



TC 010.493/2004-8

Tipo: Prestação de Contas Anual - Exercício 2003 (Recurso de Revisão).

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Recorrente: Ministério Público junto ao TCU – MPTCU.

Sumário: Prestação de Contas Anual. Exercício 2003. Contas Regulares. Recurso de Revisão. Conhecimento. Reabertura das contas. Irregularidades apuradas em auditoria e TCE. Relevância e materialidade para macular gestão anual de um dos superintendentes regionais do Incra. Provimento parcial.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 21 e 22), em face de indícios de irregularidades não examinadas neste processo de contas ordinárias, julgada por meio do Acórdão 5.053/2008-TCU-2ª Câmara (peça 10, p. 26-29), de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, transcrito a seguir:

1. Processo TC-010.493/2004-8 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2003)

1.1. Apensos: TC-001.097/2003-8 (REPRESENTAÇÃO); TC-018.402/2002-3 (ACOMPANHAMENTO)

1.2. Classe de Assunto: II

1.3. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA

1.4. Responsáveis: (...) Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF. 606.955.950-91), (...) Raimundo Monteiro dos Santos (CPF 124.865.073-53), (...) Luiz Carlos Bonelli (CPF 328.797.849-72).

1.5. Unidade Técnica: 5ª. Secex

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. sobrestar as contas do Sr. Roberto Kiel até a- apreciação do TC 013.299/2006-0 e as do Sr. Carlos Correia até a apreciação do TC 018.613/2007-9;

1.8. julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 11, inciso 1, 16, inciso 11, 18 e 23, inciso 11, da Uí 8.443/1992, as contas dos Srs. Marcelo Resende de Souza, presidente do Incra de 1/1 a 2/9/2003, e Rolf Hackbart, presidente do Incra de 3/9 a 31/12/2003, e da Sra. Bernadete Tem Caten, superintendente da SR/27-E - Sul do Pará, dando-lhes quitação;

1.9. determinar ao Incra que:

1.9.1. somente contrate sem processo licitatório com fundamento no inciso I do art. 25 da Lei 8.666/1993, nos casos em que for inviável a competição, evitando sempre, como ali prescrito, a preferência de marca, utilizando tal escusa legal apenas para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou ainda, pelas entidades equivalentes;

1.9.2. restrinja as contratações por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, unicamente aos casos em que reste comprovado o nexo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, observando sempre a razoabilidade do preço cotado, bem como a inexistência de outras entidades em condições de prestar os serviços a serem • contratados, devendo ser promovida, caso contrário, licitação para a escolha da melhor proposta técnica, em obediência ao princípio constitucional da isonomia;

1.10. alertar o Incra para o fato de que a inércia da Administração na análise da prestação de contas de recursos repassados no âmbito de convênios e na instauração da Tomada de Contas Especial, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados;

1.11. julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 17 e 23, inciso I, da mesma Lei, as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena;

1.12. restituir os presentes autos à 5ª Secex para futura análise das contas dos responsáveis mencionados no subitem 1.7.

HISTÓRICO

2. Em síntese, examinou-se prestação de contas anual, exercício 2003, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Os gestores tiveram contas julgadas regulares ou regulares com ressalva. No entanto, após verificação de indícios de irregularidades, o MPTCU interpôs recurso de revisão, com vistas a reabrir as contas de Carlos Mário Guedes de Guedes, Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário (peça 14, p. 1-2), Raimundo Monteiro dos Santos, Superintendente Regional do Incra no Estado do Maranhão (peça 21, p. 1-2), e Luiz Carlos Bonelli, Superintendente Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul (peça 22, p. 1-2).

2.1. A interposição de recurso de revisão para abertura de contas ordinárias era procedimento indispensável para exame de novas irregularidades na processualística do Tribunal anterior a 2012 (alterada com edição do Regimento Interno em vigência).

2.2. Em relação à Carlos Mário Guedes de Guedes, examinou-se supostas irregularidades em convênios celebrados entre Incra e Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária (Anara), no âmbito da TCE autuada sob o TC 013.299/2006-0. O gestor foi ouvido em audiência por ter aprovado projeto de trabalho apresentado pela Anara relativamente ao Convênio CRT/DF 111.000/03, mesmo sem atendimento aos requisitos para celebração enumerados no art. 2º, incisos I a V, § 1º, da IN STN 01/1997.

2.3. Por meio do Acórdão 1.149/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, o responsável teve as suas justificativas rejeitadas, com aplicação de multa no valor de R\$ 3.000,00.

2.4. Raimundo Monteiro dos Santos, por sua vez, foi responsabilizado pelas seguintes irregularidades no âmbito de auditoria realizada no TC 021.118/2007-0 (ofício citatório à peça 10, p. 17-18, daquele processo):

a) Seleção de entidade que não dispunha de condições para consecução do objeto ou atribuições estatutárias ou regimentais para executá-lo, contrariando o art. 1º, §2º, da IN/STN 001/1997 e art. 17 da Lei 4.320/1964;

b) Inobservância de critérios de seleção previamente estabelecidos, contrariando a Norma de Execução 02/2001, arts. 4º e 7º;

c) Aprovação de plano de trabalho incompleto, sem informações essenciais que demonstrassem de forma objetiva, clara e precisa o que pretendia obter ou realizar, contrariando o art. 2º e 7º, I, da IN/STN 001/1997; arts. 116, e 55, I, da Lei na 8.666/1993;

d) Aprovação de celebração de convênios/contrato de repasse e aditivos na ausência ou à revelia de pareceres técnicos/jurídicos ou documentos que deveriam suportar suas análises, contrariando o art. 4º, I a IV e 5º, §1º, da IN/STN 001/1997; arts. 116, 28 e 29, da Lei 8.666/1993;

e) Ausência de fiscalização dos convênios celebrados com a FETAEMA;

f) Análises intempestivas das prestações de contas, contrariando o art. 31 e art.35 da IN/STN 01/1997;

g) Pareceres técnicos e financeiros incompatíveis com os elementos presentes nos contrariando o art. 31, §1º da IN/STN 01/1997;

h) Aceitação de despesas não permitidas, contrariando os arts. 31, §4º e, 38 da IN/STN 01/1997 e art. 11 da Lei 9.790/1999.

2.5. Ao final das apurações, o gestor teve sua defesa rejeitada, com aplicação de multa no valor de R\$ 3.000,00, por meio do Acórdão 118/2012-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, *verbis*:

9.1. aplicar ao Sr. Raimundo Monteiro dos Santos, ex-superintendente regional do Incra/MA, a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for quitada após o vencimento, na forma da legislação vigente;

2.6. A decisão foi ratificada pelo Acórdão 838/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, após apreciação de pedido de reexame.

2.7. Quanto à Luiz Carlos Bonelli, foram observadas as seguintes irregularidades na auditoria autuada sob o TC 020.918/2008-7, que ensejaram aplicação de multa no valor de R\$ 30.000,00:

Acórdão 356/2012 – TCU – Plenário

(...)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria de conformidade realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul, com a finalidade de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais na implantação e operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS, a qual decorreu da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 897/2007-Plenário, proferido no âmbito do TC 027.521/2006-6, que tratou da Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados consubstanciada na Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/2006;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.5. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), pela prática irregular dos seguintes atos comissivos ou omissivos:

9.5.1. distribuição, concessão de uso e posse dos lotes do Assentamento Itamarati II, com divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar;

9.5.2. constituição de fazendas coletivas ou societárias, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, no Assentamento Itamarati II, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar;

9.5.3. omissão no efetivo acompanhamento e fiscalização do atingimento dos objetivos gerais da reforma agrária na implantação dos Assentamentos Itamarati I e II, o que se caracterizou pela ocorrência das seguintes irregularidades:

9.5.3.1. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS, com formalização por parte dos parceiros sucessores de declarações no sentido de assumirem dívidas dos antecessores;

9.5.3.2. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00);

9.5.3.3. ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, ou abandono do lote;

9.5.3.4. arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros a empresas agropecuárias por parte de representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais;

9.5.3.5. insuficiência de assistência técnica aos parceiros (particularmente em seu sítio familiar), impossibilitando a respectiva profissionalização e o aumento de renda, em face de a prioridade dos movimentos sociais sobre essa assistência concentrar-se nas áreas societárias dos assentamentos;

9.5.3.6. ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, o que impossibilita o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desse Assentamentos (PDAs), em especial a profissionalização e o aumento da renda dos assentados;

9.5.4. conclusão intempestiva do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Itamarati II, elaborado, em abril de 2006, pela Fundação Cândido Rondon, o que impossibilitou que contribuísse, de forma efetiva, para a implantação e a formação do assentamento;

9.5.5. ausência de licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II, vez que, a despeito de sua implantação ter ocorrido em 2004, o respectivo pedido só foi protocolizado no órgão competente em 5/9/2007 (depois de recebida diligência da equipe de auditoria), e ausência de providências no sentido de conter as invasões e as explorações indevidas das áreas referentes a reservas legais e de preservação ambiental;

9.5.6. não cumprimento do percentual mínimo de vinte por cento da área de reserva legal dos assentamentos;

9.5.7. aquisição, em 11/8/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati, de 27 pivôs centrais com valor unitário médio superior a 74,77% ao valor médio dos pivôs centrais adquiridos da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), em 4/5/2001;

9.5.8. ausência de processos específicos e das assinaturas dos assentados nos Contratos de Concessão de Uso – CCU, para garantia de acesso à área do imóvel rural (lote ou parcela), relativo ao Assentamento Itamarati II;

9.5.9. cessão ilegal por direito de uso de sete residências e do Parque de Armazenagem à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI, haja vista a falta de autorização da Presidência da República, de avaliação prévia, termo ou contrato e licitação para tanto;

9.5.10. ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar edificações e infraestruturas da Gleba II, a exemplo das existentes na Vila do Parque Industrial, Casa da Sede, Vila Hangar, Setor Administrativo, Vila dos Engenheiros, Área Central, Vila da Represa, Fábrica de Adubos Líquidos, avaliados em R\$ 16.924.329,93, e as da Gleba I, avaliadas em R\$ 541.347,02;

9.5.11. ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar os 90 pivôs centrais adquiridos da Fazenda Itamarati;

9.5.12. atraso na conclusão das moradias do Assentamento Itamarati II (sendo que 718 ainda estavam pendentes de conclusão em novembro de 2007), fazendo com que as famílias dos assentados beneficiários ainda residissem em barracas em seus próprios lotes, bem como inadequado acabamento das efetivamente construídas, com ausência de portas, peças sanitárias, pisos e azulejos;

9.6. considerar graves as infrações cometidas e, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, inabilitar o Sr. Luiz Carlos Bonelli para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo período de 5 (cinco) anos, dando-se ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que promova o registro dessa penalidade em cadastro específico;

2.8. Neste momento, retornam os autos a esta Secretaria, para conclusão do processo de contas anuais abrangido pelas irregularidades.

ADMISSIBILIDADE

3. Os exames preliminares de admissibilidade à peça 14, p. 90 e 91, e peças 23-26 propuseram conhecer e não conhecer dos recursos de revisão, o que não foi acolhido pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 33, que decidiu por conhecer dos recursos, sem concessão de efeito suspensivo.

3.1. Em suma, o MPTCU interpôs três petições de recurso de revisão em momentos diferentes, cada um para reabrir contas de gestores diversos do Incra. A Unidade Técnica entendeu que somente o primeiro expediente poderia ser conhecido, operando-se preclusão consumativa em relação aos demais. O Ministro-Relator, no entanto, entendeu que as peças recursais se referiam a gestores diferentes, não reconhecendo preclusão.

3.2. Manifesta-se aquiescência ao entendimento pelo conhecimento dos expedientes recursais, ressaltando-se, ademais, que os novos “recursos” adicionais podem, em verdade, ser tratados como meros aditamentos ao recurso inicialmente interposto.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso verificar se as irregularidades apuradas no âmbito dos TCs 013.299/2006-0, 021.118/2007-0 e 020.918/2008-7 possuem o condão de macular as contas anuais dos gestores e alterar o julgamento proferido nestes autos.

4.1. Ressalte-se, desde logo, não caber a reanálise das irregularidades que motivaram a reabertura das contas, vez que elas foram objeto de deliberação em seus processos específicos, conforme relatado no histórico.

5. Das irregularidades que ensejaram a reabertura das contas de Carlos Mário Guedes de Guedes, Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário.

5.1. O recurso de revisão foi interposto pelo Ministério Público/TCU com vistas a reabrir as contas anuais do Incra e possibilitar a apuração de novas irregularidades ocorridas no exercício de 2003.

5.2. Com relação ao Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário, foi ouvido em audiência por ter aprovado plano de trabalho apresentado pela Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária (Anara) sem cumprimento dos requisitos dispostos no art. 2º, incisos I a V, § 1º, da IN STN 01/97 (Convênio CRT/DF 111.000/03).

5.3. O Tribunal rejeitou as justificativas apresentadas e aplicou multa de R\$ 3.000,00, nos termos do Acórdão 1.149/2013-TCU-Plenário. Sobre a conduta do responsável, o Ministro-Relator consignou em seu voto condutor:

15. Em suma, a norma exige que o conveniente apresente de forma detalhada para que ele deseje fazer aquele convênio, que objetivos quer atingir, por meio de quais atividades, em quanto tempo etc. Conforme apontado pela unidade técnica, os documentos apresentados pela Anara utilizavam expressões amplas, genéricas, de forma que ficava difícil extrair qual era o verdadeiro objeto daquele convênio. Não havia o detalhamento das atividades propostas, nem informação de onde, quando e quem iria executá-las. A celebração de um convênio nessas circunstâncias representava um grande risco de insucesso, como de fato acabou acontecendo. Dessa forma, resta caracterizada a responsabilidade do Sr. Carlos Mário, que aprovou o plano de trabalho apresentado pela entidade.

5.4. Carlos Mário Guedes de Guedes apresentou contrarrazões à peça 15, p. 37-51.

5.5. Nesse momento, avalia-se o potencial da irregularidade afetar o julgamento das contas ordinárias.

Análise

5.6. O exame de mérito do recurso de revisão foi instruído inicialmente pela Secex/Ambiental, nos termos das peças 29 a 31, corroborada pelo MPTCU em parecer de peça 32. Anui-se à proposta de que as irregularidades aqui apuradas não possuem gravidade suficiente para macular as contas anuais do gestor, acrescentando-se, tão-somente, a ressalva em suas contas.

5.7. Merece registro, apenas, que as contrarrazões do responsável buscaram desconstituir a irregularidade, o que não possui pertinência com o presente exame, que afere o impacto da falha no julgamento das contas anuais de gestão. Nesse sentido, peça 29, p. 6:

35. Nota-se que apesar de o ofício de audiência (Ofício 351/2009 – Peça 15, p. 25-26) ter solicitado ao senhor Calos Mário Guedes de Guedes a apresentação de contrarrazões ao Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público/TCU, em relação aos reflexos que o julgamento do TC 013.299/2006-0 poderiam provocar no mérito de sua gestão nas contas ordinárias do INCRA de 2003, o responsável apresentou tão somente justificativas para a celebração do Convênio CRT/DF 111.000/03.

5.8. De qualquer modo, em que pese a rejeição de justificativas e aplicação de multa, não houve imputação de débito, não tendo sido configurado dano ao Erário. E o Convênio fiscalizado, nos termos do item 2 do Relatório do Acórdão 1.149/2013-TCU-Plenário, envolveu recursos que somaram R\$ 277.746,00. Conclui-se pela pouca materialidade do objeto em relação à gestão anual da entidade, considerando-se o orçamento nacional da entidade no valor de R\$ 1.426.520.325,66 (peça 2, p. 28).

5.8. Com estas considerações, reitera-se os exames contidos nas peças 29 a 32, respectivamente da Secex/Ambiental e do MPTCU, e opina-se pelo julgamento das contas como regulares com ressalva.

6. Das irregularidades que ensejaram a reabertura das contas de Raimundo Monteiro dos Santos, Superintendente Regional do INCRA no Estado do Maranhão.

6.1. O recurso de revisão foi interposto pelo Ministério Público/TCU também com vistas a apurar irregularidades relacionadas a gestão do Incra no Estado do Maranhão.

6.2. Nesse sentido foi autuada auditoria sob o TC 021.118/2007-0, para examinar repasses de recursos federais ao Incra/MA, para execução do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural/Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

6.3. O então superintendente regional do Incra no Maranhão foi sancionado com multa no valor de R\$ 3.000,00 por meio do Acórdão 118/2012-TCU-Plenário, com base nos seguintes elementos contidos no voto condutor da decisão:

6. As principais irregularidades encontradas na celebração/acompanhamento dos convênios atribuídas ao ex-superintendente do Incra/MA foram relacionadas à seleção de entidade que não dispõe de condições para consecução do objeto ou atribuições estatutárias ou regimentais para executá-lo; à inobservância de critérios de seleção previamente estabelecidos; à aprovação de plano de trabalho incompleto, sem informações essenciais que demonstrem de forma objetiva, clara e precisa o que pretende obter ou realizar; à aprovação de celebração de convênios/contratos de repasse e aditivos na ausência ou à revelia de pareceres técnicos/jurídicos ou documentos que deveriam apoiar suas análises; à ausência de fiscalização dos convênios; a análises intempestivas das prestações de contas; a pareceres técnicos e financeiros incompatíveis com os elementos presentes nos processos; e à aceitação de despesas não permitidas pela IN 1/97 (despesas de serviços bancários e CPMF).

7. Vejo que grande parte das irregularidades pelas quais o então superintendente do Incra/MA foi chamado em audiência é recorrente nas diversas auditorias realizadas por este Tribunal em superintendências do Incra, inclusive nas duas resultantes da referida FOC.

8. A unidade técnica, após analisar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Raimundo Monteiro dos Santos, considerou não elidida a maioria das irregularidades, motivo pelo qual propôs a aplicação de multa àquele responsável, além de determinações ao Incra para que altere normas internas, visando ao aperfeiçoamento das ações relativas à celebração/acompanhamento de convênios.

9. No que tange às justificativas quanto à seleção de entidade que não dispõe de condições para consecução do objeto, à inobservância de critérios de seleção previamente estabelecidos e à aprovação de plano de trabalho incompleto, a unidade técnica as considerou aceitáveis. No entanto, discordo de tal entendimento, pelas razões que passo a expor:

10. Para justificar a seleção de entidade que não dispõe de condições para consecução do objeto, o responsável alegou obediência aos dispositivos da Norma de Execução 39/2004/Incra. Porém, vejo que, além de a norma não autorizar tal procedimento, alguns ajustes foram firmados antes mesmo da vigência daquele normativo. A equipe de fiscalização localizou, inclusive, em alguns convênios, parecer do Núcleo de Convênios do Incra/MA questionando a capacidade técnica da Fetaema para a execução dos serviços, ressaltando que não havia qualquer elemento nos autos que permitisse concluir que a entidade possuía capacidade técnica e operacional para execução dos serviços de assistência técnica.

11. No que se refere à inobservância de critérios de seleção previamente estabelecidos, contrariando a Norma de Execução 2/2001, o ex-gestor alega a inexistência, no Estado do Maranhão de entidades especializadas nos três tipos de assistência exigidos pelo programa. Porém, o que foi constatado pela equipe de auditoria é que a escolha da Fetaema para a execução dos Convênios 1.000/2003, 2.000/2003 e 9.000/2003 foi realizada sem observância dos normativos vigentes à época, não havendo sequer informação de que a referida entidade estivesse credenciada junto ao concedente. Acrescento que o Núcleo Técnico de Convênios do Incra/MA, em parecer emitido nos autos do processo de convênio 2.000/2003, fez alerta quanto ao fato de aquela Superintendência estar *"repetindo equívocos de anos anteriores, a começar da escolha da entidade/instituição, da aprovação do plano técnico, e até omissão na fiscalização/supervisão durante a execução dos serviços. Não estão sendo levados em conta, nem colocados em prática os critérios estabelecidos e as orientações para seleção, contratação e execução dos serviços (...)"*.

12. Da mesma forma, o responsável não logrou êxito em justificar a aprovação de plano de trabalho incompleto, sem informações essenciais que demonstrassem de forma objetiva, clara e precisa o que pretendia obter ou realizar. Acrescento que, segundo o relatório de fiscalização, essa ocorrência foi constatada em todos os ajustes objeto da auditoria, o que dificultou o acompanhamento e o controle das ações ali propostas, e não apenas nos convênios firmados em 2003, como justificado pelo responsável.

13. Dessa forma, vejo que o Sr. Raimundo Monteiro dos Santos cometeu irregularidades suficientes para ensejar-lhe a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos termos propostos pela unidade técnica.

6.4. Nesse momento, avalia-se o potencial da irregularidade afetar o julgamento das contas anuais do gestor.

Análise

6.5. Na processualística anterior ao Regimento Interno em vigor, publicado em 2012, o julgamento das contas anuais era causa impeditiva para apuração de outras irregularidades ocorridas no mesmo exercício. A interposição de recurso de revisão pelo MPTCU, para reabertura das contas com fundamento no artigo 288, §2º, do Regimento Interno, era pré-requisito para exame de novos fatos.

6.6. Com o advento do novo Regimento Interno, o julgamento das contas anuais, expressamente, deixou de ser fato impeditivo para apuração de novas irregularidades verificadas no mesmo exercício financeiro, conforme artigo 206, *verbis*:

A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria

tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público.

6.7. O procedimento anterior representava formalismo excessivo. A apuração e julgamento de novas irregularidades em sede de TCE, por exemplo, gera consequências jurídicas similares às contas anuais: possibilidade de julgamento pela irregularidade das contas do gestor e consequente inelegibilidade, imputação de débito e multa, dentre outros. Desnecessário, portanto, a reabertura das contas anuais para proferir novo julgamento. No caso concreto, o mérito das novas irregularidades foi apreciado em definitivo no âmbito de auditoria, com aplicação de multa.

6.8. Sobre o tema, a propósito, cabe destacar a discussão travada na auditoria que aplicou multa ao responsável (TC 021.118/2007-0). Em análise de pedido de reexame, apreciado pelo Acórdão 838/2013-TCU-Plenário, foi consignado no voto condutor que:

5. O recorrente sustenta a ilegalidade da multa aplicada ao argumento de que caberia a aplicação da antiga redação do art. 206 do RI/TCU a todos os julgados relativos às contas ordinárias proferidas até 31/12/2011 – data em esse dispositivo passou a vigorar com nova redação.

6. Nessa linha, o recorrente assim se manifestou.

“entendo que, na interpretação da modificação trazida pela Resolução TCU 246/2011 no artigo 206 do RI/TCU, deve-se, em homenagem ao princípio constitucional da segurança jurídica, respeitar situações já regularmente constituídas, **significando isso dizer que aquela modificação não pode implicar, para o gestor que teve suas contas ordinárias julgadas antes de 1º/1/2012, situação mais gravosa do que aquela que se lhe apresentava a época do julgamento daquelas contas**” (grifei)

7. Ou seja, a alteração regimental teria tornado mais gravosa a situação dos responsáveis, pois o julgamento das contas ordinárias deixou de ser fator impeditivo para a aplicação de penalidades em outros processos. Assim, o recorrente defende a ultra-atividade dessa norma, a seguir transcrita, de forma a preservar situações jurídicas constituídas:

“Art. 206. **A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária constituirá fato impeditivo da imposição de multa** ou débito em outros processos nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores.

§ 1º No caso do caput, a apreciação das irregularidades apuradas nos outros processos **dependerá do conhecimento de eventual recurso de revisão** interposto pelo Ministério Público, na forma do art. 288.” (grifei)

8. Como, em relação ao período em que ocorreram as falhas objeto de sanção, o responsável teve as suas contas ordinárias julgadas regulares mediante os Acórdãos 5053/2008-2ª Câmara (exercício de 2003) e 2132/2009-2ª Câmara (exercício de 2004), haveria impedimento para a aplicação de sanção nestes autos de fiscalização sem a prévia reabertura dessas contas.

9. A respeito, observo que as disposições do art. 206 do Regimento Interno do TCU versam sobre norma processual disciplinadora dos procedimentos a serem observados quando da aplicação de sanção a responsável arrolado em contas ordinárias.

10. Nessa linha, por se tratar de direito processual, aplica-se a regra de direito intertemporal de que a nova norma aplica-se imediatamente aos processos em curso, segundo a máxima do *tempus regit actum*.

10. É certo, como aduz o Ministério Público junto ao TCU, que a aplicação da regra de direito intertemporal deve “*em homenagem ao princípio da segurança jurídica, respeitar situações já regularmente constituídas*.” Nessa linha, trago o seguinte excerto de emenda de decisão do Superior Tribunal de Justiça-STJ:

“2. **A razoabilidade exige que o Direito Processual não seja fonte de surpresas**, sobretudo quando há amplo dissenso doutrinário sobre os efeitos da lei nova. é certo que a aplicação da regra de direito intertemporal deve ter em vista o **princípio informador da segurança**

jurídica.”(REsp 1062773/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 07/06/2011) (grifei)

11. Dito isso, entendo que assistiria razão ao recorrente caso o prazo de cinco anos para a reabertura das contas tivesse transcorrido sob a égide da redação antiga do art. 206 do Regimento Interno do TCU. Nessa hipótese, poder-se-ia supor que teria sido incorporada ao patrimônio jurídico do responsável a impossibilidade de aplicação de sanção por atos praticados nos exercícios de que tratam essas contas. Ou seja, seria o caso de aplicação do princípio da segurança jurídica de forma a preservar situação regularmente constituída.

12. Entretanto, no caso concreto, essa hipótese não aconteceu, pois quando da mudança de redação do referido artigo regimental, o responsável ainda poderia ser apenado pelo Tribunal. O que ocorreu foi apenas o estabelecimento de rito processual diverso – antes era necessária a reabertura das contas e depois não havia mais essa necessidade.

13. Pode-se, é bem verdade, argumentar que os trâmites processuais para a aplicação de sanção ao responsável foram abreviados. Isso, porém, a meu sentir, não caracteriza violação ao princípio da segurança jurídica. Até porque, consoante mencionado na ementa da decisão do STJ antes mencionada, o direito brasileiro não reconhece o direito adquirido a determinado rito processual.

6.9. Como se vê, o Plenário do Tribunal considerou que a reabertura de contas ordinárias por meio de recurso de revisão é desnecessária para exame de novas irregularidades, desde que não tenha sido superado o prazo de cinco anos previsto na redação anterior do artigo 206 do Regimento Interno.

6.10. De qualquer modo, superado o aspecto processual, avalia-se a possibilidade da irregularidade macular as contas ordinárias do gestor regional do INCRA no Maranhão.

6.11. Neste aspecto, de plano não se observa gravidade suficiente a impactar na gestão anual. A irregularidade apurada não resultou em dano ao Erário e a multa foi aplicada próximo do seu valor mínimo, considerando-se o disposto no artigo 268 do Regimento Interno, que fixa o limite percentual das multas aplicadas pelo Tribunal, combinado com a Portaria TCU 44/2019, que estabelece o valor máximo da multa.

6.12. Em relação à gestão de 2003, a auditoria teve por escopo o exame de três convênios, conforme consta no relatório do Acórdão 118/2012-TC-Plenário, que somam R\$ 558.566,80. Em princípio, observa-se pouca materialidade do objeto em relação à gestão anual da entidade, considerando-se o orçamento nacional da entidade no valor de R\$ 1.426.520.325,66 (peça 2, p. 28). Registre-se que não foi encontrado nos autos os orçamentos de cada superintendência regional do Incra.

6.13. Nada obstante, o julgamento condenatório determinou ainda ao Incra/MA que:

9.4. determinar à Superintendência Regional do Incra no Estado do Maranhão que adote providências para a prestação de contas do Convênio *CRT/MA 6.000/2004* (Siafi 518019), celebrado com a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão - Fetaema e, quando de sua análise, considere as irregularidades constatadas na auditoria objeto dos presentes autos, instaurando, se for o caso, tomada de contas especial e encaminhando o respectivo processo a este Tribunal no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação;

9.5. determinar à Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal no Estado do Maranhão que adote providências para encaminhar a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência desta deliberação, os resultados da tomada de contas especial instaurada em razão de impropriedade na execução do Contrato de Repasse 0169476-05/2004 (Siafi 515724), celebrado com a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão - Fetaema;

9.6. determinar à Secex/MA que constitua processo apartado para análise dos documentos a serem encaminhados em cumprimento às determinações contidas nos subitens 9.4 e 9.5;

6.14. Vislumbra-se, portanto, que a auditoria possa ter desdobramentos em sede de novos processos de tomada de contas especial, o que poderia ensejar responsabilização do então superintendente do Incra no Maranhão. As eventuais apurações, no entanto, referem-se ao Convênio

CRT/MA 6.000/2004 (Siafi 518019) e Contrato de Repasse 0169476-05/2004 (Siafi 515724), firmados no exercício de 2004.

6.15. Com estas considerações, entende-se que o resultado das apurações no âmbito do TC 021.118/2007-0 não possui relevância ou materialidade para macular as contas anuais do gestor no exercício de 2003, tornando, em consequência, dispensável a instauração do contraditório do responsável apenas para eventualmente apontar uma ressalva às suas contas, observados também os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual.

6.16. Dessa forma, entende-se que deve ser mantido o julgamento pela regularidade das contas do referido responsável contido no acórdão recorrido.

7. Das irregularidades que ensejaram a reabertura das contas de Luiz Carlos Bonelli, Superintendente Regional do INCRA no Estado de Mato Grosso do Sul.

7.1. O recurso de revisão interposto pelo Ministério Público/TCU pretendeu reabrir as contas anuais do Incra também para possibilitar a apuração de novas irregularidades na superintendência regional do Mato Grosso do Sul.

7.2. Para tanto, foi autuada auditoria sob o TC 020.918/2008-7 para verificar regularidade na aplicação de recursos federais na implantação e operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS, a partir de solicitação de comissão da Câmara dos Deputados.

7.3. Ao final das apurações, o então superintendente regional do Incra foi sancionado com multa no valor de R\$ 30.000,00, por meio do Acórdão 356/2012–TCU–Plenário, de relatoria do Ministro André Luís de Carvalho. Em essência, o voto condutor da decisão consignou a dificuldade em atingir os objetos da reforma agrária nos assentamentos, em parte pela omissão da superintendência regional do Incra no efetivo acompanhamento e fiscalização do projeto.

7.4. E conforme apurado pela equipe de auditoria, ao Assentamento Itamarati I foi destinado o volume total de R\$ 62.572.955,00 de recursos federais e R\$ 3.660.234,40 de recursos estaduais, e ao Assentamento Itamarati II, o volume de R\$ 195.734.055,86 de verbas federais e R\$ 1.538.499,65 de verbas estaduais (todas as referências em valores históricos). Além desses recursos, também foram destinados aos dois assentamentos R\$ 4.694.241,86 provenientes da Eletrobrás e R\$ 358.236,46 aportados pelo Estado de Mato Grosso do Sul para eletrificação rural.

7.5. O total aplicado na implantação dos aludidos assentamentos alcançou, em valores históricos, R\$ 263.001.252,72 em recursos federais e R\$ 5.556.970,51 em recursos estaduais.

7.6. Vislumbra-se que as quantias examinadas apresentam relevância e materialidade para impactar na gestão do responsável, e sua conduta foi considerada grave, ensejando inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do item 9.6 da decisão em referência:

9.6. considerar graves as infrações cometidas e, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, inabilitar o Sr. Luiz Carlos Bonelli para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo período de 5 (cinco) anos, dando-se ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que promova o registro dessa penalidade em cadastro específico;

7.7. As falhas também resultaram em determinações corretivas ao INCRA/MS, *verbis*:

9.9. determinar à direção da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente a este Tribunal plano de ação que contemple a adoção das medidas abaixo descritas:

9.9.1. adequação do modelo de Programa de Assentamento Rural denominado “Terravida – Sistema Sócio-proprietário de Assentamento” às diretrizes estabelecidas no art. 189 da Constituição Federal de 1988 e no art. 16 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, de modo a permitir que a distribuição

dos lotes aos assentados seja feita de forma individualizada e com a devida identificação da área correspondente nos contratos de concessão de uso celebrados com os beneficiários pelo projeto de assentamento, com o objetivo de coibir as ocorrências identificadas no Relatório de Auditoria, principalmente o arrendamento, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, a empresas privadas das áreas coletivas dos lotes dos assentados;

9.9.2. adoção das providências que se fizerem necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 25 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), no sentido de redistribuir, demarcar e conceder o uso e a posse dos imóveis rurais dos Assentamentos Itamarati I e II em favor das unidades familiares (ao homem ou à mulher ou a ambos), assegurando-lhes, por conseguinte, o direito individual de propriedade, o direito de liberdade plena de associação e, também, o direito de o indivíduo não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (previstos, respectivamente, nos incisos XXII, XVII e XX do art. 5º da CF), uma vez que a área do lote de cada parceleiro desses assentamentos foi dividida em “sítio familiar” e em “área societária”, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, com o agravante de que esta “área societária” do lote foi distribuída, nesses assentamentos, em áreas contínuas para formação de grandes fazendas coletivas e impedimento de acesso/posse/usufruto do próprio assentado beneficiário;

9.9.3. abertura de procedimento administrativo para a doação de imóveis remanescentes do Projeto de Assentamento Itamarati I e II que tiverem perdido a vocação agrícola ou que se destinem à utilização urbana, em atendimento à Lei nº 5.954, de 3 de dezembro de 1973, e, com amparo na Norma de Execução INCRA nº 33, 13 de setembro de 1999, adoção de procedimento análogo para os imóveis passíveis de doações que se encontrem em situação semelhante;

9.9.4. adoção dos procedimentos necessários à regularização dos imóveis relacionados no item 287.4.4 do Relatório de Auditoria, que estão cedidos a título precário à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI, com a elaboração dos respectivos contratos de concessão de uso;

9.9.5. adoção de procedimentos de fiscalização para garantir a efetiva manutenção prevista nos contratos realizados com os arrendatários do complexo de armazenagem cedido pelo Incra/MS à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI, a fim de se evitar que ocorram degradações destes imóveis, ou de futuros desembolsos a serem suportados pelo INCRA em virtude dessas degradações;

9.9.6. adoção de procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos especialmente direcionados a garantir que os beneficiários dos imóveis objeto de Reforma Agrária promovam a exploração direta e pessoal de seus lotes, em cumprimento ao art. 21 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, evitando-se as ocorrências relatadas nos itens 287.4.8 e 287.4.10 do Relatório de Auditoria;

9.9.7. adoção de procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos especialmente direcionados a fazer cumprir, por parte dos beneficiários dos imóveis objeto de Reforma Agrária, as cláusulas contratuais previstas nos contratos de concessão de uso – CCU, em particular a relacionada à inalienabilidade do imóvel;

9.9.8. adoção de procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos especialmente direcionados a fazer cumprir as medidas previstas no art. 22 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, concernentes à rescisão do Contrato de Concessão de Uso e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário;

9.9.9. adoção de medidas efetivas de controle e fiscalização com o objetivo de zelar pela preservação das áreas destinadas à reserva legal e daquelas reconhecidas como sendo de preservação ambiental existentes nos projetos de assentamento, bem como, ainda, de medidas com vistas a evitar a implantação de novos assentamentos sem o devido licenciamento ambiental, a fim de se evitarem ocorrências tais como as relatadas no item 287.4.14 e 287.4.15 do Relatório de Auditoria;

9.9.10. adoção de providências no sentido de garantir a manutenção e a boa conservação dos 90 (noventa) equipamentos denominados “pivôs centrais”, adquiridos para os Assentamentos Itamarati

I e II, ou mesmo a adoção de providências para realizar a doação destes equipamentos de irrigação, nos termos da Lei nº 5.954 de 3 de dezembro de 1973, no caso de não se mostrarem mais necessários às atividades agrícolas desenvolvidas pelos assentados ou de terem perdido a vocação agrícola, a fim de se evitarem ocorrências conforme as relatadas no item 287.4.20 do Relatório de Auditoria;

7.8. Como se observa, foi consignado que o gestor foi omissivo, em especial no acompanhamento e fiscalização do projeto de assentamento, o que gerou ônus também ao Incra/MS, para que adotasse procedimentos corretivos diante das falhas encontradas.

7.9. Em contrarrazões à peça 51, o responsável sustenta que interpôs recurso de reconsideração contra a decisão que lhe condenou ao pagamento de multa no valor de R\$ 30.000,00, tendo sido reduzido o montante da sanção pecuniária para a quantia final de R\$ 25.000,00.

7.10. Assevera ainda que o recurso de revisão do MP/TCU não deveria ser conhecido, em decorrência de preclusão consumativa.

7.11. Pondera que não seria adequada a eternização da revisão das contas, considerando o exercício financeiro fiscalizado (2003) e o julgamento inicial das contas em 2008. Defende que a revisão examinada nesta oportunidade, após longo lapso temporal, atentaria contra o princípio da segurança jurídica.

7.12. No mérito, argumenta que os fatos irregulares não se referem ao exercício de 2003. Aponta que os Assentamentos Itamarati I e II envolveram duas áreas, adquiridas em 4/5/2001 e 11/8/2004, respectivamente. Assim, defende que eventuais falhas envolvendo o ano de 2003 somente podem ter relação com a fase de execução do primeiro assentamento, Itamarati I, uma vez que a segunda área somente foi adquirida em 2004.

7.13. Quanto aos fatos relacionados ao Assentamento Itamarati I, defende que não caberia a sua responsabilização no ano de 2003, época em que teria assumido a gestão da entidade a pouco tempo. Apresenta também os seguintes argumentos:

i) Não tinha conhecimento do comércio e venda de lotes, que seriam atos irregulares praticados por terceiros, no caso os assentados;

ii) Somente teve conhecimento das transferências após a sua ocorrência, e adotou providências para regularizar os lotes, para proteção do Erário. Nesse sentido, informa o ajuizamento de ações reintegratórias de posse;

iii) Determinou a fiscalização dos lotes irregulares, o que permitiu a identificação da falha pela equipe de auditoria do TCU;

iv) Não houve ausência de controle de produção; e

v) A empresa que prestou assistência técnica aos parceleiros foi contratada antes de sua gestão.

Análise

7.14. Os argumentos apresentados pelo responsável são improcedentes.

7.15. De início, cabe afastar as alegações preliminares do gestor.

7.16. A admissibilidade do recurso de revisão foi superada a partir do despacho decisório do Ministro-Relator Vital do Rego à peça 33. Discutiu-se acerca da possibilidade de interposição de sucessivos recursos de revisão pelo MP/TCU, que buscou reabrir as contas de diferentes gestores abrangidos pelo processo de contas ordinárias do Incra Nacional, *verbis*:

5. Nos respectivos exames de admissibilidade, a Secretaria de Recursos (peça 14, p. 90-91 e peças 23 e 24) propôs o conhecimento somente do primeiro recurso interposto, por entender caracterizada a preclusão consumativa a que se refere o art. 278, § 3º, do RITCU.

6. No entender da unidade técnica, uma vez que o art. 288 do Regimento Interno deste Tribunal prevê a possibilidade da interposição do recurso de revisão uma única vez, seria impossível o conhecimento dos recursos apresentados posteriormente.

7. Entendo que a interpretação conferida ao mencionado dispositivo regulamentar não foi a mais adequada neste caso concreto.

8. No caso de prestação de contas anuais, natureza do presente processo, os vários gestores que integram o rol de responsáveis têm analisadas individualmente suas condutas, muito embora, ao final, seja proferido um único acórdão que abarca a análise de toda as gestões da entidade jurisdicionada.

9. De outra parte, não há previsão regulamentar que obrigue o Ministério Público a incluir em um único recurso tudo o que afeta a todos os responsáveis do processo. Considero aqui que, embora agregados num único processo administrativo, de fato existem vários processos que correspondem à quantidade de responsáveis, cujas condutas foram individualmente analisadas por este Tribunal.

10. Nessa linha de raciocínio, não vislumbro preclusão quando o MPTCU apresenta recursos diferentes para reabrir contas de responsáveis distintos, haja vista que, nessa hipótese, os recursos são únicos e direcionados ao julgamento das contas do responsável indicado no correspondente recurso.

11. Destaco que os recursos em análise foram todos apresentados dentro do prazo quinquenal estabelecido pelo art. 288 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Diante do exposto, conheço dos recursos de revisão interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU, representado pelo então Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, nos termos dos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeito suspensivo.

7.17. O recurso de revisão, portanto, foi regularmente conhecido.

7.18. É de se ponderar ainda que, se fosse possível interpor esta espécie recursal apenas uma vez para reabertura de contas ordinárias, o conhecimento do primeiro recurso de revisão manteria abertas as contas para apuração de novas irregularidades em relação a qualquer dos responsáveis, não sendo necessário a interposição de “novos recursos”. As novas peças seriam, em verdade, meros aditamentos ao recurso inicial.

7.19. O princípio da segurança jurídica também não restou violado neste processo de revisão. A apuração das irregularidades aqui tratadas teve início a partir de solicitação de comissão da Câmara dos Deputados no TC 027.521/2006-6, no ano de 2006. A auditoria foi então autuada no ano de 2008 sob o TC 020.918/2008-7. Após seu regular tramite, foi prolatado acórdão decisório em 2012 (Acórdão 356/2012-TCU-Plenário), com posterior interposição de recurso pelo responsável, apreciado em 2014 (Acórdão 2.076/2014-TCU-Plenário). O presente exame, portanto, é decorrência da fiscalização e busca aferir se as irregularidades possuem o condão de influir no julgamento das contas ordinárias do gestor.

7.20. Posto isso, observa-se que o recurso interposto no processo de auditoria, que resultou na redução da multa para o valor de R\$ 25.000,00 (Acórdão 2.076/2014-TCU-Plenário, relatoria da Ministra Ana Arraes), afastou as irregularidades contidas nos itens 9.5.7 e 9.5.9 da decisão condenatória.

7.21. É de se afastar, também, as irregularidades relacionadas ao Assentamento Itamarati II, que o responsável alega ter seu início no ano de 2004. No exame do relatório do Acórdão 356/2012-TCU-Plenário, é esclarecido que o Assentamento Itamarati II foi implantado em área adquirida em 2004, tendo sido inteiramente assumido pelo Incra em maio de 2005, que pactuou convênio com a Fundação Cândido Rondon para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), iniciado em junho de 2005. Não se refere, portanto, ao exercício de 2003.

7.22. O Assentamento Itamarati I foi implantado em área adquirida em 2001 e a execução do seu projeto abrangeu o ano de 2003. Pode, portanto, ter impacto sobre a gestão examinada.

7.23. Sobre esse assentamento, restaram as seguintes irregularidades:

9.5.3. omissão no efetivo acompanhamento e fiscalização do atingimento dos objetivos gerais da reforma agrária na implantação dos Assentamentos Itamarati I e II, o que se caracterizou pela ocorrência das seguintes irregularidades:

9.5.3.1. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS, com formalização por parte dos parceiros sucessores de declarações no sentido de assumirem dívidas dos antecessores;

9.5.3.2. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00);

9.5.3.3. ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, ou abandono do lote;

9.5.3.4. arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros a empresas agropecuárias por parte de representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais;

9.5.3.5. insuficiência de assistência técnica aos parceiros (particularmente em seu sítio familiar), impossibilitando a respectiva profissionalização e o aumento de renda, em face de a prioridade dos movimentos sociais sobre essa assistência concentrar-se nas áreas societárias dos assentamentos;

9.5.3.6. ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, o que impossibilita o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desse Assentamentos (PDAs), em especial a profissionalização e o aumento da renda dos assentados;

(...)

9.5.10. ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar edificações e infraestruturas da Gleba II, a exemplo das existentes na Vila do Parque Industrial, Casa da Sede, Vila Hangar, Setor Administrativo, Vila dos Engenheiros, Área Central, Vila da Represa, Fábrica de Adubos Líquidos, avaliados em R\$ 16.924.329,93, e as da Gleba I, avaliadas em R\$ 541.347,02;

9.5.11. ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar os 90 pivôs centrais adquiridos da Fazenda Itamarati;

7.24. De início, é de se esclarecer que não cabe examinar as alegações do responsável que tentam infirmar a procedência das irregularidades.

7.25. A auditoria que examinou os fatos aqui narrados foi julgada pelo Acórdão 356/2012-TCU-Plenário e reapreciada em sede de pedido de reexame do responsável por meio do Acórdão 2.076/2014-TCU-Plenário. Houve decisão definitiva sobre os fatos, não cabendo nova análise nos presentes autos.

7.26. Aqui, cabe aferir se as irregularidades possuem o condão de influir no julgamento das contas do responsável.

7.27. O responsável assumiu a gestão do Incra/MS em 14 de março de 2003, conforme documento contido à peça 1, p. 42, e permaneceu no cargo até o ano de 2008. O Assentamento Itamarati I teve o seu Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul (Idaterra), com início em dezembro de 2002 e conclusão em junho de 2003.

7.28. Observa-se que o gestor assumiu o Incra/MS na fase final da elaboração do plano de assentamento e participou de toda a fase de execução, acompanhamento e fiscalização do projeto. No relatório da auditoria, foi consignado que:

Embora o volume de recursos públicos investido nesses empreendimentos gere a expectativa de se encontrar graus de desenvolvimento e de profissionalização dos assentados superiores aos demais assentamentos, as constatações desta auditoria mostram que os Assentamentos Itamarati I e II têm problemas que justificam a alcunha de 'Favelão Rural', pela qual são conhecidos na região de Ponta Porã/MS, devida à existência de problemas sociais e econômicos graves, comparáveis aos das favelas

urbanas, como alcoolismo, assassinatos, furtos e baixa perspectiva de melhoria das condições de vida dos assentados. Há, ainda, ocorrência de crimes ambientais, como venda de madeira e de outros produtos de origem vegetal sem a devida licença, além de queimadas indiscriminadas.

7.29. Não é razoável imputar ao superintendente regional do Incra/MS toda a responsabilidade pelas falhas que resultaram no não alcance dos objetivos do Assentamento Itamarati I. Pondere-se ainda que foi reconhecido pelo Acórdão 356/2012-TCU-Plenário que parte da deficiência na fiscalização decorreu da parca estrutura de recursos humanos e materiais da entidade.

7.30. Porém, é de se reconhecer que o superintendente regional teve também participação nas falhas que comprometeram o alcance dos objetivos desse empreendimento.

7.31. Conforme decisão condenatória, o artigo 119 do Regimento Interno do Incra estabelece como sua competência, dentre outras, aprovar a seleção de candidatos, autorizar o assentamento de famílias e criar projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização.

7.32. E como assinalado no voto condutor da decisão, a finalidade da reforma agrária não deveria se limitar à redistribuição de terras. Seria indispensável também que as famílias assentadas recebessem assistência técnica e financeira para tornar o uso da terra mais eficiente, produtivo e sustentável, com ganhos para a sociedade. E nesse ponto “(...) constatou-se que a assistência técnica que seria necessária para que os assentados conseguissem incrementar a sua produção terminou concentrada na parcela societária (do assentamento), de modo que acabaram sendo deixados à sua própria sorte na exploração de seus sítios familiares”.

7.33. Como se vê, foram constatadas falhas graves de gestão, de responsabilidade do superintendente do Incra/MS, que comprometeram o atingimento dos fins de reforma agrária no Assentamento Itamarati I. A conclusão de que o projeto resultou em um “favelão rural”, com graves problemas sociais e econômicos, demonstram que houve comprometimento da gestão no período, em especial no acompanhamento e fiscalização do projeto.

7.34. A solicitação da Câmara dos Deputados que originou a auditoria apontou ainda, a partir de notícias do Jornal Correio do Estado do Mato Grosso do Sul:

a) o patrimônio de R\$ 55,7 milhões da Fazenda Itamarati, incluindo sete armazéns, três secadores, indústria de beneficiamento de arroz, prédios de escritórios e um posto de combustíveis, estaria sucateado, abandonado e depredado;

b) a estrutura de escoamento apresentaria a estrada de ferro quase soterrada e o aeroporto sem condições de uso;

c) dos 57 pivôs de irrigação, avaliados em 400 mil cada, apenas três estariam sendo usados pelos assentados;

d) dos três secadores de grãos, um teria sido alugado; e parte da reserva florestal de 60 hectares de eucalipto teria sido vendida, não havendo informações precisas sobre o destino dos valores obtidos nessas transações nem por parte do Incra nem por parte da Associação Itamarati, entidade criada com o propósito de ser a responsável pela administração coletiva do patrimônio e da gestão da produção dos assentados.

7.35. No voto condutor do Acórdão 356/2012-TCU-Plenário, o Ministro-Relator André Luís destacou também o comprometimento nos resultados do assentamento (grifos acrescentados):

6. Vale destaque, ainda, para as informações trazidas pelo Deputado Federal Manato, Relator da PFC nº 132/2006, no sentido de que a não liberação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) teria impedido o início da produção agropecuária e que, com isso, **as famílias assentadas estariam sobrevivendo à custa do Bolsa Família**. E, além disso, merecem atenção as informações de que 42% (quarenta e dois por cento) dos assentados ainda residiriam “em barracos de lona sem energia elétrica, enquanto aguardavam financiamento da Caixa Econômica Federal - CEF”; bem como de que, **no Assentamento Itamarati I, com 20,6 mil hectares, os arrendamentos de assentados a terceiros já atingiam cerca de 64% da área**; e, finalmente, de



que a ocorrência da **terceirização da produção das áreas coletivas a empresas estranhas ao assentamento** por 25% da colheita estaria garantindo renda anual mínima de R\$ 1,5 mil, ao invés dos R\$ 4 mil anuais a que teriam sido levados a acreditar que conseguiriam com a gestão coletiva.

7.36. As falhas no Assentamento Itamarati I poderiam ter sido evitadas na implantação do novo projeto, Itamarati II, mas não foi o que se observou na auditoria, o que agrava as condutas aqui examinadas.

7.37. A quantia despendida no primeiro empreendimento foi relevante: valores históricos de R\$ 62.572.955,00 somente em recursos federais. Em face da materialidade e relevância dos valores e das irregularidades na gestão do superintendente do Incra/MS, apenas considerando-se o exercício de 2003, conclui-se pela capacidade de impactar no julgamento das contas ordinárias do gestor, com julgamento pela irregularidade.

7.38. Uma vez que houve aplicação de multa no valor de R\$ 25.000,00 e inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, vislumbra-se desnecessário a aplicação de novas sanções pelo mesmo fato, em respeito ao princípio do *non bis in idem*.

CONCLUSÃO

8. De todo o exposto, entende-se que:

8.1. As irregularidades examinadas nos processos autuados sob os TCs 013.29/2006-0 e 021.118/2007-0 não apresentaram materialidade e relevância suficiente para tornar irregulares as contas anuais do Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário, Carlos Mário Guedes de Guedes, e do Superintendente Regional do Incra/MA, Raimundo Monteiro dos Santos. Portanto, entende-se cabível apenas a ressalva nas contas do primeiro gestor, devendo-se manter o julgamento pela regularidade das contas do segundo gestor, em homenagem aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, evitando-se, dessa forma, a instauração do contraditório com relação a este último.

8.2. As condutas atribuídas ao Superintendente Regional do Incra/MS na auditoria autuada sob o TC 020.918/2008-7 são materialmente relevantes para influir na sua gestão no órgão, cabendo rejeitar os argumentos apresentados em contrarrazões, e dar provimento ao recurso de revisão do MP/TCU nesse ponto, para julgar irregulares as contas anuais de Luiz Carlos Bonelli no exercício de 2003.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se o presente exame à consideração superior, propondo-se, com fundamento no artigo 35 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de revisão e, no mérito, dar-lhe parcial provimento, para:

a.1) julgar irregulares as contas ordinárias de Luiz Carlos Bonelli no exercício de 2003;

a.2) julgar regulares com ressalva as contas ordinárias de Carlos Mário Guedes de Guedes;

a.3) manter o julgamento pela regularidade das contas de Raimundo Monteiro dos Santos;

b) dar ciência da decisão ao recorrente (MPTCU), a Luiz Carlos Bonelli e aos demais responsáveis e interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 12/9/2019.

(assinado eletronicamente)

Afonso Gustavo Nishimaru Schmidt

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 7675-9