

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, este pedido de reexame foi interposto pelo Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná, Nilton Bezerra Guedes, contra o Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, que deliberou por lhe aplicar multa no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) cumulada com a decretação de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal, pelo período de 6 (seis) anos.

2. Inicialmente, registro que atuo neste processo em atenção ao disposto no art. 152 do Regimento do Tribunal de Contas da União (TCU), por ocasião da assunção do então relator, Ministro Aroldo Cedraz, ao cargo de Presidente desta Casa.

3. Ratifico a admissão preliminar do presente recurso (peça 74), para dele conhecer, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso I, 33 e 48 da Lei Orgânica do TCU.

4. Sem prejuízo dos destaques que farei adiante, incorporo às minhas razões de decidir a manifestação da Serur, acompanhada pelo parecer do Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), que propugna pelo provimento parcial do mencionado pedido de reexame.

5. Em síntese, o responsável foi condenado pelo acórdão recorrido em função das seguintes irregularidades: criação de 107 lotes no assentamento Celso Furtado, na área denominada Corredor da Biodiversidade, que ocasionou o corte de extensa área reflorestada com espécie nativa em extinção, contrariando diversos laudos técnicos; transferência de toda a benfeitoria existente na área do Corredor para os beneficiários dos lotes criados nessa área, sem o obrigatório controle e adoção das medidas legais cabíveis, diante do grande prejuízo ao patrimônio público; omissão na adoção das providências legais exigidas em razão de constatações relacionadas à ocupação irregular de lotes destinados à reforma; situações irregulares apuradas na vistoria realizada por servidores do Incra no Projeto de Assentamento (PA) Ireno Alves dos Santos, que constatou 116 lotes ocupados de forma irregular; e regularização indevida de permutas de lotes entre assentados constatados no PA Celso Furtado e no PA Ireno Alves dos Santos.

6. O recurso interposto pelo responsável demanda a análise das seguintes questões por este Tribunal: legitimidade passiva do recorrente em relação às imputações de irregularidades; infringência ao princípio da legalidade e existência de dano ambiental na utilização da área denominada “Corredor da Biodiversidade”; ocorrência de dano ao erário em relação ao corte e ao uso de madeira pelas famílias assentadas, assim como em relação ao processo de seleção delas; omissão administrativa em face das ocupações irregulares e das permissões de permutas; e proporcionalidade das penas aplicadas no acórdão recorrido.

7. A preliminar arguida de ilegitimidade passiva em face de o projeto de parcelamento territorial em questão ter ocorrido em 2008, exercício em que o recorrente não era o gestor da Superintendência Regional do Incra/PR, não deve prosperar. A deliberação recorrida teve por fundamento os fatos acontecidos após sua posse na Superintendência do Incra em 12/3/2010, a partir da qual houve a assinatura de vinte aditivos ao contrato de concessão de uso no “Projeto de Assentamento com Cultivo de Espécies Florestais Celso Furtado Quedas Do Iguaçu – Paraná”.

8. Acrescente-se, ainda, a reunião documentada neste processo na qual o recorrente tratou de assuntos referentes à aprovação do aditivo de contrato de concessão de uso dos lotes do PA Celso Furtado e de manejo de reflorestamentos.

9. Em relação à implantação dos lotes da reforma agrária em “Corredor da Biodiversidade”, contrariando os laudos do Incra e da Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná (Fupef), a primeira alegação apresentada pelo recorrente, de que o gestor não precisa pautar suas ações com base em pareceres técnicos, deve ser acolhida com cautelas. Apesar de entendimento deste Tribunal no sentido

de que pareceres técnicos e jurídicos não vinculam as autoridades competentes na prática dos atos, é essencial que essa mesma autoridade esteja atenta aos alertas indicados por equipes técnicas competentes, em especial quando indicam fatores de alto risco ao patrimônio público, e ciente da necessidade de motivar seus atos de modo a indicar a correção da medida que será adotada.

10. E os alertas apontados pelos pareceres indicavam preocupações que se revestiam de elevada gravidade, a saber:

“Torna-se necessário que profissionais da área florestal gerenciem o referido reflorestamento. Destaca-se que o manejo desta floresta plantada, abrangendo os desbastes, roçadas, manutenção de estradas e aceiros, necessita obrigatoriamente de profissionais de diversas áreas de conhecimento.” (peça 3, página 44)

“Caso este reflorestamento venha a ficar sob a responsabilidade do Incra, nosso entendimento é que o mesmo não deverá ser objeto de corte raso, devendo sofrer o manejo devido, uma vez tratar-se de espécie nativa em vias de extinção e com corte extremamente restrito. Sugere-se seu aproveitamento para compor reserva florestal dos assentamentos a serem criados na região.” (peça 3, página 45)

“O Incra, caso julgue pertinente, deverá proceder à substituição das áreas florestais para áreas agropecuárias, partindo-se dos maciços de pinus e eucalipto, fazendo-se corte raso e conversão gradual dessas áreas para evitar baixa nos preços da madeira no mercado. Devem-se iniciar os cortes pelos programas em condições mais favoráveis de desbaste e acesso.” (peça 4, página 68)

“Não é recomendável o corte raso dos povoamentos de araucária, porque seu valor genético e ambiental é por demais importante. Trata-se de uma das maiores áreas plantadas com essa espécie, dita estar ameaçada de extinção.” (peça 4, página 69)

11. Não obstante, existem alguns fatores que acabam por reduzir a responsabilidade do gestor no caso em análise.

11.1. O primeiro fator encontra-se na esfera social, o qual, aliás, constou do próprio laudo do Incra (peça 3, p. 45): *“(...) Se fosse um trabalho dentro das condições normais este imóvel seria inviabilizado. Porém há que se considerar os fatores sociais instalados no bojo deste constituído por ocupação de grande número de famílias da agricultura campesina”*. O teor do parecer acaba por ponderar a situação atípica em que se encontrava o gestor à época dos fatos.

11.2. O próximo refere-se ao fato de que o parcelamento do Corredor de Biodiversidade foi comunicado ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e registrado no pedido de cadastramento do assentamento no Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente (Sisleg) e no pedido de Licença de Instalação e Operação (LIO) do empreendimento (peça 66, p. 52-70), e não consta dos autos qualquer objeção que tenha sido realizada pelo órgão ambiental.

11.3. Apesar dos pareceres técnicos mencionados, há no processo outro documento técnico, intitulado “Proposta de Plano de Exploração Sustentável para Área de Cultivos Florestais no PA Celso Furtado no Município de Quedas do Iguaçu-PR”, que apresenta sequência técnica recomendável para o manejo da Araucária (peça 9, p. 8) com cortes gradativos anuais em termos de percentuais: 20% da área após a aprovação dos órgãos ambientais e 16% do segundo ao sexto ano de exploração. Mesmo com a fragilidade de um plano que se diz sustentável, mas apresenta a possibilidade de retirada de espécie nativa rara sem a devida compensação, o responsável contava à época com documento que lhe conferia algum suporte técnico.

11.4. Existe questão essencial a ser considerada na avaliação da conduta do responsável em relação à criação dos lotes questionados. Segundo a Secretaria de Recursos. *“não existe nos autos cópia do termo do contrato de concessão de uso original do PA Celso Furtado, não havendo certeza que foram firmados sob o período de gestão administrativa do recorrente à frente da Superintendência do Incra/PR e quais foram seus detalhamentos. Dito por outras palavras, não existe suporte documental suficiente no relatório de auditoria da Secex/PR que autorize afirmar que foi o recorrente*

que efetivamente criou os 107 assentamentos no PA Celso Furtado em discussão, havendo comprovação de que ele passou a ser responsável pelos atos a partir de 12/3/2010”.

11.5 Por fim, também de acordo com a Serur, *“não foi devidamente comprovado pela Secex/PR o necessário vínculo de nexo de causalidade que demonstrasse que a criação do chamado “Corredor da Biodiversidade” (causa) tenha dado causa a indevida extração vegetativa da Araucária (evento danoso) por culpa do agente, o superintendente do Incra/PR, ora recorrente. Quando muito, a culpa pelos atos danosos em questão poderia estar sendo atribuída às ocupações irregulares dos assentamentos, havendo plausibilidade no argumento de que a realização dos aditivos tinha por objetivo resguardar a floresta de Araucária daqueles eventos danosos”.*

12. Em relação à legalidade do corte e do uso da madeira extraída e da seleção das famílias assentadas, sustenta o recorrente que o corte de madeira não se caracterizou por qualquer irregularidade, visto que: inexistia vedação legal ao corte de araucárias, no todo ou em parte, nos reflorestamentos da espécie; a legislação estadual exige apenas a observância às formalidades que visam ao controle da origem, e esta deve ser identificável como proveniente do reflorestamento; e foram cumpridas as formalidades exigidas pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) – Portarias 36/2006, 256/2011 e Decreto Estadual 1.940/1996. Quanto ao uso da madeira extraída, complementa que inexistia vedação do corte e a comercialização da madeira pelas famílias assentadas e que a exploração das benfeitorias contidas no Projeto de Assentamento Celso Furtado detinha parecer jurídico favorável (peça 66, p. 130-154).

13. Nesse ponto, assiste razão parcial ao recorrente. Apesar de indicar os normativos que autorizam o corte e a exploração das Araucárias, não trouxe em suas alegações elementos que pudessem descaracterizar a irregularidade decorrente dos cortes em desacordo com as cláusulas dos termos aditivos ao contrato de concessão de uso do “Corredor da Biodiversidade” da PA de Celso Furtado. Era sua a responsabilidade, na condição de superintendente do Incra, de criar mecanismos administrativos de acompanhamento para o controle do cumprimento das exigências contidas nos aditivos ao contrato, o que não ocorreu, uma vez que o desmatamento se deu em proporções superiores às pactuadas, conforme destacou a unidade técnica.

14. No que tange à seleção dos assentados no Corredor para atender ao interesse de famílias já beneficiadas que desejavam trocar de lote para explorar a madeira, o recorrente alega que os critérios de distribuição foram realizados de forma equânime, pautados pela legalidade, moralidade e igualdade. Acrescenta que a criação dos lotes não ocorreu em 2010, com a celebração de termos aditivos, e sim em 2008, quando do parcelamento da área. Dessa forma, em 2010 os 101 beneficiários já participavam do PNRA. Finaliza com a justificativa de que não se regularizaram todas as famílias daquela área porque o Anexo II da Norma de Execução 45/2008 (peça 66, p. 156-163) estabelece diversos critérios para seleção que não deixavam margem para a administração se utilizar apenas do fator territorial para a escolha do beneficiário.

15. Quanto a essa última conclusão, a Serur destaca que *“o mencionado achado não é categórico, cabal ou peremptório quanto à afirmação de que houve atendimento a supostos interesses escusos ou ilegais de familiares nos assentamentos. (...) o disposto no art. 19 da Lei 8.629/1993 estabelece os critérios legais para a concessão de uso segundo ordem preferencial e, pelos dados levantados pela unidade técnica de origem, não se verifica quem foi o agente público responsável, qual a irregularidade cometida em relação à ordem preferencial e em que momento o ato ilegal ocorreu”.*

16. Ante o exposto, entendo que a defesa apresentada pelo recorrente é apta a reduzir a reprovabilidade de sua conduta. Entretanto, não foi suficiente para justificar a ausência de criação de mecanismos de controle sobre os descumprimentos dos termos aditivos realizados nos contratos de concessão de uso dos assentamentos do PA Celso Furtado, a partir de 30 de setembro de 2010, bem como do disposto no art. 29 da Lei 8.629/1993.

17. Contudo, considerando que a omissão administrativa em questão, apesar de grave, não se presta a caracterizar a ocorrência de dano ao erário, é apropriado que, ao tempo em que seja reduzido o valor da multa aplicada, em função do esclarecimento de algumas questões que ensejaram a apenação do responsável no acórdão recorrido, também seja alterada sua fundamentação legal para o inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992 (“ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”), e não o inciso III (“ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário”).

18. Também entendo apropriado tornar sem efeito, após o acolhimento de parte das razões recursais, a imputação ao responsável de uma das mais gravosas penalidades previstas na lei orgânica deste Tribunal, senão a mais gravosa delas, relacionada à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, que no caso do acórdão recorrido foi de 6 (seis) anos.

Ante todo o exposto, pugnando pelo conhecimento do recurso e seu provimento parcial, nos termos acima expressos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de outubro de 2016.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator