



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região - Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
☒ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

199  
1440  
B

Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2  
Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Réus: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA; COOPERATIVA DE COMERCIALIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DOS ASSENTADOS DE REFORMA AGRÁRIA DO PONTAL LTDA - COCAMP e COOPERATIVA CENTRAL DE REFORMA AGRÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - CCA/SP.

Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7  
Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Réus: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA; COOPERATIVA DE COMERCIALIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DOS ASSENTADOS DE REFORMA AGRÁRIA DO PONTAL LTDA - COCAMP e COOPERATIVA CENTRAL DE REFORMA AGRÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - CCA/SP; RAIMUNDO PIRES DA SILVA, OSVALDO ELY JUNIOR, GUILHERME CYRINO CARVALHO, WALDIR DORINI, NEUSA PAVIATO BOTELHO LIMA e JOSÉ APARECIDO GOMES MAIA

S E N T E N Ç A

N. REG. 461/09  
LIVRO 081/09

Trata-se de ação cautelar preparatória de ação civil pública, com pedido de liminar para determinar ao INCRA que suspenda o processo administrativo, até o trânsito em julgado da decisão que for proferida em futura ação civil pública a ser ajuizada; que se abstenha de efetuar o repasse da verba; e, caso já o tenha concretizado, fica desde já determinado o bloqueio da conta bancária do Banco do Brasil, tudo nos termos das letras a, b e c da fl. 23.

Com a inicial vieram os documentos das fls.  
46/280.

Tipo A

B



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
✉ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

200  
B

A liminar foi deferida (fls. 283/286).

Citados os réus, ofertaram contestações: COOPERATIVA DE COMERCIALIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DOS ASSENTADOS DE REFORMA AGRÁRIA DO PONTAL LTDA - COCAMP (fls. 319/345); COOPERATIVA CENTRAL DE REFORMA AGRÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - CCA/SP (fls. 389/408).

A COCAMP, bem como o INCRA, interpuseram agravo de instrumento contra a decisão que deferiu a liminar (fls. 436/499 e 509/515).

O Ministério Público apresentou réplica às contestações (fls. 519/525).

Ao agravo de instrumento do INCRA negou-se seguimento (fls. 539/540) e ao da COCAMP negou-se efeito suspensivo (fls. 616/618).

A seguir o Ministério Público Federal ajuizou a ação civil pública (principal), acrescentando, além dos autores presentes no pólo passivo da medida cautelar, também RAIMUNDO PIRES DA SILVA, OSVALDO ALY JUNIOR, GUILHERME CYRINO CARVALHO, WALDIR DORINI, NEUSA PAVIATO BOTELHO LIMA e JOSÉ APARECIDO GOMES MAIA.

Na ação principal, além do pleito deduzido em sede de liminar, o autor postulou também a condenação dos réus na reparação de quaisquer danos eventualmente causados ao patrimônio público em razão do procedimento ilícito e imposição às pessoas naturais das sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

Foi determinada a citação dos réus; a intimação do INCRA, nos termos do artigo 17, § 3º, da Lei 8.429/92, bem como a intimação da União para manifestar eventual interesse (fl. 302).

O INCRA noticiou que integraria o pólo passivo da demanda assim que fosse citado. A União, de início, se limitou a protestar pela intimação dos atos do processo. Posteriormente acabou manifestando falta de interesse (fl. 384).

Contestaram: Raimundo Pires Silva (fls. 462/498); Guilherme Cyrino Carvalho (fls. 514/533) e Osvaldo Aly Junior (fls. 569/607), quando sustentaram nulidade



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
✉ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

201 12411  
B

decorrente da ausência de intimação para resposta preliminar, nos termos do artigo 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/92.

Indeferido o pedido de decretação de nulidade, Raimundo, Guilherme e Osvaldo interuseram agravo de instrumento e obtiveram efeito suspensivo (fls.705/718 e 758/759).

A COCAMP (fls. 636/667) e a Cooperativa Central de Reforma Agrária do Estado de São Paulo (fls. 720/739), ofereceram contestação. A primeira, juntamente com José Aparecido Gomes Maia, levantaram preliminar de ilegitimidade de parte passiva "ad causam".

Anulada a decisão agravada, foi determinada a notificação de Raimundo, Guilherme e Osvaldo para a apresentação de resposta preliminar (fl. 760).

Apresentaram resposta preliminar, Raimundo e Osvaldo, sobrevindo manifestação do Ministério Público da União (fls. 766/799 e 812/827).

A inicial foi recebida, com nova citação dos réus (fl. 819).

Novo agravo de instrumento foi interposto por Raimundo, Guilherme e Osvaldo (fls. 833/873). Nova contestação foi apresentada, com o mesmo teor da anterior (fls. 878/9009).

Manifestou-se o INCRA, defendendo o ato impugnado (fls. 910/915).

José Aparecido Gomes Maia agravou da decisão que lhe indeferiu os benefícios da justiça gratuita (fls. 979/994).

Waldir Dorini, através de sua curadora especial, apresentou contestação por negação geral (fls. 996/997).

Durante a instrução processual, foram colhidos os depoimentos pessoais de José Aparecido Gomes Maia (fls. 1.172), Raimundo Pires da Silva (fls. 1.258), Guilherme Cyrino Carvalho (fls. 1.261), Osvaldo Aly Junior (fls. 1.262) e Neusa Paviato Botelho de Lima (fls. 1.304) e inquiridas as testemunhas (fls. 1.183, 1.263, 1.265, 1.267, 1.268, e 1.270).

Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2  
Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7

B



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
☒ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

202  
B

Sobrevieram as alegações finais do Ministério Público da União (fls. 1.326/1.355).

Raimundo Pires Silva, Guilherme Cyrino Carvalho, Osvaldo Aly Junior e o INCRA, também apresentaram memoriais de alegações finais (fls. 1.357/1.407 e 1.416/1.429).

A curadora especial de Waldir Dorini se manifestou à fl. 1.436).

É o relatório.

DECIDO.

Preliminarmente, a ilegitimidade de parte passiva "ad causam" levantada pela COCAMP e José Aparecido Gomes Maia se confunde com o mérito e como tal será analisada.

Alegou o autor que, na época do ajuizamento da medida cautelar, chegara ao seu conhecimento que encontrava-se em andamento a formalização de um convênio entre o INCRA e a CCA-SP, para a liberação de R\$ 191.100,00 (cento e noventa e um mil e cem reais), verba que seria destinada à conclusão de uma Agroindústria com laticínio, despoldadeira de frutas, secadora e silos, situada na cidade de Teodoro Sampaio-SP, conforme notícia publicada no Jornal "O Imparcial".

Esclareceu que em razão de já existir inquérito civil público para apurar eventuais atos de improbidade por parte de integrantes da Cooperativa, de funcionários do Incra, do Itesp e do Banco do Brasil, todos integrantes da extinta Comissão Estadual do Procerá (CEPRO), em razão de inúmeras irregularidades em vários projetos de interesse da COCAMP, de investimento e de custeio com recursos do Procerá - Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária e Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, para esta região do Pontal do Paranapanema..., já havia solicitado ao Superintendente do INCRA, informações sobre a existência do referido convênio, tendo dele obtido a resposta de que não possuía nenhum instrumento de repasse de recursos em trâmite com a Cooperativa de Comercialização e Prestação de Serviços dos Assentados de Reforma Agrária do Pontal Ltda, informação esta que viria mais tarde ser desmentida, o que "demonstra a má-fé do Superintendente Regional".



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
✉ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

203 Adm 10  
B

Disse que saltam aos olhos manifestas irregularidades e ilegalidades em referido procedimento, conduzido ao arrepio dos mais comezinhos princípios de Direito Público, fazendo-se necessárias as medidas cautelares requeridas, para que se evite grave lesão aos cofres públicos e a concessão de benesse indevida a particulares com dinheiro público.

Sustentou que o instrumento utilizado para o repasse da verba é indevido, porque em lugar de convênio, caberia contrato de financiamento, eis que não se trata da realização de objetivos de interesse institucional comum dos partícipes; os convênios não têm, obviamente, competências institucionais comuns; não há interesse recíproco, mas somente da cooperativa em receber a verba a fundo perdido e dela se utilizar para locupletação indevida; não há mútua colaboração, mas colaboração unilateral por parte do Estado; o convênio exige interesse público, com vantagens diretas para ambas as partes, em torno de um objetivo comum, não sendo o caso.

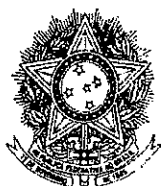
Acentuou as inúmeras irregularidades da COCAMP, o que vem sendo apurado através de vários inquéritos policiais, um processo-crime por superfaturamento na compra de caminhões em face de dois ex-integrantes da diretoria da Cooperativa, uma ação popular visando impedir a compra de uma Agroindústria em Sandovalina (Larreina) na forma como indicada pela CCA-SP e solicitada pela COCAMP, bem como a anulação da compra de caminhões, em face de várias ilegalidades mencionadas em laudo de vistoria elaborado por uma comissão formada por funcionários do INCRA, ITESP e Banco do Brasil a pedido da CEPRO, além de um inquérito civil público.

Apontou, ainda, outras ilegalidades envolvendo os réus, notadamente, a COCAMP, denunciando, também, que o convênio está sendo celebrado com a CCA-SP, porque, diante das inúmeras irregularidades existentes em relação à COCAMP, esta não teria como comprovar sua idoneidade, requisito exigido de qualquer entidade que queira contratar com o Estado.

Concluiu postulando medida liminar para que seja o INCRA compelido a suspender o processo administrativo até o trânsito em julgado da decisão que for proferida em  
Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2  
Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7

B

β



Poder Judiciário  
 Justiça Federal da Terceira Região - Seção de São Paulo  
 2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
 ☒ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

futura ação civil pública a ser ajuizada; para determinar ao INCRA que se abstenha de efetuar o repasse da verba; e, caso já o tenha concretizado, para que se determine o bloqueio da conta bancária do Banco do Brasil, tudo nos termos das letras a, b e c da fl. 23.

Em resumo, o autor apontou as seguintes irregularidades: 1) impossibilidade do convênio em lugar do contrato, este sim instrumento válido para o repasse da verba; 2) utilização indevida da CCA-SP como interposta pessoa para o repasse da verba à COCAMP, em razão da existência de inúmeras irregularidade que impedem a última de contratar com o Poder Público; 2) exigibilidade de licitação; 3) irregularidades em outros financiamentos; 4) atos administrativos ilegais praticados no processo nº 5419991764/2003-11.

Destacou a responsabilidade dos réus, pessoas físicas, que concorreram para a prática das irregularidades que caracterizaram ato de improbidade, atribuindo a cada um os atos que evidenciaram sua participação.

Quanto a Waldir Dorini produziu parecer completamente favorável à efetivação do Convênio; Raimundo Pires da Silva considerou o processo devidamente instruído e a minuta de convênio de acordo; Guilherme Cyrino de Carvalho determinou se providenciasse o empenho (fls. 100/101 do doc. 7) e Osvaldo Aly Junior informou que o plano de trabalho apresentado atendia a IN/STN/01/97, estando apto a receber aprovação. Ainda, para ganhar tempo, conforme suas próprias palavras, sugeriu fosse o processo encaminhado à SR/08-J (doc. 07, fl. 94).

A ação é procedente.

O Autor fala em impossibilidade do convênio em lugar do contrato, este sim instrumento válido para o repasse da verba.

A Administração Pública, em decorrência dos princípios de legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, não pode contratar indiscriminadamente, devendo instaurar um procedimento licitatório, pelo qual todos os interessados concorrerão igualmente e a Administração optará pela proposta que lhe for mais favorável.



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
☒ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

205 1443  
X

B

Ocorre que referido procedimento traz muitos entraves para uma contratação célere, tendo em vista as diversas etapas a serem percorridas, inclusive com prazos para a interposição de recursos das decisões administrativas proferidas no curso do procedimento, o que conduz muitas vezes a prejuízos irreparáveis para a Administração Pública.

Visando solucionar esse problema, a Administração Pública tem se utilizado de outros institutos de Direito Administrativo para obter a realização da atividade que deseja, sem ter que enfrentar todos os entraves de um procedimento licitatório. Nesse sentido, a Administração Pública vem desvirtuando alguns institutos de Direito Administrativo, como já aconteceu em algumas hipóteses reais, com o instituto denominado Convênio.

Os Convênios, conforme esclarece Hely Lopes Meirelles, são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. ("Direito Administrativo Brasileiro", Hely Lopes Meirelles, 27ª edição, ano 2002, página 383).

Pela breve definição, é possível extrair-se que no convênio o interesse entre os partícipes é comum. Já no contrato administrativo, lembrando a sua conceituação, tem-se que: "O contrato administrativo pode ser conceituado como sendo o ato plurilateral ajustado pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes com certo particular, cuja vigência e condições de execução a cargo do particular podem ser instabilizadas pela Administração Pública, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante particular." (Direito Administrativo, Diógenes Gasparini, Editora Saraiva, 4ª edição, ano 1995, página 280).

Assim, a primeira grande diferença entre o Convênio e o Contrato Administrativo, o qual se consubstancia na forma adequada prevista pela lei para a Administração Pública contratar todos os serviços necessários para o desempenho de sua gestão, relaciona-se ao interesse, tendo-se em mente que enquanto no convênio o interesse é comum, no contrato os interesses não coincidem, mas sim se contrapõem, na medida em que um quer a prestação e o outro almeja a contraprestação (valor).

Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2  
Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7

B



Poder Judiciário

Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo

2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância

☒ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

206  
B

Todas as outras diferenças existentes entre o Contrato e o Convênio decorrem da máxima quanto ao interesse. Destarte, é possível verificar-se que o Convênio diferencia-se do contrato administrativo, por três aspectos essenciais: I) no convênio os interesses entre os partícipes são convergentes, enquanto no contrato os interesses são divergentes; II) no convênio existe uma mútua colaboração, mas jamais se cogita de preço e remuneração, sendo que esta última é essencial para o contrato; III) no convênio é possível que o partícipe se desvincule a qualquer tempo, sem qualquer sanção, o que não ocorre na contratação, que é uma obrigação do contratado, o qual receberá sérias sanções na hipótese de rescisão.

Com efeito, a conclusão obtida traduz-se no alerta de que muitas vezes a denominação utilizada pela Administração Pública para a celebração de um determinado convênio ou contrato não pode ser levada em conta pelo próprio Poder Judiciário, tendo em vista que o tratamento dado pela Administração Pública a certos institutos pode acabar por trazer a tona a real intenção do Poder Público que forneceu apenas uma roupagem diversa na sua elaboração.

A Diretoria de Assentamento tem o objetivo de viabilizar o acesso das famílias à terra após a imissão de posse nas áreas desapropriadas pelo Governo Federal. E assim, orientar as ações para a criação, implantação, desenvolvimento, consolidação, propiciando ou favorecendo a organização sócio-econômica dos beneficiários e o atendimento aos serviços básicos de assistência técnica, crédito rural e de infra-estrutura econômica e social vinculados ao Programa Nacional de Reforma Agrária.<sup>1</sup>

Uma associação no assentamento é a forma de organização criada pelos integrantes de um assentamento para representá-los junto a entidades governamentais ou não, para discutir o seu processo de desenvolvimento e determinar os rumos que serão tomados pela comunidade em sua busca de cidadania.

<sup>1</sup>As informações contidas nas páginas de 8 a 10 foram obtidas no seguinte endereço eletrônico: <http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/publicacoes/0128500427.pdf>.

Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2

Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7





Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região - Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
☒ Rua Ângelo Roffa, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

20 f 14444  
X

B

Cooperativa é uma associação de pessoas (no mínimo 20) com as mesmas atividades econômicas com o objetivo de realizar a promoção de seu bem estar social.

A cooperativa tem características de uma sociedade mercantil, podendo atuar no mercado nas mesmas condições das demais empresas comerciais ou industriais.

O assentamento é o retrato físico da Reforma Agrária. Ele nasce quando o INCRA, após se imitir na posse da terra (recebê-la legalmente) transfere-a para trabalhadores rurais sem terra a fim de que a cultivem e promovam seu desenvolvimento econômico. O assentamento é, portanto, razão da existência do INCRA.

O INCRA possui duas modalidades de créditos: Implantação e PROCERA. Ambos são gerenciados pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento - DPA e destinam-se ao desenvolvimento e consolidação do Projeto de Assentamento.

Quando o INCRA cria um projeto de assentamento, as famílias beneficiárias se credenciam para receber o Crédito Implantação. Este crédito permite aos assentados, logo no primeiro ano, iniciarem as atividades de produção assegurando-lhes as condições mínimas necessárias para sua permanência na terra. Pode ser também um instrumento educativo. Este crédito tem sua aplicação baseada no planejamento ascendente, de forma coletiva, permitindo a efetiva participação dos assentados no desenvolvimento de seus projetos.

O assentado assina contrato para recebimento do crédito de implantação e um recibo de quitação, permitindo ao técnico do INCRA, que repassa os recursos do crédito, prestar contas dos valores recebidos pelo mesmo.

O técnico do INCRA pode manusear recursos do crédito de implantação através de um suprimento. Recebe recursos para implantação do crédito, repassando os valores quando da aplicação do crédito.

O crédito implantação compreende três modalidades: 1 - CRÉDITO ALIMENTAÇÃO que se destina à aquisição de gêneros alimentícios necessários à subsistência dos assentados e suas famílias, enquanto

Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2  
Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região - Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
✉ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

208

B

aguardam os primeiros resultados da produção; 2 - CRÉDITO FOMENTO que se destina à aquisição de ferramentas, equipamentos, insumos agrícolas, tratores, plantel de animais e outros itens indispensáveis ao início da fase produtiva do assentamento ao desenvolvimento ou implantação das atividades produtivas no Assentamento; e 3 - CRÉDITO HABITAÇÃO destinados à construção da moradia das famílias assentadas, em regime comunitário.

Estes créditos serão ressarcidos pelas famílias quando iniciarem o pagamento da terra que passaram a deter. É o programa de Crédito Especial para as áreas de Reforma Agrária. O PROCERA possui duas fontes: uma originária do orçamento do INCRA e outra oriunda de 10% (dez por cento) dos recursos apropriados dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os gestores desses recursos são o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste.

Os beneficiários do PROCERA são produtores assentados nos Projetos de Assentamento criados pelo INCRA e nos projetos dos Estados quando aprovados pelas Superintendências Regionais do INCRA. O crédito tem um teto máximo por produtor, individualmente, que poderá ser concedido em mais de uma etapa, dependendo do estágio de desenvolvimento dos Projetos de Assentamentos. No caso de Cooperativas de Reforma Agrária, esse valor será multiplicado pelo número de associados, observando-se o limite de endividamento por produtor solidário no empréstimo. Para o crédito de investimento, o prazo de pagamento poderá ser de até 10 (dez) anos, com 3 (três) de carência. São os recursos do PROCERA que propiciam ao assentado o seu desenvolvimento sócio-econômico, culminando com a emancipação do Projeto de Assentamento.

Dentre as principais atividades financiadas pelo PROCERA encontram-se a implantação de agro-indústria; agropecuária (fruticultura, bovinocultura, grãos etc); construção de infra-estruturas de produção.

O crédito/Procera/investimento é pago em parcelas semestrais ou anuais, conforme o cronograma constante no projeto de financiamento. O crédito/Procera/custeio é pago de uma só vez, anualmente. O pagamento dos créditos é realizado nas agências dos bancos gestores do Programa,  
Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2  
Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região - Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
✉ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

209 1145  
TO

3

localizados nos municípios mais próximos dos Projetos de Assentamento.

Daí se vê que a liberação de verba se dá por meio de contrato. Mas não se exige licitação porque se trata de hipótese especial de liberação de verba para finalidade específica, devendo ser o recurso entregue diretamente ao assentado, ou à cooperativa que o representa. Basta a assinatura do contrato e do recibo, para que o representante do INCRA possa posteriormente prestar contas.

Por outro lado, como visto, tanto o INCRA quanto a CCA-SP tem objetivos comuns, ou seja, viabilizar o acesso das famílias à terra após a imissão de posse nas áreas desapropriadas pelo Governo Federal e assim, orientar as ações para a criação, implantação, desenvolvimento, consolidação, propiciando ou favorecendo a organização sócio-econômica dos beneficiários e o atendimento aos serviços básicos de assistência técnica, crédito rural e de infra-estrutura econômica e social vinculados ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

Se assim é, em princípio parece não haver óbice para que o crédito seja liberado aos assentados mediante convênio com a cooperativa que os representa, ao contrário do afirmado pelo autor. Porém, esta questão é secundária. O que interessa saber é se o recurso tinha como destinatária, cooperativa que não podia com o Estado contratar.

Claro que não pode cooperativa que em processos anteriores se mostrou indigna de confiança, ser contemplada com novo crédito.

As restrições que recaem sobre a COCAMP encontram-se demonstradas nos documentos das fls. 1.047/1.052.

O objetivo principal, na verdade, era repassar à COCAMP o recurso que diretamente ela não poderia receber em razão de inúmeras irregularidades. Então se utilizou como instrumento para afastar os entraves, o convênio, cujo aperfeiçoamento pode ser alcançado mais facilmente, sem as exigências do contrato administrativo.

Diante do quadro probatório existente nos autos não há dúvida de que CCA-SP foi utilizada como interposta

Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2  
Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7



Poder Judiciário

Justiça Federal da Terceira Região - Seção de São Paulo

2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância

☒ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

210  
B

pessoa jurídica para o repasse da verba em questão. Ocorre que encontrando-se a COCAMP impossibilitada de receber diretamente recursos provenientes do Estado, não poderia obtê-lo por via de terceiro, o que caracteriza simulação capaz de tornar nulo e de nenhum efeito o ato jurídico concretizado mediante fraude no campo do Direito Civil e no campo do Direito Administrativo, ato de improbidade atentatório aos princípios que regem a Administração Pública.

Restou claro nos autos a existência do convênio celebrado entre o INCRA e a CCA-SP, para a liberação de R\$ 191.100,00 (cento e noventa e um mil e cem reais), verba que seria destinada à conclusão de uma Agroindústria com laticínio, despoldadeira de frutas, secadora e silos, situada na cidade de Teodoro Sampaio-SP, fato não negado por nenhum dos réus.

Incontroverso também é o fato da existência de inúmeras irregularidades envolvendo a COCAMP, o que vem sendo apurado através de vários inquéritos policiais, um processo-crime por superfaturamento na compra de caminhões em face de dois ex-integrantes da diretoria da Cooperativa, uma ação popular visando impedir a compra de uma Agroindústria em Sandovalina (Larreira) na forma como indicada pela CCA-SP e solicitada pela COCAMP, bem como a anulação da compra de caminhões, em face de várias ilegalidades mencionadas em laudo de vistoria elaborado por uma comissão formada por funcionários do INCRA, ITESP e Banco do Brasil a pedido da CEPRO, além de um inquérito civil público.

Tais irregularidades apontadas pelo autor na inicial não foram negadas pela COCAMP. Ao contrário, foram por ela admitidas, na medida em que ao oferecer contestação, fez questão de suscitar ilegitimidade de parte passiva, querendo fazer entender que nenhum interesse tinha no recebimento da tal verba pública. Vale dizer, para ela as irregularidades são indiferentes, uma vez que não participou do convênio.

Por outro lado, a legislação de regência exige do conveniente situação de regularidade que deverá ser comprovada através de apresentação de certidões de regularidade fornecidas pela Secretaria da Receita Federal

Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2  
Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região - Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
✉ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

211 11/16  
P

B

- SRF, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, do Ministério da Fazenda e pelos correspondentes órgãos estaduais e municipais, além dos comprovantes de inexistência de débito junto ao INSS, referentes aos três meses anteriores, ou Certidão Negativa de Débitos - CND atualizada, e, se for o caso, também a regularidade quanto ao pagamento das parcelas mensais relativas aos débitos renegociados. Ainda, apresentação de Certificado de Regularidade do FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal; comprovação de regularidade perante o PIS/PASEP; comprovação de não estar inscrito como inadimplente do SIAF e comprovação de não estar inscrito há mais de 30 dias no CADIN, tudo conforme estabelecido no artigo 3º, e incisos da Instrução Normativa nº 01 de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (doc. 17).

O artigo 5º do mesmo ato normativo veda expressamente a celebração de convênio destinado a órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, ou para qualquer órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal indireta.

Que os recursos seriam destinados à COCAMP não restou nenhuma dúvida.

Os depoimentos pessoais e testemunhais deixam isso evidente, ao mesmo tempo em que bem ressaltam a responsabilidade dos réus.

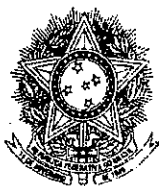
Ouvido em depoimento pessoal José Aparecido Maia, então presidente da COCAMP declarou que "...a Cooperativa Central de Reforma Agrária (CCA) tinha discutido com o INCRA para a conclusão da COCAMP. Um valor em torno de R\$ 200,000,00 seria repassado para obra da COCAMP. Isso foi promessa do então Ministro Rosseto..." (fl. 1.172).

Veja-se o que disse a testemunha Josenilton Xavier do Amaral:

"...Eu trabalhava como Técnico da COCAMP e participava do programa da indústria via Procera. Em determinado momento era necessária a concessão de verba para a reestruturação da cooperativa.

Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2  
Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7

*[Assinatura manuscrita]*



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região -- Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
☒ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

2/12  
B

Desta maneira foi efetivado o pedido ao Incra, que através do seu Superintendente Estadual, Geraldo Leite, determinou um levantamento na Cocamp. Foi enviado um Engenheiro de Alimentos que realizou o referido levantamento. Contudo, nesse meio tempo, terminou o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O pedido de reestruturação foi reiterado, através da CCA, ao novo Governo. Através do Incra de Brasília, valendo-se do aludido levantamento, foi efetuado termo de convênio para liberação da verba de reestruturação..." (fl. 1.283).

Em seu depoimento pessoal, Raimundo Pires Silva, então Superintendente Regional do INCRA-SP deixou claro que a CCA-SP celebrou o convênio, diante da impossibilidade da COCAMP fazê-lo e que tinha ciência das irregularidades em relação à referida cooperativa:

"(...) que a COCAMP tinha problemas de documentação pois uma série de certidões exigidas pelo convênio não teriam condições de serem apresentadas; que há lista que poderá ser juntada ao processo cujos detalhes o depoente não se recorda de uma série de situação que a COCAMP não teria condições de atender; que foi a CCA/SP que apresentou a sugestão do Convênio e que tinha todas as condições para firmá-lo; por essas razões o INCRA optou em encaminhar os estudos administrativos para firmar o convênio com a CCA e não com a COCAMP; que a COCAMP sofre uma ação Civil Pública em outro município por objeto diverso ao descrito na presente ação; que está em todos os jornais e é de conhecimento público que a COCAMP sofre investigação da Polícia Federal, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal e Receita Federal; o depoente sabia de tais restrições quando determinou o encaminhamento dos estudos almejando a lavratura do convênio..." (fls. 1.258/1.259).

Importante reproduzir trecho do depoimento pessoal de Neusa Previato Botelho de Lima, bastante elucidativo. Como então presidente da CCA, não apenas tinha

Ação Cautelar nº: 2003.61.12.007194-2

Ação Civil Pública nº: 2003.61.12.008257-7



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
✉ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

213 1447  
R

B

conhecimento sobre as irregularidades envolvendo a COCAMP, como também ofereceu o nome da CCA/SP para receber em nome daquela o recurso objeto do convênio:

"...o dinheiro visaria recuperar a atividade produtiva em equipamentos da COCAMP, tais como uma usina de leite, uma pequena fábrica de farinha e uma pequena fábrica de polpa de fruta. Houve apenas na época a notícia. Eu assumi a presidência da CCA em 2001 e esses equipamentos haviam sido instalados ou pelo menos iniciada a instalação antes dessa data com repasses de verbas por convenio entre o INCRA e a COCAMP. Eu conhecia o presidente da COCAMP na época, chamado Cido Maia e ofereci para que o convênio de repasse de verbas do INCRA para recuperação dos equipamentos da COCAMP fosse feito através da CCA. Eu tinha conhecimento de que o repasse final das verbas para colocar os equipamentos da COCAMP em funcionamento não havia sido realizado porque a COCAMP estaria sob investigação, sob suspeita de desvio de recursos..." (fl. 1.305).

Quanto a Guilherme Cyrino Carvalho, também confessou sua participação ao declarar que

"é chefe da Divisão Administrativa do INCRA (...) o depoente participou do processo no momento em que deu a ordem para que se procedesse ao empenho cumprindo a execução do convênio; que não se recorda se a determinação para a lavratura do empenho se deu antes ou depois da publicação; que determinou o cumprimento do empenho, conforme descrito na inicial às fls. 28/29" (fl. 1.261).

O mesmo se pode dizer em relação ao co-réu Osvaldo Aly Junior, o qual também admitiu sua participação, tendo concorrido para a prática do ato de improbidade:

"...que o depoente na época dos fatos exercia o cargo de Chefe da Divisão de Suporte Operacional SR (08) - INCRA; ... que o depoente à época fez análise técnica do convênio; tendo concluído que a proposta era viável e factível; que o depoente sabia que a COCAMP tinha restrições junto aos



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
✉ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

214

B

órgãos como Polícia Federal, Receita Federal, Ministério Público Federal (...)" (fl. 1.262).

No que tange ao co-réu Waldir Dorini, não tendo sido localizado foi citado por edital. Foi a ele nomeada curadora especial, que contestou por negação geral. De qualquer modo, embora tenha sido citado fictamente, não compareceu para se defender da imputação que lhe foi feita. As circunstâncias dos autos demonstram que agiu com dolo ao oferecer parecer favorável à celebração do convênio, cuja ilegalidade se revelou patente e em relação à qual não poderia alegar desconhecimento.

Da mesma forma, os demais co-réus que figuram no pólo passivo, pessoas físicas, não podem alegar ignorância do vício que maculava o ato. A situação irregular da COCAMP que a impedia de contratar era pública e notória, tendo sido, inclusive, na época, noticiada na imprensa em jornal de grande circulação. A ação popular mencionada nos presentes autos hoje já se encontra sentenciada por este Juízo, tendo sido julgada procedente com a conseqüente anulação do ato que autorizou a liberação dos recursos à COCAMP, para a aquisição da fecularia Larreina, cuja super avaliação restou comprovada.

Lembro que os réus eram funcionários que ocupavam cargos de chefia no INCRA, razão suficiente para afastar a alegação de desconhecimento sobre a situação irregular da COCAMP que a impedia de contratar.

Ademais, a lesão a princípios administrativos, contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade, conforme precedente do STJ.

Segundo o art. 11 da Lei 8.429/92, constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, notadamente a prática de ato que visa fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência.





Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
☒ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

12448  
K  
215  
f

Com relação aos co-réus que não são agentes públicos, aplica-se o artigo 3º, da Lei nº 8.429/92, segundo o qual, as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Não havendo prova de dano ao erário, afasta-se a sanção de ressarcimento prevista na primeira parte do inciso III do art. 12 da Lei 8.429/92. As demais penalidades, inclusive a multa civil, que não ostenta feição indenizatória, são perfeitamente compatíveis com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos).

Segundo o artigo 12 da referida lei, independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: (...) III, na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Ante o exposto, acolho o pedido inicial e julgo procedente a ação civil pública, cumulada com ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa para:

1) Condenar RAIMUNDO PIRES DA SILVA, OSVALDO ALY JUNIOR, GUILHERME CYRINO CARVALHO, WALDIR DORINI, NEUSA PAVIATO BOTELHO LIMA e JOSÉ APARECIDO GOMES MAIA ao pagamento de multa civil de uma vez o valor da remuneração percebida à época do fato; na suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos e na proibição de contratarem com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de três anos.

f



Poder Judiciário  
Justiça Federal da Terceira Região – Seção de São Paulo  
2ª Vara de Presidente Prudente - 12ª Subseção Judiciária de Primeira Instância  
✉ Rua Ângelo Rotta, 110, Jd Petrópolis - CEP 19060-420 ☎ (18) 3355-3923

216  
*[Assinatura]*

2) Condenar, ainda, também, RAIMUNDO PIRES DA SILVA, OSVALDO ALY JUNIOR, GUILHERME CYRINO CARVALHO e WALDIR DORINI na perda da função pública, se nela ainda se encontrarem.

3) Determinar ao INCRA que se abstenha de dar continuidade ao processo administrativo nº 5419.001764/2003-11 e de concretizar a impressão do termo definitivo, enquanto não transitada em julgado esta sentença.

4) Determinar ao INCRA que se abstenha de efetuar o repasse dos R\$ 191.100,00 (cento e noventa e um mil e cem reais), na forma do pedido do item 7.3 da fl. 43.

5) Decretar a nulidade do processo administrativo nº 5419.001764/2003-11.

Na fixação das penas levei em conta a inexistência de dano, assim como de proveito patrimonial pelos agentes.

Acolho também o pedido formulado na ação cautelar nº 2003.61.12.007194-2 em apenso, para julgá-la procedente, confirmando a liminar deferida.

Indevida condenação no ônus da sucumbência. Como parte autora, o Ministério Público Federal não adiantou qualquer valor correspondente a despesas processuais; assim sendo, os réus nada terão a reembolsar. Por outro lado, tendo em vista que a propositura da ação civil pública constitui função institucional, uma das razões porque dispensa patrocínio por advogado, não cabe também o ônus do pagamento de honorários.

Traslade-se cópia desta para os autos da medida cautelar nº 2003.61.12.007194-2 em apenso.

Comunique-se ao i. relator dos agravos de instrumento.

P.R.I.

Presidente Prudente, 28 de abril de 2009.

*[Assinatura]*  
Newton José Falcão  
Juiz Federal