divisão da Serur acolheu as conclusões da instrução supra, com pequenos acréscimos, consoante despacho às fls. 146/147, anexo 10:

"Concordo com o encaminhamento da instrução precedente (fls. 118/127).

Acrescento que após a elaboração desta veio aos autos o Ofício Gab. nº 50/10, dirigido à Presidência do TCU pelo Deputado Artur Bruno, Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, pelo qual Sua Excelência encaminhou requerimento assinado por integrantes do Colegiado Executivo Estadual do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) no Ceará – fls. 128/139.

2. O mesmo requerimento foi encaminhado aos autos para juntada, conforme despacho do Chefe de Gabinete do Relator, exarado em 05/08/2010 (fls. 140/145).

3. Os requerentes pedem urgência na apreciação dos Embargos de Declaração opostos pelo Incra, bem como do presente pedido de reexame, ‘de forma a garantir que o Pronera seja executado conforme o seu Manual de Operações, inclusive no que diz respeito à participação dos movimentos sociais e sindicais como protagonistas deste Programa e do direito subjetivo à educação, e ainda [também] que se admita a celebração de convênio entre o Incra e entidades executoras’.

4. Cabe informar que os referidos Embargos de Declaração já foram julgados por meio do Acórdão 2.051/2009 – Plenário, em cujo item 9.2 foi determinada sua publicação ostensiva (fl. 623, anexo 12). Além disso, a questão da participação dos movimentos sociais nos cursos do Pronera e a questão da celebração de convênios pela Autarquia, ambas integram as pretensões recursais do Incra e já foram analisadas na instrução precedente.

5. Por outro lado, observa-se que os signatários do requerimento não são partes neste processo, seja como responsáveis, seja como interessados, assim definidos no art. 144 do Regimento Interno/TCU. Em consequência, propõe-se que o Tribunal dele não conheça, sem embargo de que determine a remessa de cópia da decisão a ser proferida à autoridade que o encaminhou.

6. Ante o exposto, concordando com o encaminhamento da instrução precedente e complementando-o, propõe-se:

a) conhecer do pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, neste ato representado por seu presidente, Sr. Rolf Hackbart, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para reformar o subitem 9.4.3.2 do Acórdão 2.653/2008 – Plenário, fazendo constar a seguinte redação:

‘9.4.3.2. restrinja, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, a participação de entes estranhos ao Poder Público – inclusive os movimentos sociais ligados à reforma agrária – relativamente ao planejamento, à execução e à avaliação individual de alunos e professores dos cursos promovidos no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera;’

b) responder à AGU que a matéria sobre a qual se pretende esclarecimento extrapola o escopo do Acordo de Cooperação TCU/AGU, de 2008, informando-lhe que as razões de decidir do Acórdão 2.653/2008 – Plenário não constituíram modificação no entendimento desta Corte acerca da vedação contida no artigo 167, X, da Constituição;

c) não conhecer do requerimento assinado pelos integrantes do Colegiado Executivo Estadual do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) no Ceará;

d) determinar a remessa de cópia da decisão a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentem ao Sr. Deputado Artur Bruno, Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

e) dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados.”

3. O Titular da Serur, por sua vez, em despacho às fls. 163/166, do anexo 10, discorda em parte da proposta formulada pelo Auditor Federal de Controle Externo, endossada com ajustes pelo Gerente de Divisão, devendo atingir também o subitem 9.4.3.3, **verbis**:

“(…)

2. O motivo da divergência relaciona-se especificamente às propostas formuladas para os subitens 9.4.3.1, 9.4.3.2 e 9.4.3.3, do Acórdão 2.653/2008 – Plenário, oportunidade em que este Tribunal determinou ao Incra, nestes termos:

‘9.4.3. caso pretenda oferecer cursos a público específico, afeto a sua área de atuação, a exemplo do que se verificou no âmbito do Projeto Camosc:’

‘9.4.3.1. com relação ao instrumento a ser firmado com a entidade que se encarregará da execução do objeto, em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório;’

‘9.4.3.2. iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à reforma agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido.’

‘9.4.3.3. faça constar do termo de contrato exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas exerçam qualquer influência na escolha do corpo docente.’

3. Destaca-se, inicialmente, que a determinação contida no subitem 9.4.3.1, atinente à necessidade de o Incra valer-se de contrato, mediante a realização de procedimento licitatório, a meu ver, carece de maior reflexão.

4. As razões de decidir do Relator **a quo**, neste ponto, sustentam-se no entendimento de que a assinatura do Convênio 8/2005, firmado entre o Incra e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual –Faespe, com a interveniência da Universidade Federal do Mato Grosso, não encontra amparo na legislação, porquanto não se vislumbra a existência de interesse recíproco entre os partícipes.

5. Quanto à matéria, impende assinalar que esta diretriz jurisprudencial tem orientado, invariavelmente, sucessivos pronunciamentos desta Casa. Assim, é pacífico o entendimento de que o convênio caracteriza-se como um instrumento que viabiliza a transferência de valores públicos para a execução de programa de trabalho, projeto ou atividade de interesse recíproco dos partícipes, em regime de mútua cooperação, **ex vi** do art. 1º, § 1º, inciso I, da IN/STN 01/97.

6. No caso vertente, não se pode olvidar que o Projeto Camosc (Curso de Bacharelado em Agronomia dos Movimentos Sociais do Campo) encontra-se inserido no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, que trata de política governamental cujo objetivo consubstancia-se no fortalecimento da educação nas áreas de Reforma Agrária, criadas ou reconhecidas pelo Incra. Com efeito, são oferecidas a jovens e adultos do campo a oportunidade do ensino em seus diferentes níveis, desde a alfabetização à pós-graduação, conforme disposto em seu Manual de Operações (fls. 48/53, Anexo 10).

7. Nesta acepção, observa-se uma convergência de interesses entre a ação governamental levada a efeito pelo Incra e o propósito maior das universidades, qual seja: a formação humana. Não há que se falar aqui em interesses contrapostos, onde, de um lado se deseja o objeto do acordo, e, de outro, somente a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, porquanto, a essência do objeto tratado nos presentes autos relaciona-se à educação, dever do Estado e direito do cidadão.

8. Não se pode afastar, de igual modo, o papel das fundações de apoio neste processo, pois que foram instituídas, nos termos do art. 1º, da Lei 8.958/94, com a finalidade precípua de fomentar projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional junto às instituições de ensino superior, atuando, desse modo, como **longa manus** dessas entidades, que, em muitos casos, não possuem estrutura para gerirem projetos da dimensão dos aqui tratados.

9. Impende assinalar, ainda, que o fato de o Incra formalizar convênios e não contrato, seja diretamente com as universidades, seja com as fundações de apoio, não exime estas entidades de submeterem-se às normas regentes, sendo certo que todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário são sujeitos às sanções previstas em lei, que estabelece, entre outras cominações, ressarcimento dos valores indevidamente gastos e multa proporcional ao dano causado (cf. art. 19, da Lei 8.443/92).

10. A par dessas considerações, entendo que o subitem 9.4.3.1 deve ser tornado insubsistente, posto não se verificar óbices à realização de convênios em vez de contratos nos projetos em discussão.

11. No tocante ao subitem 9.4.3.2, perflho do entendimento das instruções precedentes, de que os movimentos sociais não podem ser alijados das políticas educacionais, porquanto este direito é previsto na Magna Carta, em seus arts. 205 e 206, na Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, assim como em outros diplomas infraconstitucionais.

12. Entretanto, em que pese o amparo legal para a participação, este direito não se confunde com ingerência nas fases de planejamento, execução e avaliação dos cursos promovidos pelo Incra no âmbito do Pronera, como bem ressaltado pelo Relator **a quo**. Desse modo, não há amparo legal para a seleção de professores alinhados às concepções político-ideológicas dos movimentos sociais, como verificado no Projeto Camosc.

13. Assim sendo, deve ser mantida a exigência de escolha dos docentes com base em processo seletivo simplificado, nos termos do subitem 9.4.3.3, alterando-se, tão-somente, a redação para onde se lê 'do termo de contrato', passe a constar 'dos termos da contratação', consoante proposto ao final.

14. Não se afigura pertinente, de igual modo, que recursos públicos sejam alocados com o fim de formar *'técnicos militantes'* comprometidos com os Movimentos Sociais do Campo (MSC), especificamente do MST, como se observa do Projeto Camosc. Não se pode conceber que um projeto acadêmico permita que dentre as avaliações dos alunos, uma terá por base o compromisso dos educandos com os movimentos sociais. Não se pode admitir, ainda, que os alunos sejam avaliados tendo por base horas-aula de frequência a palestras ministradas pelo MST, conforme expresso nos presentes autos.

15. Nessa linha, resta evidenciado que a atuação dos movimentos sociais no curso em comento afasta-se do que pode ser considerado como uma participação razoável, que, inclusive, deve ser incentivada pelos órgãos governamentais. Em verdade, estes movimentos estão agindo como verdadeiros executores dos convênios, o que não deve ser admitido por esta Corte de Contas.

16. Há que prevalecer em projetos dessa natureza a independência das instituições de ensino, que possuem, por óbvio, grade curricular adequada à formação do agrônomo, pois que não cabe à sociedade arcar com os custos do *'técnico militante'*; antes, ao contrário, o que deve ser incentivado é a promoção da igualdade através da capacitação dos assentados, independente de suas convicções ideológicas.

17. **Ex positis**, considerando os princípios que norteiam o ensino, notadamente o que assegura o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, proponho que seja alterada a redação dos subitens 9.4.3.2 e 9.4.3.3, nos termos que seguem.

Conclusão

18. Sendo este o contexto, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/92, proponho:

a) conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, em face do Acórdão 2653/2008 – Plenário, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, no sentido de tornar insubsistente o subitem 9.4.3.1 e dar nova redação aos subitens 9.4.3.2 e 9.4.3.3, passando a vigorar nos seguintes termos:

'9.4.3.2 acompanhe e fiscalize a execução dos projetos/atividades realizadas no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, a fim de impedir as seguintes ocorrências:

9.4.3.2.1 restrição à participação de alunos que não pertençam a determinado movimento social;

9.4.3.2.2 inserção nos projetos educacionais de disciplinas ou atividades curriculares ou extracurriculares que visem à formação de técnicos militantes ou a concessão de quaisquer outros privilégios indevidos a determinado movimento social;

9.4.3.2.3 previsão de indicadores de resultado qualitativos dos cursos, tendo por base o acompanhamento político, pedagógico, técnico e social por parte dos movimentos sociais;

9.4.3.2.4 previsão de avaliações dos discentes com base em seu comprometimento com os movimentos sociais;

9.4.3.3 faça constar dos termos da contratação exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas exerçam qualquer influência na escolha do corpo docente;

b) informar ao recorrente, à Senadora da República Serys Slhessarenko e demais interessados acerca da deliberação que vier a ser proferida, encaminhando-lhes cópia integral da decisão, inclusive dos respectivos relatório e voto.

19. Encaminhem-se os autos ao gabinete do Senhor Relator, Ministro Augusto Nardes.”

4. Em razão da relevância da matéria quanto à educação no campo e a controvérsia jurídica instaurada, solicitei manifestação do Ministério Público junto ao TCU, na forma regimental, tendo o Subprocurador-Geral, Dr. Paulo Soares Bugarin, elaborado o parecer que transcrevo a seguir, por intermédio do qual concorda em parte com as propostas da Serur:

“(…)

II

3. Ao examinar as razões do recorrente, a Secretaria de Recursos posicionou-se de forma divergente a respeito da determinação indicada no supracitado item 9.4.3.1.

4. Com efeito, a instrução de fls. 118/127, com a qual se posicionou de acordo o Gerente Substituto (fls. 146/147), contém a conclusão de que deve ser mantida a referida determinação, tendo em vista que não se vislumbrou, na fiscalização realizada por esta Corte, a reciprocidade de interesses e a mútua cooperação entre o Incra e a Faespe.

5. Além disso, o auditor questiona quais seriam as contraprestações da fundação de apoio e da universidade, na condição, respectivamente, de conveniente e executora, bem como a necessidade da participação da Faespe, se a Unemat seria a efetiva executora do convênio, faltando à primeira outro pressuposto básico para ser conveniente, que é o de possuir condições de executar o objeto, consoante prevê o art. 1º, § 2º, da IN/STN nº 1/1997.

6. Por outro lado, o pronunciamento do titular da unidade técnica foi no sentido de que tal determinação deve ser tornada insubsistente, por entender que há convergência de interesses entre a ação governamental promovida pelo Incra e o propósito maior das universidades, que é a formação humana.

7. Registra, ademais, que as fundações de apoio foram instituídas, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.958/94, com a finalidade precípua de fomentar projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional junto às instituições de ensino superior, atuando, desse modo, como **longa manus** destas entidades, que, em muitos casos, não possuem estrutura para gerirem projetos de grande dimensão (fls. 163/166).

III

8. Com as devidas vênias por divergir do entendimento defendido pelo Sr. Secretário, considero, na mesma linha da análise realizada na instrução, que a questionada determinação deve ser mantida, ante a ausência de amparo legal para a utilização do instrumento de convênio, como concluiu o relator **a quo** no voto condutor da deliberação recorrida (fls. 426/434 do vol. 2).

9. De fato, não se observa, neste caso concreto, a existência de interesse recíproco que justificaria a utilização do instrumento de convênio.

10. Além disso, não restou devidamente esclarecido por que motivo o convênio foi firmado com uma fundação de apoio que não possui condições de executar, sem a participação da respectiva instituição de ensino, o objeto pretendido, sendo questionável sua atuação como mera intermediária.

11. Isto posto, cabe salientar, por oportuno, que o entendimento acima exposto encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte, como se observa nos seguintes trechos do relatório e voto que fundamentaram o Acórdão nº 1.247/2008 – Plenário, proferido nos autos do TC nº 012.662/2005-0, que tratou de denúncia versando sobre a ocorrência de irregularidades administrativas no âmbito do

Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Paraná – Crea/PR e da Mútua Assistência dos Profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia, Coordenadoria Regional no Estado do Paraná [grifei]:

‘Relatório

(...)

II Análise das razões de justificativa

(...)

II-b Responsável: Luiz Antônio Rossafa - ex-Presidente do Crea/PR

(...)

6.1 Quesitos da Audiência:

(...)

‘d) realização de despesas sem amparo legal, consistentes no pagamento de R\$ 435.000,00, visando à realização de Curso de Extensão para 480 profissionais graduados e filiados ao Crea/PR, mediante a celebração de convênio com entidade de direito privado, figurando como beneficiária a Fundação de Apoio à Universidade Federal do Paraná - Funpar, tendo como agravante a não-realização de procedimento licitatório para a respectiva contratação;’

(...)

6.2.6 Diante da irregularidade constante da alínea ‘d’, que se refere à realização do curso de extensão de ‘Georreferenciamento de Imóveis Rurais’ para 280 alunos, ao custo unitário de R\$ 1.640,00, pago em 9 (nove) parcelas mensais, o responsável insurge-se citando os mandamentos contidos na Lei nº 5.194/1966. Diz que a missão do Confea não se esgota no elenco de atribuições previstas no art. 27 do mencionado normativo e que o acordo de aperfeiçoamento técnico em exame não deve ser considerado como alheio às atribuições do Crea/PR. Salienta que nos dias de hoje, o poder de cobrar pressupõe o dever de treinar, ou seja, exige-se do profissional não só o conhecimento ao ingressar no serviço, mas, sobretudo, o que ele adquire após o investimento feito em cursos de aperfeiçoamento.

6.2.7 Fundamenta o convênio firmado com a Funpar no art. 48 do Decreto n. 93.872/1986, que estabelece: ‘(...) Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades ou organizações particulares poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste. (...)’. E cita como exemplo recente dessa prática a lei que criou o Programa de Parcerias Público-Privadas, as chamadas PPPs.

6.2.8 Na sequência, após fazer um paralelo entre a conceituação jurídica de convênios e contratos, o responsável declara que a celebração de convênios prescinde de procedimento licitatório, já que a competição se torna inviável nessas situações. No convênio fala-se da conjugação de esforços para a consecução de um fim comum, logo não há vantagem econômica para nenhuma das partes. E, mesmo que fosse uma contratação, o art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, afastaria a necessidade de licitação, diante da natureza da instituição conveniada.

6.2.9 A escolha da Funpar para a execução do curso considerou a experiência da sua instituidora, Universidade Federal do Paraná, na área de Geodésia. Assevera

que a Funpar viabiliza, com economicidade e eficiência, a utilização de toda a estrutura científica e tecnológica da UFPR, através de seus Setores e Departamentos de Ensino, Centro de Pesquisa e Laboratórios na prestação de serviços técnicos e científicos à coletividade em geral. Portanto, entende regular e legal a referida contratação.

(...)

6.3 Análise:

(...)

6.3.3 A irregularidade relativa à alínea 'd' diz respeito também à contratação de entidade sem licitação. No caso em tela, o Crea/PR firmou convênio com a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Paraná - Funpar para a realização de curso de extensão na modalidade de ensino à distância. De pronto, constata-se que o instrumento utilizado não é o mais recomendável, pois a própria natureza do serviço afasta a possibilidade de convênio. Além disso, a referida Fundação apenas faz a intermediação dos serviços junto à UFPR. Na verdade, quem ministra o curso são os professores da Universidade Federal do Paraná, nas dependências dessa IFE [Instituição Federal de Ensino] e mediante a utilização de materiais e equipamentos da mencionada Universidade, consoante confirmado em todas as Auditorias realizadas por esta Secretaria em ambas as Unidades (UFPR/Funpar). Não se configura, neste caso, convergência de interesses comuns como alega o responsável, pois, de um lado temos o contratante que deseja a prestação do serviço, e de outro, o contratado, que espera uma retribuição financeira pelo serviço realizado, sendo de praxe a retenção, por parte da Funpar, de percentual do montante recebido para cobertura dos seus 'custos operacionais'.

6.3.4 Fora essa questão, existe ainda a 'escolha' da Funpar sem procedimento licitatório. O objeto contratado não é de exclusividade da UFPR, tampouco existe na defesa qualquer indicação em contrário. Logo, não há como afastar a evidente afronta à Lei de Licitações, o que leva à rejeição dos argumentos apresentados.

Voto

(...)

28. Outro ponto questionado refere-se à celebração, por parte do Crea/PR, de convênio com a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Paraná - Funpar, tendo por finalidade a realização de curso de extensão na modalidade de ensino à distância. Também acerca desse tema coloco-me de acordo com as considerações meritórias expendidas pela Secex/PR, pois devidamente demonstrado que não estava presente a necessária convergência de interesses, além do que a Fundação apenas intermediaria serviços junto à UFPR. Essa irregularidade deve ser considerada para efeitos de apenação do Sr. Luiz Antônio Rossafa, por ter sido ele o responsável pela ocorrência.'

12. Os mencionados autos voltaram a ser apreciados recentemente por esta Corte, em sede de pedido de reexame, sendo mantido o entendimento de que não é cabível a formalização de convênio entre o Crea/PR e a Funpar com o objetivo de promover curso de extensão para profissionais graduados e filiados ao Conselho e,

por conseguinte, a multa que foi aplicada ao ex-presidente da entidade em razão, juntamente com outra irregularidade, da ilegítima celebração do convênio, o qual, além de não envolver interesses recíprocos, visou somente à intermediação da conveniada com a UFPR (Acórdão nº 775/2010 – Plenário).

13. Note-se, a propósito, que a similaridade do mencionado precedente com o caso concreto ora analisado pode ser evidenciada no seguinte trecho do voto condutor da deliberação recorrida (fl. 427 do vol. 2):

‘6. Outrossim, conforme concluiu a Secex/MT, a atuação da Unemat como mera interveniente carece de lógica, especialmente porque ela é a real realizadora e partícipe do convênio assinado com o Incra. Em outras palavras, sua atuação não é apenas subsidiária ou intermediária, uma vez que a ela compete ministrar o curso, inclusive valendo-se de seus professores, além de disponibilizar os recursos materiais e físicos imprescindíveis à execução do objeto conveniado.

7. Robustece essa ausência de lógica o não-cumprimento de outro pressuposto que, constante do art. 1º, § 2º, da IN/STN 1/1997, desde sua redação original, é imprescindível à validação do convênio. Trata-se da necessidade de a entidade conveniente, na condição de habilitada a receber recursos públicos para execução do objeto conveniado, ter condições de fazê-lo, o que não se verifica no caso da Faespe.

8. Portanto, fica, mais uma vez, evidenciada a relação imprópria da qual vêm se valendo as universidades em conjunto com suas fundações de apoio – desta feita em nível estadual –, que lançam mão de mecanismos destinados a burlar a legislação, especialmente no que concerne a licitações e contratos e à programação e execução orçamentária e financeira.’

IV

14. Com relação à proposta de alteração do item 9.4.3.2, concordando com os argumentos apresentados nas manifestações da Serur, entendo que a redação mais apropriada é aquela proposta pelo titular da unidade técnica à fl. 165.

V

15. Ante o exposto, este representante do Ministério Público, acompanhando a análise contida na instrução de fls. 118/127, manifesta-se no sentido de que esta Corte conheça e dê provimento parcial ao presente pedido de reexame; altere a redação do item 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008 – Plenário nos termos propostos pelo Sr. Secretário à fl. 165; e mantenha inalterados os demais subitens da deliberação recorrida.”

5. Considerando que a decisão deste Tribunal repercutiu nos interesses institucionais do Incra, dos movimentos sociais do campo e das universidades públicas, parceiras do Pronera, diversos representantes do Congresso Nacional, de Assembleias Legislativas e dos próprios parceiros, sem prejuízo do pedido de reexame interposto pelo Incra, têm, pessoalmente ou mediante cartas e abaixo assinado, solicitado audiência do Presidente desta Corte e deste relator, visando à reforma do indigitado acórdão.

6. Como exemplo, cito o caso da Senadora Serys Slhessarenko que manteve audiência com o Sr. Presidente e, posteriormente, enviou, a este relator e aos demais Ministros da Casa, carta subscrita por dezenas de representantes das Instituições de Ensino Superior contendo a síntese dos argumentos que apresentaram diretamente a este

Tribunal em outra audiência que contou com a presença do Sr. Presidente, Assessores, inclusive do meu Gabinete, do Deputado Federal Nazareno Lopes, do titular da Secretaria de Recursos, além de representantes do Incra, de Secretarias Estaduais de Agricultura, dos Movimentos Sociais do Campo (MSC), dentre outros interessados (fls. 14/152, anexo 10).

7. Também recebi carta de membros do Colégio Executivo Estadual do Pronera no Estado de Minas Gerais (fls. 153/156, anexo 10), bem como de um abaixo-assinado subscrito por mais de 100 (cem) professores universitários federais e estaduais, servidores públicos e representantes dos MSC que participaram, nesta capital, no período de 4 a 6 de agosto próximo passado dos seguintes eventos que ocorreram simultaneamente: II Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo, III Seminário sobre Educação Superior e Políticas para o Desenvolvimento do Campo Brasileiro e I Encontro Internacional de Educação do Campo (fls. 194/210, anexo 10), dos quais foi entregue a este Relator um caderno-resumo dos debates e estratégias educacionais para o campo (anexo 13).

É o Relatório.

VOTO

Rememorando, tratam os autos originariamente de denúncia versando sobre irregularidades na operacionalização do Convênio nº 08/2005, firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – Faespe, com a interveniência da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso – Unemat, tendo por objeto a execução do Projeto Camosc relativamente ao “*Curso de Agronomia com ênfase em Agroecologia e Sócio-Economia Solidária*”, aprovado pela Coordenação Nacional do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera.

2. Referido curso tem por objeto o atendimento de 60 jovens e adultos, assentados ou filhos de assentados nas áreas de reforma agrária dos Estados de Mato Grosso, Rondônia, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Paraná (fls. 328/338 do vol. 1 do anexo 3).

3. Em razão de denúncia, este Tribunal procedeu a diligências e inspeção nos órgãos envolvidos e audiência dos responsáveis, culminando no Acórdão nº 2.653/2008 TCU–Plenário, prolatado na Sessão Plenária Reservada de 19/11/2008 (fls. 435/437, vol. 2), cujo dispositivo, a seguir reproduzido, na íntegra, espelha o reconhecimento parcial da denúncia, o acolhimento parcial da proposta de encaminhamento formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso - Secex/MT, além das convicções do relator **a quo** acolhidas por este colegiado acerca da comprovação de algumas irregularidades apontadas pelo denunciante ou detectadas pela unidade técnica, no curso das apurações:

“(…)

9.1. conhecer da presente denúncia, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rolf Hackbart;

9.3. excluir do rol de responsáveis arrolados nestes autos os Sr^{es} Abdala Untar, Elias Bortoli, Fádía Kassem Fares Garcia, Maria Auxiliadora Araújo Mahmud, Paulo Jorge Santos de Vasconcellos e Taisir Mahmudo Karim;

9.4. determinar ao Incra que:

9.4.1. em relação aos pagamentos realizados pela Faespe referentes às notas fiscais de número 1.015 e 1.112, emitidas pelo Hotel Caiçaras, e 428 e 446, emitidas pela empresa Primo Lanches, sem a efetiva comprovação do serviço por meio do atesto nos documentos correspondentes, adote providências tendentes a verificar se os serviços indicados naqueles documentos fiscais foram prestados a contento, instaurando, caso necessário, a devida tomada de contas especial para apuração, quantificação do débito e identificação dos responsáveis, inclusive no âmbito do próprio Incra, haja vista o dever de fiscalização que lhe foi atribuído na cláusula segunda, inciso II, alínea 'b', do termo de convênio 8/2005;

9.4.2. informe a este tribunal de contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação deste acórdão, as providências adotadas em relação ao subitem anterior, encaminhando à Secretaria Federal de Controle Interno, no mesmo prazo, a tomada de contas especial porventura instaurada;

9.4.3. caso pretenda oferecer cursos a público específico, afeto a sua área de atuação, a exemplo do que se verificou no âmbito do Projeto Camosc: (grifei)

9.4.3.1. com relação ao instrumento a ser firmado com a entidade que se encarregará da execução do objeto, em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório; (grifei)

9.4.3.2. iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à reforma agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido; (grifei)

9.4.3.3. faça constar do termo de contrato exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas exerçam qualquer influência na escolha do corpo docente;

9.4.3.4. adote medidas no sentido de divulgar o curso ao maior número possível de interessados, evitando restrição ao número de comunidades participantes;

9.4.3.5. na análise do projeto do curso a ser ministrado, avalie se foram empreendidos estudos prévios consistentes para definição do número de vagas a serem oferecidas, abstendo-se de se manifestar, após a conclusão do processo seletivo, favoravelmente ao aumento do número de vagas inicial, sob pena de afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

9.5. determinar à Faespe e à Unemat que, na gestão de recursos públicos federais repassados mediante convênio, contrato de repasse, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres:

9.5.1. atente para o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, referentes à fase de liquidação da despesa, na qual os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço devem ser exigidos como condição para a autorização do pagamento;

9.5.2. quando não for possível, por questão de restrição financeira, repassar a

todos os interessados o que lhes for devido, adote critérios objetivos de seleção ou de rateio, justificando prévia e expressamente os motivos que levaram a lançar mão de determinado critério;

9.5.3. empreenda estudos prévios consistentes para definição do número de vagas a serem oferecidas em cursos de formação e/ou aperfeiçoamento, abstendo-se de aumentá-las após a conclusão do processo seletivo, sob pena de afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

9.5.4. em respeito aos princípios da ampla concorrência e da probidade administrativa, em busca da contratação mais vantajosa para a Administração Pública, observe com mais acuidade as propostas encaminhadas para análise e julgamento com vistas a evitar que passem despercebidos indícios de fraude, como os verificados nos convites 1/2005 e 2/2005 conduzidos pela Faespe;

9.5.5. sob pena de desrespeito ao art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, somente licite obras e serviços que contarem com projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

9.6. alertar o presidente do Incra de que o descumprimento de decisão proferida por este tribunal de contas caracteriza conduta grave, passível de apenação dos responsáveis com a multa do art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, sem prejuízo da adoção de outras medidas necessárias à cessação da irregularidade;

9.7. remeter cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que o acompanham, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, para que adote as providências que entender cabíveis acerca dos indícios de que a participação dos professores no Curso de Agronomia para os Movimentos Sociais do Campo estaria comprometendo a jornada regular de trabalho na Unemat;

9.8. encaminhar à Polícia Federal, para que tome as providências que entender cabíveis, cópia da relação dos alunos aprovados no vestibular realizado no âmbito do Projeto Camosc, das certidões por eles apresentadas à Comissão de Vestibular da Unemat, da denúncia inicial, da instrução final da Secex/MT e do presente acórdão, juntamente com o relatório e o voto que o fundamentam, haja vista os indícios de que, no âmbito daquele projeto, documentação falsa ou inidônea estaria sendo apresentada pelos vestibulandos, dos quais era exigido que se enquadrassem na condição de assentado como pré-requisito para participação no processo seletivo.”

4. Em face da deliberação supra, o Consultor-Geral da União, em nome da Advocacia-Geral da União – AGU, às fls. 464/478, vol. 2, a fim de uniformizar o disciplinamento da matéria no âmbito interno, invocou o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a AGU e o TCU para solicitar esclarecimentos sobre excertos do voto condutor da deliberação atacada, especificamente os itens 12 a 18, por meio dos quais o relator **a quo** concluíra pela regularidade do pagamento das bolsas de ensino aos professores da Unemat, com parte dos recursos transferidos pelo Incra, por intermédio do Convênio nº 08/2005, tudo nos termos do Plano de Trabalho do Projeto Camosc aprovado pelos órgãos competentes.

5. Contudo, referida peça foi recebida como Embargos de Declaração, os quais, embora conhecidos, foram rejeitados por meio do Acórdão 1.470/2009-TCU-Plenário, Sessão de 1/7/2009, Extraordinária de Caráter Reservado (fl. 608/617, vol. 3), ante a

inexistência de qualquer omissão, contradição ou obscuridade na decisão embargada.

6. Esclareço que da referida deliberação foi dado conhecimento à AGU, uma vez que apenas ela se mostrou interessada na questão específica do pagamento de bolsas de ensino aos professores universitários da Unemat, não tendo o Incra sucumbido neste ponto.

7. Porém, em face dos **subitens 9.4.3.1 e 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008 TCU– Plenário, o Incra**, mediante expediente às fls. 02/11, do anexo 10, interpôs o presente pedido de reexame, inconformado com as determinações deste Tribunal que lhe proibiu de fazer uso do convênio em projetos do Pronera, admitindo apenas o instrumento de contrato, precedido de licitação, bem como da determinação do afastamento de representantes dos Movimentos Sociais do Campo (MSC), dentre outros atores, para atuar nas fases de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação de projetos da espécie.

8. Procedido o exame preliminar de admissibilidade do pedido de reexame pela Secretaria de Recursos deste Tribunal - Serur, às fls. 110/111 do anexo 10, o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, consoante despacho à fl. 618 do vol. 3, o acolheu, **conferiu efeitos suspensivos aos subitens 9.4.3.1 e 9.4.3.2 e determinou o exame de mérito.**

9. Porém, antes que fosse analisado o mérito, a Procuradoria Federal Especializada da AGU junto ao Incra interpôs um recurso, por ela denominado “Embargos de Declaração”, contra o despacho do relator que conferira efeitos suspensivos aos comandos do acórdão objeto da peça recursal (fls. 02/4, anexo 12).

10. Porém, usando do formalismo moderado, recebi referida peça como Agravo e propus que dele não se conhecesse por absoluta falta de amparo regimental, o que foi acolhido por este Colendo Plenário, nos termos do Acórdão nº 2051/2009-TCU-Plenário. Ressalto, desde já, que desta deliberação o Incra foi devidamente notificado, bem como foi autorizado à Secretaria Geral das Sessões publicá-la de forma ostensiva (fls. 623, vol. 3).

11. Feitas essas considerações introdutórias, conheço do presente pedido de reexame, por preencher os requisitos de admissibilidade do art. 48 da Lei nº 8.443/92 c/c art. 286, **caput**, e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

-II-

12. Conforme visto no relatório precedente e no presente voto, duas foram as questões que ensejaram o presente pedido de reexame por parte do Incra:

i. a primeira, relativa à determinação do uso do instrumento de contrato, precedido de licitação, ao invés de convênio, na operacionalização de projetos de educação nas áreas de Reforma Agrária, sob os auspícios do Pronera (subitem 9.4.3.1 do Acórdão nº 2.653/2008); e

ii. a segunda, referente à determinação para que o Incra não permita a participação dos Movimentos Sociais do Campo (MSC) e outros agentes externos à administração pública nas fases de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação de projetos do Pronera, a exemplo do que ocorrera com o Projeto Camosc, objeto da denúncia apurada originariamente nestes autos (subitem 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008).

13. Todavia, os pareceres da unidade técnica e do MP/TCU não são uniformes, conforme detalhado no relatório supra: de um lado, o Auditor Federal de Controle Externo lotado na Serur defende a manutenção dos termos do subitem 9.4.3.1 do Acórdão nº 2.653/2008–Plenário, embora admita que o Incra possa usar do instrumento de contrato nos cursos do Pronera, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, na hipótese de ser contratada uma instituição pública de ensino.

14. Por outro lado, o mesmo Auditor Federal sugere o provimento parcial do recurso para alterar o subitem 9.4.3.2 do acórdão recorrido, de modo a que a proibição da não-participação de entes estranhos ao Poder Público, inclusive dos MSC ligados à Reforma Agrária, se limite às fases de planejamento, execução e avaliação individual de alunos e professores dos cursos promovidos no âmbito do Pronera. Em outras palavras, propõe uma **flexibilização no dispositivo atacado de modo a que os parceiros, aí incluídos os MSC**, possam participar das fases de “acompanhamento” e de “avaliação geral” dos alunos e professores.

15. Por último, o técnico desta Corte, responsável pela instrução, propõe que se responda à AGU que a matéria sobre a qual solicitou esclarecimentos extrapola o escopo do Acordo de Cooperação TCU/AGU, de 2008, informando-lhe que as razões de decidir do Acórdão 2.653/2008–Plenário não constituíram modificação no entendimento desta Corte de Contas acerca da vedação contida no artigo 167, inciso X, da Constituição Federal.

16. Já o Gerente da 4ª Divisão da Serur acolhe as conclusões do AUFC e acrescenta proposta no sentido de que não se conheça do requerimento juntado aos autos subscrito por integrantes do Colegiado Executivo Estadual do Pronera, no estado do Ceará, visando à reforma do Acórdão nº 2.653/2008-P, por falta de amparo regimental; sugere, por oportuno, a remessa de cópia desta deliberação ao Deputado Artur Bruno, Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

17. O Titular da Serur, por sua vez, diverge em parte dos pareceres do Auditor Federal e do Sr. Gerente de Divisão, inclusive dos fundamentos do voto do relator **a quo** quanto à proibição do uso do instrumento de convênio nos projetos de educação aprovados com base na legislação do Pronera.

18. A seu ver, deve-se tornar insubsistente o **subitem 9.4.3.1 do Acórdão** nº 2.653/2008 – Plenário, pois considera legal o uso do instrumento do convênio na execução dos projetos no âmbito daquele programa, vez que enxerga comunhão de interesses recíprocos entre os partícipes na implementação da educação dos jovens e adultos, assentados em projetos de Reforma Agrária, em decorrência da parceria existente entre a autarquia, as universidades públicas e suas fundações de apoio, na difusão da educação no meio rural.

19. Ressalta o papel essencial que foi reservado às fundações de apoio, nesse contexto, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.958/94, cuja finalidade primordial é fomentar projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional junto às instituições de ensino superior, atuando, assim, como **longa manus** dessas entidades.

20. Desse modo, no caso das ações educacionais do Pronera, conclui não haver razões para falar em interesses contrapostos, onde, de um lado, se deseja o objeto do acordo, e, de outro, a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, porquanto a essência do objeto tratado nos presentes autos relaciona-se à educação, que é um dever do Estado e direito do cidadão.

21. Por outro ângulo, o Sr. Secretário da Serur alinha-se parcialmente aos

fundamentos das propostas convergentes do AUFC e do Gerente de Divisão quanto à modificação que se deva imprimir ao subitem 9.4.3.2 do acórdão combatido, para permitir uma participação mitigada dos parceiros, dentre eles, os MSC, visando atenuar a vedação original em face de condutas irregulares detectadas no Projeto Camosc.

22. Propõe, por fim, uma pequena correção no texto do subitem 9.4.3.3 (“do termo de contrato”), de modo a conferir-lhe a seguinte redação: “dos termos da contratação”. Por fim, sugere informar à Senadora da República Serys Slhessarenko acerca da deliberação que resultar desta assentada.

23. Por fim, o representante do Ministério Público junto ao TCU, endossa a proposta do Sr. Auditor Federal de Controle Externo quanto à manutenção dos termos do subitem 9.4.3.1 da decisão vergastada, ou seja, defende a exigência do uso de contrato, precedido de licitação, ao invés de convênio, no âmbito do Pronera.

24. Salienta que tal entendimento encontra-se em consonância com o voto do relator **a quo**, nestes autos, o qual guarda semelhança com caso apreciado por este Tribunal quando prolatou o Acórdão nº 1.247/2008–Plenário, nos autos do TC nº 012.662/2005-0, que tratou de denúncia versando sobre a ocorrência de irregularidades no âmbito do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Paraná – Crea/PR e da Mútua Assistência dos Profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia, Coordenadoria Regional no Estado do Paraná, em convênio com a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Paraná - Funpar. Por outro lado, acolhe a proposta do Sr. Secretário apenas para alterar a redação do subitem 9.4.3.2, mantidos inalterados os demais termos da decisão originária.

-III-

25. Antes de manifestar minha posição quanto ao mérito do presente pedido de reexame, entendo por bem fazer um rápido resumo sobre a origem do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera e suas premissas no seio da legislação pátria para melhor subsidiar a minuta de acórdão que submeterei a este colegiado.

26. Em primeiro lugar, é de relevo anotar que o art. 1º, inciso III, da Carta Magna, coloca a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Do mesmo modo, o art. 3º do mesmo diploma, define como um dos objetivos fundamentais da República do Brasil, os seguintes:

“(…)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

27. Também o art. 205 da CF/88 define a educação como um
“direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

28. Consoante o art. 206 da Carta Política, o ensino será ministrado com base nos

seguintes princípios:

“I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

(...)

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

(...)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.”

29. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), por sua vez, inclui a educação como um dos direitos dos Movimentos Sociais, conforme denotam os seus arts. 1º, 2º e 3º, **verbis**:

“(…)

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.”

(...)

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

(...)

“Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

(...)

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;

(...).”

30. Embora o art. 14, **caput**, e o inciso II, da referida lei, assegurem a gestão democrática do ensino e a participação das comunidades interessadas na educação básica, não se pode inferir que tal procedimento seja proibido no ensino superior, mesmo a referida lei foi editada há cerca de 14 anos, **verbis**:

“(…)

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.”

31. Da mesma forma, embora não mencione os cursos superiores, a Resolução CNE/CEB nº 1/2002, que estabelece diretrizes para a educação básica nas escolas do campo, destaca a previsão de parceria entre os órgãos/instituições responsáveis e o público-alvo interessado, inclusive os movimentos sociais; reproduz os dispositivos pertinentes:

“Art. 1º A presente Resolução institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas escolas do campo a serem observadas nos projetos das instituições que integram os diversos sistemas de ensino.

(...)

Art. 8º As parcerias estabelecidas visando ao desenvolvimento de experiências de escolarização básica e de educação profissional, sem prejuízo de outras exigências que poderão ser acrescentadas pelos respectivos sistemas de ensino, observarão;

(...)

IV - controle social da qualidade da educação escolar, mediante a efetiva participação da comunidade do campo.

(...)

Art. 10. O projeto institucional das escolas do campo, considerado o estabelecido no artigo 14 da LDB, garantirá a gestão democrática, constituindo mecanismos que possibilitem estabelecer relações entre a escola, a comunidade local, os movimentos sociais, os órgãos normativos do sistema de ensino e os demais setores da sociedade.

Art. 11. Os mecanismos de gestão democrática, tendo como perspectiva o exercício do poder nos termos do disposto no parágrafo 1º do artigo 1º da Carta Magna, contribuirão diretamente:

(...)

II - para a abordagem solidária e coletiva dos problemas do campo, estimulando a autogestão no processo de elaboração, desenvolvimento e avaliação das propostas pedagógicas das instituições de ensino.”

(grifei)

32. Tomando por base esse arcabouço constitucional e infraconstitucional normativo, surgiu o Pronera como um programa voltado para a educação de trabalhadores rurais, em 1998, que tem como objetivo primordial elevar o grau de escolaridade de jovens e adultos em projetos de assentamento de Reforma Agrária. Foi implantado, inicialmente, no âmbito do Ministério Extraordinário de Política Fundiária - MEPF, através da Portaria nº 10/98, com o apoio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Ministério da Educação, este por intermédio de seu Conselho de Reitores, e do Ministério do Trabalho.

33. Em 2001, o Pronera foi incorporado ao Incra, ocasião em que foi editada a Portaria do Incra nº 837, que aprovou a edição de um novo Manual de Operações. Em 2004, para se adequar às diretrizes do atual Governo Federal, que prioriza a educação em todos os níveis como um direito social de todos os cidadãos, foi elaborado o atual Manual de Operações, aprovado pela Portaria/Incra nº 282, de 16/4/2004, sob a égide do qual foi elaborado o Projeto Camosc, objeto da denúncia apreciada nestes autos.

34. Por intermédio da Lei nº 11.947/2009, teve a sua instituição definitivamente autorizada pelo Congresso Nacional, vinculando-o ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sob a execução do Incra, **verbis**:

“Art. 33. O Poder Executivo fica autorizado a instituir o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera, a ser implantado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.”.

35. De acordo ainda com o parágrafo único do artigo supra, cabe ao Poder Executivo editar as normas de funcionamento, execução e gestão do Programa.

36. Nesse contexto, de acordo com o atual Manual provado pelo Incra, o Pronera é uma política pública de educação do campo desenvolvida em áreas de Reforma Agrária, que tem por objetivo fortalecer o mundo rural como território de vida em toda as suas dimensões: econômica, social, ambiental, política, cultural e ética. Outrossim, enquanto política pública, fundamenta-se na gestão participativa e na descentralização das ações das instituições públicas envolvidas com a educação. Essas instituições criam, por meio de projetos, oportunidades de exercitar e realizar ações com a co-participação dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais, instituições de pesquisa, governos estaduais e municipais, em prol do desenvolvimento sustentável no campo, da construção da solidariedade e da justiça social.

37. Tem assim no instituto da parceria o princípio e a base de seu desenvolvimento, sendo o seu objetivo principal superar os altos índices de analfabetismo e elevar a escolaridade no campo, especialmente nas áreas de assentamento da Reforma Agrária.

38. No caso específico do Projeto Camosc, o interesse institucional do Incra, no bojo do Convênio 008/2005, consiste na missão de formar uma massa de assentados na área de agronomia e agroecologia. Ao fim do curso, esses trabalhadores terão condições de ajudar às famílias assentadas pelo Incra a desenvolverem técnicas de agricultura, manejo, cooperativismo, economia solidária etc., visando a se tornarem mais produtivas.

39. De acordo com informações da Autarquia, constantes da peça recursal à fl. 8-verso, do anexo 10, no período de 1998 a 2002, o Pronera foi responsável pela escolarização e formação de 122.915 trabalhadores rurais assentados; de 2003 a 2007, de 300 mil jovens e adultos assentados nas áreas de Reforma Agrária; em 2008 (ano da prolação do acórdão ora recorrido), de 48.800 jovens e adultos, distribuídos em 134 cursos, em todo o País.

40. Ainda segundo o Incra, esse desempenho somente foi possível graças a adesão de mais de 100 instituições de ensino com a oferta desde curso de alfabetização, passando por nível médio técnico-profissionalizante – magistério, técnico em agropecuária, técnico em cooperativismo, técnico em saúde, ou de nível superior, especialmente na formação de educadores para as escolas dos assentamentos – Pedagogia, Licenciatura em História, Geografia, ou em outras área de da formação profissional como Agronomia.

-IV-

41. Feitas essas considerações de ordem normativa e institucional, passo agora ao exame de mérito, começando pela questão relativa à possibilidade, ou não, do uso de instrumento de convênio nos projetos de educação no âmbito do Pronera.

42. Registro, inicialmente, que a exigência de contrato, precedido de licitação, ao invés de convênio, não constou originariamente da proposta de encaminhamento formulada pela Secex/MT, após as audiências dos responsáveis então arrolados nestes autos, mas das razões de decidir do relator **a quo**, ao sustentar que o Convênio nº 08/2005, firmado entre o Incra e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – Faespe, com a interveniência da Universidade Estadual do Mato Grosso – Unemat, não encontraria amparo na legislação, porque não se vislumbrara a existência de interesses recíprocos entre os partícipes, no caso concreto.

42. Com máximas vênias aos pareceres divergentes, entendo assistir razão ao Incra e ao Secretário da Serur neste ponto. Conforme visto na legislação que rege o Pronera, a parceria entre a Autarquia e as instituições públicas envolvidas com a educação, governos estaduais e municipais, MSC etc. constitui um dos pilares básicos do Programa, imprescindível à execução da política pública que tem como fundamento a gestão participativa e a descentralização das ações, típicas, portanto, do instrumento de convênio e não do de contrato, vez que neste os interesses são em regra negociais, visando o lucro como objetivo final para uma das partes, o que incorre em convênio.

43. Esse meu entendimento encontra amparo no Decreto nº 6.170/2007 que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União, mediante convênios e contratos de repasse, inclusive termo de cooperação entre órgãos e entidades federais, consoante se depreende de seu art. 1º, **caput**, § 1º, e incisos I e III:

“(…)

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e 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 oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;”

(...)

III - termo de cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza; (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008)”

44. Não se deve olvidar que de acordo com o Plano Plurianual – PPA 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653/2008, o PROGRAMA: 1350 – Educação do Campo (Pronera), de responsabilidade do Incra, tem como objetivo: “Promover a capacitação e o acesso à educação formal dos trabalhadores e trabalhadoras das áreas de Reforma Agrária.” De notar ainda o seu público-alvo: “Jovens e adultos assentados da Reforma Agrária; agricultores familiares; e profissionais egressos de cursos de áreas afins à Reforma Agrária”.

45. Nesse contexto, de acordo com a estratégia de implementação do Pronera no PPA, o termo de convênio ficou claramente estabelecido:

“(…)

O Programa será executado de forma descentralizada, pelas Superintendências Regionais por intermédio de convênios/portaria a serem celebrados com instituições públicas de ensino, governo estaduais e municipais e instituições de ensino privadas sem fins lucrativos (...).”(grifei)

46. Não fosse a legislação supra, que afasta de vez o argumento de que inexistia amparo legal para a realização de convênio, no caso do Pronera, ainda socorreria o recorrente a Lei nº 8.958/94, a qual dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as suas fundações de apoio. De acordo com o art. 1º e o § 1º dessa lei, as instituições de ensino superior tanto podem realizar convênios quanto contratos, estes com dispensa de licitação, com suas fundações de apoio, na consecução de projetos de ensino, dentre outras finalidades, **verbis**:

“(…)

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, bem como as Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, sobre as quais dispõe a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão realizar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010)

(...)

§ 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e das ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos. (Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010)” (grifei)

47. No caso, ainda que o Projeto Promesc tivesse sido objeto de um contrato entre o Incra e a Unemat, com dispensa de licitação, com amparo no inciso XIII do art. 24 da Lei

nº 8.666/93, nada impediria aquela universidade estadual de contar com a Faespe para o cumprimento do mister junto ao Incra, em face do que dispõe a Lei nº 8.958/94. Por essas razões, penso que é irrelevante o fato de o convênio ter sido firmado entre Incra e Faespe, com a interveniência simultânea da Unemat, no caso do Projeto Pronera.

48. De qualquer forma, não se pode dizer que, à luz da legislação mencionada ao longo deste voto, os interesses do Incra e das instituições públicas não sejam uniformes, ante a importante missão de, conjuntamente, cumprirem a missão governamental de levar à educação aos assentados da reforma agrária. Por outro lado, no caso do Promesc, não há que falar em contratação de professores pela Unemat/Faespe, uma vez que houve apenas designação de professores públicos dos quadros da primeira, em horário diferenciado das atividades normais, segundo informações da Unemat, recompensados financeiramente com recursos aprovados no plano de trabalho, a título de bolsa de ensino, o que é permitido pela Lei nº 8.958/94:

“(…)

Art. 4º As IFES e ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)

§ 1º A participação de servidores das IFES e ICTs contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, concederem bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamento. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010\)](#)”

49. No que toca ao precedente trazido a lume pelo MP/TCU – Acórdão nº 1.247/2008-Plenário –, proferido nos autos do TC nº 012.662/2005-0, que tratou de denúncia versando sobre a ocorrência de irregularidades administrativas no âmbito do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Paraná – Crea/PR e da Mútua Assistência dos Profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia, Coordenadoria Regional no Estado do Paraná, renovo as vênias para discordar da apontada semelhança.

50. Em primeiro lugar, porque os membros do Crea/PR beneficiados com o curso de extensão de “Georreferenciamento de Imóveis Rurais”, à distância, não fazem parte do público-alvo para receber educação no âmbito dos projetos educacionais do Pronera, uma vez que não são assentados nem filhos de assentados, pelo menos em tese. Em segundo lugar, porque no referido convênio era praxe a retenção, por parte da Fundação Universidade do Paraná - Funpar/PR, de percentual do montante recebido para cobertura dos seus “custos operacionais”, o que caracterizava, de fato, a contraprestação pelos serviços prestados, típicas de um contrato, situação essa não configurada no Projeto Camosc, onde os recursos federais foram destinados a bolsas de estudo aos alunos e bolsas de ensino aos professores da Unemat designados para a Faespe, executora do curso, além da cobertura das despesas de alojamento, refeição e transporte, estas últimas, sim, sujeitas à licitação, como de fato ocorreu, arcando os convenientes – Unemat e Faespe – com as despesas ordinárias de pessoal e as demais despesas administrativas, em razão do

interesse comum em melhorar o nível de educação nas áreas de assentamentos rurais reconhecidos pelo Incra.

51. Analisando a questão também sob o prisma doutrinário, mais uma vez reforço a minha convicção de que assiste razão ao recorrente e ao Secretário da Serur. A propósito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in Direito Administrativo*, 21ª ed., fls. 319/320, anota a seguinte semelhança entre convênio e contrato:

“(…)

O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontades com características próprias. Isto resulta da própria Lei nº 8.666/93, quando no art. 116, **caput**, determina que suas normas se aplicam aos convênios, no que couber. Se os convênios tivessem natureza contratual, não haveria necessidade dessa norma, porque a aplicação da Lei já decorreria dos arts. 1º e 2º.”

52. De outro modo, na mesma obra, a respeitável doutrinadora aponta as seguintes diferenças entre os dois instrumentos:

“(…)

- no contrato, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos: por exemplo, em um contrato de compra e venda, o vendedor quer alienar o bem pagando o menor preço; no convênio, também chamado de ato coletivo, todos os participantes querem a mesma coisa;

- os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los; por exemplo, uma universidade pública – cujo objetivo é o ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à comunidade – celebra com convênio com outra entidade pública ou privada, para realizar um estudo, um projeto, de interesse de ambas, para prestar serviços de competência comum a terceiros; é o que ocorre com os convênios celebrados entre Estados e entidades particulares tendo por objeto a prestação de serviços de saúde ou educação; é o também o que se verifica com os convênios firmados entre estados, municípios e União em matéria tributária para coordenação dos programas de investimentos e serviços públicos e mútua assistência para fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações;

- no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc. que serão usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato;

- no convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;

- dessa diferença resulta outra: no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante par o repassador a utilização que será feita do mesmo; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas;

- nos contratos, ‘as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam’, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual resultante e não soma)’, ao passo que nos convênios, como nos consórcios, as vontades se somam, atuam paralelamente, para alcançar interesses e objetivos comuns (Cf. Edmir Netto de Araújo, 1992:145);

- (...).”(grifei)

53. Por todo exposto, com vênias aos pareceres em sentido contrário, alinho-se à posição defendida pelo Sr. Secretário da Serur de que existe amparo legal para que, no âmbito do Pronera, possa o Incra firmar convênios com as instituições públicas de ensino voltadas para a educação nas áreas de reforma agrária, razão pela qual deve-se dar provimento àquela autarquia, neste particular, de modo a declarar-se a insubsistência do subitem 9.4.3.1 do Acórdão 2.653/2008-Plenário.

-V-

54. O segundo ponto a ser enfrentando no mérito diz respeito à determinação imposta pelo TCU (subitem 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário) para que o Incra iniba qualquer possibilidade de participação de entes estranhos à Administração Pública, notadamente os movimentos sociais ligados à Reforma Agrária (MSC), no planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de qualquer outra fase de cursos promovidos no âmbito do Pronera.

55. Em primeiro lugar, a despeito das irregularidades detectadas no caso do Projeto Camosc no bojo do Convênio nº 08/2005, as quais foram objeto de exaustiva análise por esta Corte de Contas e de uma série de determinações corretivas ao Incra, à Unemat, à Faespe, inclusive objeto de representação à Polícia Federal para apurar eventual falsificação de declarações da condição de beneficiários do Programa, é preciso reconhecer que a determinação do subitem 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário entra em choque com normas constitucionais e infraconstitucionais supra, relativas à educação no campo, em especial as voltadas para o público-alvo apoiado pelo Pronera.

56. Ressalto que neste ponto, com algumas particularidades, os pareceres do Auditor Federal, do Gerente de Divisão, do Sr. Secretário da Serur e do representante do Ministério Público junto ao TCU têm em comum propostas no sentido de que seja dado provimento parcial ao Incra, de modo a rever o subitem 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário.

57. Pelos fundamentos dos respectivos pareceres, anotados no relatório precedente, os quais incorporo às minhas razões, e levando em conta as balizas constitucionais e a legislação federal transcritas neste voto, entendo que assiste razão parcial ao recorrente, não se podendo excluir os parceiros das fases de acompanhamento e de avaliação geral dos cursos.

58. No caso particular do Projeto Promesc, a fiscalização deste Tribunal apurou que o Incra permitiu que o MST extrapolasse do seu direito de acompanhar e de participar da avaliação geral do curso, na medida que esse movimento social teria influenciado na escolha de professores, na imposição de disciplinas, palestras e congressos que somente diziam respeito aos interesses corporativos daquele movimento social, dentre outras condutas descabidas quanto ao alojamento e transporte dos estudantes interessados.

59. Conquanto a legislação autorize e recomende a saudável participação dos interessados no processo de educação no campo, é inadmissível que o Incra tenha capitulado de modo a permitir que recursos públicos voltados para a educação profissional, sejam em parte utilizados, ainda que indiretamente, para financiar a expansão de movimentos sociais com ideologias ortodoxas, a exemplo do MST.

60. Em consequência, deve o Incra imediatamente alterar as normas do atual Manual do Pronera e de outros normativos correlatos, a fim de adaptá-los às novas determinações desta Corte de Contas, de modo que elas já sejam contempladas na aprovação de futuros convênios da espécie, inclusive dos que eventualmente tenham sido aprovados no ano de 2008 e seguintes, mas ainda não iniciados, porque dependentes da manifestação desta corte de Contas, em sede do presente pedido de reexame.

-VI-

61. Por essas razões, com vênias aos pareceres em sentido contrário, acolho as propostas apresentadas pelo Secretário da Serur, com pequenos ajustes. Considero prejudicada, porém, a proposta de se prestar informações à AGU, quanto ao pedido de esclarecimentos constante das fls. 464/472, do volume 2, uma vez que este Tribunal já se manifestou sobre a matéria, por intermédio do Acórdão nº 1.470/2009-TCU-Plenário, aprovado na Sessão de 1/7/2009, Extraordinária de Caráter Reservado (fl. 608/617, vol. 3). Todavia, pelos seus fundamentos e dúvidas por parte dos interessados, entendo oportuno remeter-se uma cópia da referida deliberação ao Incra.

62. Por fim, pelas mesmas razões que orientaram a fundamentação do Acórdão nº 2051/2009-TCU-Plenário, proponho que a presente deliberação seja publicada ostensivamente, tendo em conta que não haverá qualquer prejuízo ao sigilo aposto nos autos.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de dezembro de 2010.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 3269/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-025.081/2006-8 (Sigiloso).
2. Grupo: II, Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.
4. Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur.
8. Advogado constituído nos autos: Clóvis Martins Ferreira, Procurador Federal junto ao Incra.

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, em face dos subitens 9.4.3.1 e 9.4.3.2 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário (Sigiloso),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com base no art. 48 da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 286, caput, e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;
- 9.2. em consequência ao disposto no subitem precedente:

9.2.1. tornar insubsistente o subitem 9.4.3.1 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário (Sigiloso);

9.2.2. conferir nova redação aos subitens 9.4.3, 9.4.3.2 e 9.4.3.3 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário (Sigiloso), que passa a vigorar como se segue:

“9.4.3. caso pretenda oferecer cursos a público específico, afetos a sua área de atuação no âmbito do Pronera, inclusive no caso de convênios já aprovados mas com execução ainda não iniciada:

9.4.3.2. no prazo de 60 dias, ajuste o Manual do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, aprovado pela Portaria nº 282/2004 e outras normas correlatas visando a acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos/atividades realizadas no seu âmbito, a fim de impedir a recorrência das seguintes irregularidades:

9.4.3.2.1. restrição à participação de alunos que não pertençam a determinado movimento social;

9.4.3.2.2. inserção nos projetos educacionais de disciplinas ou atividades curriculares ou extracurriculares que visem à formação de técnicos militantes ou a concessão de privilégios indevidos a movimentos sociais ou entidades afins;

9.4.3.2.3. previsão de indicadores de resultado qualitativos dos cursos, tendo por base o acompanhamento político, pedagógico, técnico e social por parte dos movimentos sociais;

9.4.3.2.4. previsão de avaliações dos discentes com base em seu comprometimento com os movimentos sociais;

9.4.3.3. faça constar dos instrumentos de contratação exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas influenciem a escolha do corpo docente;”

9.2.3. manter inalterados os demais comandos do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário (Sigiloso);

9.3. reiterar ao Incra a determinação constante dos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão nº 2.653/2008-Plenário, alertando o seu Presidente de que o descumprimento de decisão proferida por este Tribunal caracteriza conduta grave, passível de multa, por força do art. 58, inciso I, e § 1º, da Lei nº 8.443/92;

9.4. notificar o Incra, o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e à Advocacia-Geral da União - AGU da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

9.5. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Senadora Serys Slhessarenko, ao Deputado Federal Nazareno Lopes, ao Deputado Artur Bruno, Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e ao Presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES;

9.6. remeter ao Incra, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1.470/2009-TCU-Plenário, Sessão de 1/7/2009, Extraordinária de Caráter Reservado;

9.7. determinar à 8ª Secex que acompanhe o cumprimento das determinações supra, representando ao Tribunal, caso necessário;

9.8. autorizar a publicação do presente acórdão de forma ostensiva, assim como do relatório e do voto que o fundamentam;

9.10. arquivar os autos.

10. Ata nº 47/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/12/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3269-47/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar

Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

UBIRATAN AGUIAR

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral