

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

TC 010.493/2004-8

Prestação de Contas Anual

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

Recursos de Revisão

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recursos de revisão interpostos pelo Ministério Público de Contas (peças 21 e 22) contra o Acórdão 5.053/2008, por meio do qual a 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, ao apreciar as contas anuais do Incra relativas ao exercício de 2003, entre outras deliberações, julgou regulares com ressalva as contas dos Sr. Marcelo Resende de Souza, presidente do Incra no período de 1/1 a 2/9/2003, do Sr. Rolf Hackbart, presidente do Incra no período de 3/9 a 31/12/2003, e da Sra. Bernadete Ten Caten, superintendente da SR/27-E-Sul do Pará, dando-lhes quitação, assim como julgou regulares as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena.

2. Na mesma oportunidade, a 2ª Câmara sobrestou as contas do Sr. Roberto Kiel, diretor-executivo do Incra no período de 30/3 a 31/12/2003, até a apreciação do TC 013.299/2006-0, bem como as do senhor Carlos Correia, superintendente regional do Incra no Estado do Rio de Janeiro no período de 2/4 a 31/12/2003, até a apreciação do TC 018.613/2007-9.

3. Tendo em conta o conteúdo de alguns processos relacionados à gestão do Incra em 2003, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União interpôs **três recursos** contra o Acórdão 5.053/2008-TCU-2ª Câmara, a saber:

a) recurso de revisão, de 19/5/2009, em que requer, inclusive, a reabertura das contas do Incra relativas ao exercício de 2003, de forma a propiciar que o julgamento do TC 013.299/2006-0 pudesse influenciar no julgamento de mérito das contas do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes (peça 14, p. 2-3);

b) recurso de revisão, datado de 13/2/2012, por meio do qual também requer a reabertura das contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária relativas ao exercício de 2003, para propiciar o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Raimundo Monteiro dos Santos, superintendente regional no Estado do Maranhão, em função das irregularidades tratadas nos autos do TC 021.118/2007-0 (peça 21);

c) recurso de revisão, datado de 2/5/2012, em que requer a reabertura das contas do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul (Incra/MS) referentes ao exercício de 2003, de modo que, após o devido processo legal, as contas do Sr. Luiz Carlos Bonelli, na qualidade de superintendente, sejam julgadas irregulares, haja vista as irregularidades detectadas na auditoria de que trata o TC 020.918/2008-7 (peça 22).

4. Em 12 de março de 2018, o Eminentíssimo Ministro Vital do Rêgo, por intermédio do despacho contido na peça 33, decidiu pelo conhecimento de todos os recursos de revisão interpostos pelo MP/TCU, nos termos do art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/92.

5. Para fins de estabelecimento do contraditório, os Srs. Carlos Mário Guedes de Guedes e Luiz Carlos Bonelli foram notificados para apresentar contrarrazões recursais (peça 15, p. 25-29, e peças 40 e 44). As contrarrazões apresentadas pelos referidos responsáveis constam da peça 15, p. 37-51 e da peça 51.

6. A unidade técnica não obteve sucesso em notificar, mediante Aviso de Recebimento (AR), o Sr. Raimundo Monteiro dos Santos. Todavia, conforme esclarecimentos contidos em sua derradeira instrução (peça 52), por considerar que as ocorrências examinadas

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

nos autos do TC 021.118/2007-0 não deveriam refletir no mérito destas contas, a Serur não intentou realizar a comunicação pela via editalícia.

7. O TC 013.299/2006-0 cuida de tomada de contas especial instaurada com fundamento em representação formulada pela então 5ª Secex acerca de supostas irregularidades na liberação de recursos por órgãos e entidades federais para a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária (Anara). O Plenário do TCU, mediante Acórdão 389/2009, entre outras deliberações, decidiu encaminhar cópia da decisão ao MP/TCU para que avaliasse a conveniência e a oportunidade de interpor recursos de revisão contra o Acórdão 5.053/2008-TCU-2ª Câmara, haja vista as irregularidades atribuídas aos Srs. Carlos Mário Guedes de Guedes e Edinar Ferreira Araújo, nomeadamente no que concerne à execução do Convênio CRT/DF 111.000/2003, celebrado entre o Incra e a Anara.

8. Os elementos de defesa aduzidos pelo Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes, superintendente nacional de desenvolvimento agrário, foram examinados pela unidade técnica responsável, que propugnou o conhecimento do recurso de revisão constante da peça 14, p. 2-3, para, no mérito, dando-lhe provimento, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes. Nessa ocasião, a unidade técnica propôs que as contas dos Srs. Carlos Correia e Roberto Kiel também fossem julgadas regulares com ressalva (peça 29, p. 9-10).

9. Por meio do parecer contido na peça 32, concordei, em essência, com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica. Para tanto, opinei no sentido de que as falhas de responsabilidade dos Srs. Carlos Mário Guedes de Guedes e Roberto Kiel podiam ser consideradas como de natureza formal, o que conduziria ao julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas. No que diz respeito à representação tratada no TC 018.613/2007-9, concluí que as falhas de responsabilidade do Sr. Carlos Correia também eram de natureza formal, motivo pelo qual suas contas deveriam ser julgadas regulares com ressalva.

10. A respeito dos referidos gestores, portanto, ratifico posicionamento revelado no parecer à peça 32, que resultou na proposta de julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos Srs. Carlos Mário Guedes de Guedes, Roberto Kiel e Carlos Correia.

11. O recurso de revisão constante da peça 21 tem como fundamento as impropriedades examinadas nos autos do TC 021.118/2007-0 e sua repercussão no mérito da gestão do Sr. Raimundo Monteiro dos Santos, superintendente regional do Incra no Estado do Maranhão.

12. O TC 021.118/2007-0, em síntese, trata de falhas na execução do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural/Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. O Plenário do Tribunal de Contas da União, após confirmar a ocorrência das irregularidades, por meio do Acórdão 118/2012, aplicou ao Sr. Raimundo Monteiro dos Santos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, no importe de R\$ 3.000,00.

13. No Voto condutor da referida decisão, a Exma. Ministra Ana Arraes registrou as seguintes ocorrências, *in verbis*:

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).

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

14. No entendimento da Secretaria de Recursos, tendo em vista que a irregularidade não redundou em dano ao erário e que a multa foi aplicada em valor próximo ao mínimo, os fatos não são suficientemente graves para impactar na gestão anual. A unidade técnica também ponderou que a auditoria realizada no âmbito do TC 021.118/2007-0 teve como escopo o exame de três convênios, que somavam R\$ 558.566,80, valor materialmente baixo se comparado com o orçamento nacional da entidade, que alcançou o montante de R\$ 1.426.520.325,66 (peça 2, p. 28).

15. Assim como a unidade técnica, entendo que as impropriedades não devem macular a gestão do Sr. Raimundo Monteiro dos Santos, mormente porque não restou caracterizado o prejuízo aos cofres públicos. Ademais, caso comparados com outros tantos ajustes firmados no âmbito da Administração Pública ou com os valores geridos durante o exercício de 2003 pelos diversos administradores do Incra, pode-se dizer que os valores dos mencionados convênios não são excepcionalmente significativos.

16. O recurso de revisão protocolizado em 2/5/2012 requer a reforma do julgamento das contas do Sr. Luiz Carlos Bonelli, em função dos fatos levantados pela equipe da auditoria de que trata o TC 020.918/2008-7. Por meio do Acórdão 356/2012, o Plenário do Tribunal de Contas da União, ao julgar o referido processo, deliberou pela aplicação de multa ao gestor no valor de R\$ 30.000,00, além de lhe inhabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo período de cinco anos.

17. No voto condutor da decisão, o Eminentíssimo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho considerou, como irregularidade, a dificuldade em se atingir as metas traçadas para a reforma agrária nos assentamentos, em parte pela omissão da superintendência regional do Incra no efetivo acompanhamento e fiscalização do projeto. Já o Acórdão 356/2012 aponta para a ocorrências dos seguintes atos comissivos e 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;

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

- 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;

18. A relevância das impropriedades decorre, inclusive, da expressividade das despesas envolvidas. Como bem salientou a unidade técnica, a equipe de auditoria apurou que, ao Assentamento Itamarati I, foi destinado o montante de R\$ 62.572.955,00 de recursos federais e R\$ 3.660.234,40 de recursos estaduais (valores históricos). No Assentamento Itamarati II, foram dirigidos R\$ 195.734.055,86 de verbas federais e R\$ 1.538.499,65 de verbas estaduais (valores históricos). 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 fins de eletrificação rural (valores históricos).

19. Perfilho posicionamento da Secretaria de Recursos no sentido da improcedência das contrarrazões recursais aduzidas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli.

20. Conforme informou o responsável, em decorrência de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 356/2012, o Plenário da Corte de Contas, sob a relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes, mediante o Acórdão 2.076/2014, decidiu pela redução da multa para R\$ 25.000,00 e pela supressão da menção às irregularidades descritas nos subitens 9.5.7 e 9.5.9 (v. item 17 deste parecer). Não obstante, a meu ver, subsiste multa em valor expressivo e a confirmação de irregularidades graves.

21. Quanto aos argumentos expendidos pelo responsável acerca dos fatos levantados no âmbito do TC 020.918/2008-7, assim como a Secretaria de Recursos, entendo que, nesta prestação de contas, não cabe a análise de sua procedência, mas sim a avaliação de seu impacto no julgamento da gestão do responsável.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

22. Para fins de análise do grau de responsabilidade do gestor, há que se considerar a importância do papel exercido pelo superintendente regional na implementação dos projetos de assentamento em questão. Como bem ressaltou a unidade instrutiva, o responsável assumiu o cargo de superintendente durante a fase final de elaboração do plano de assentamento e participou de toda a fase de execução, acompanhamento e fiscalização dos projetos.
23. Ademais, conforme observou a Serur, o art. 119 do Regimento Interno do Incra estabelecia, como competência do superintendente, a aprovação da seleção de candidatos, a autorização para o assentamento de famílias e a criação de projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização. As falhas na implementação dos projetos resultaram na criação de uma área rural com problemas sociais e econômicos graves. Não é por menos que, conforme o referido relatório de auditoria, a área recebeu a alcunha de “Favelão Rural” pelos moradores da região de Ponta Porã/MS.
24. Na opinião da Secretaria de Recursos, as irregularidades observadas no Assentamento Itamarati I poderiam ter sido evitadas na implantação do projeto seguinte, qual seja o Assentamento Itamarati II. Não obstante, a auditoria de que trata o TC 020.918/2008-7, constatou a repetição das falhas.
25. As irregularidades acima descritas, em razão de sua variedade, quantidade, gravidade e relevância material, devem repercutir na avaliação do mérito da gestão do Sr. Luiz Carlos Bonelli, culminando no julgamento pela irregularidade de suas contas. Haja vista, porém, que o responsável já recebeu sanções no âmbito do TC 020.918/2008-7, não cabe a adoção de novas penalidades nestas contas.
26. Embora concorde com a essência da proposta de encaminhamento apresentada pela Secretaria de Recursos (peça 52, p. 16), entendo necessário tecer alguns comentários adicionais a respeito.
27. Estamos a examinar a procedência de **três recursos de revisão**, que objetivam a reforma do Acórdão 5.053/2008-TCU-2ª Câmara, interpostos pelo Ministério Público de Contas em 19/5/2009, 13/2/2012 e 2/5/2012 (peça 14, p. 2-3, e peças 21 e 22).
28. O **primeiro recurso de revisão** deve ser parcialmente provido. Considerando que o recorrente requer o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes; considerando que, na decisão recorrida, as contas do responsável foram julgadas regulares, com quitação plena; e considerando que, pelas razões expendidas em meu parecer à peça 32, restou demonstrada a ocorrência de falhas de natureza formal, opino pelo provimento parcial do recurso constante da peça 14, p. 2-3, de modo que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes.
29. O **segundo recurso de revisão** (peça 21), pelas razões retro, não deve ser provido, mantendo-se o julgamento pela regularidade plena das contas do Sr. Raimundo Monteiro dos Santos.
30. Merece provimento o **terceiro recurso de revisão** (peça 22), eis que, em razão dos motivos acima explicitados, o Sr. Luiz Carlos Bonelli deve ter as contas julgadas irregulares. Destaco que, por meio da decisão recorrida, a 2ª Câmara havia julgado suas contas regulares, dando-lhe quitação plena.
31. Percebo que a proposta de encaminhamento não abrange o mérito das gestões do Sr. Roberto Kiel e do Sr. Carlos Correia, que tiveram as contas sobrestadas por determinação constante no Acórdão 5.053/2008-TCU-2ª Câmara. Assim sendo, conforme esclarecimentos acima, ratifico posicionamento externado no parecer à peça 32, no sentido do julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos mencionados gestores.
32. Por fim, informo da existência de incorreção material no texto do Acórdão 5.053/2008-TCU-2ª Câmara. É que, embora o subitem 1.4 inclua o nome do Sr. Carlos Correia entre aqueles que deveriam ter as contas julgadas regulares, com quitação plena, o subitem 1.7

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

determina o sobrestamento das contas do mesmo gestor até a apreciação do TC 018.613/2007-9. Portanto, para fins de correção de erro material, faz-me necessária a exclusão do nome do Sr. Carlos Correia do rol contido no subitem 1.4 da decisão recorrida.

33. Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que:

a) para fins de correção de erro material, seja excluído o nome do Sr. Carlos Correia do rol contido no subitem 1.4 da decisão recorrida;

b) com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos Srs. Carlos Correia e Roberto Kiel;

c) com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/92, seja conhecido o recurso de revisão interposto pelo MP/TCU em 19/5/2009 para que, no mérito, ao lhe ser dado provimento parcial, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes;

d) com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/92, seja conhecido e não provido o recurso de revisão interposto pelo MP/TCU em 13/2/2012, mantendo-se o julgamento pela regularidade plena das contas do Sr. Raimundo Monteiro dos Santos;

e) com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/92, seja conhecido e provido o recurso de revisão interposto pelo MP/TCU em 2/5/2012, de modo que, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Luiz Carlos Bonelli; e

f) sejam realizadas as comunicações pertinentes.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador