

TC-010.493/2004-8

Apensos: TC 018.402/2002-3, TC 017.407/2006-8, TC 001.097/2003-8, TC 015.068/2005-4

Tipo: prestação de contas (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

Recorrente: Luiz Carlos Bonelli (CPF 328.797.849-72).

Advogado: Joaquim Basso (OAB/MS 13.115); procuração: peça 43.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Recurso de revisão. Prestação de contas. Análise do impacto de irregularidades na gestão dos envolvidos. Provimento parcial. Julgamento pela irregularidade das contas ordinárias de Luiz Carlos Bonelli no exercício de 2003. Recurso de reconsideração. Possibilidade de diversos processos de contas ordinárias no mesmo processo físico ou eletrônico, tendo em vista as distintas relações jurídicas entre os administradores e os órgãos, entidades ou fundos públicos, com vistas a materializar os controles previstos nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal. Ocorrências graves apuradas em processo conexo, com impacto negativo na gestão examinada. Manutenção do julgamento pela irregularidade das contas ordinárias do responsável. Incidência da prescrição com base em novo entendimento do STF proferido no âmbito RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral). Sobrestamento do feito até o trânsito em julgado do acórdão da Suprema Corte ou posterior deliberação do Tribunal.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Luiz Carlos Bonelli (peça 80), Superintendente Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 14/3/2003 a 12/3/2008, contra o Acórdão 2.864/2019 (peça 56), mantido pelo Acórdão 155/2020, ambos do Plenário e relatados pelo Ministro Vital do Rêgo, com o seguinte teor:

9.1. conhecer do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, por atender aos requisitos de admissão dispostos no art. 35 da Lei 8.443/1992 para, no mérito, dar-lhe

provimento parcial para:

9.1.1. julgar irregulares, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas ordinárias de Luiz Carlos Bonelli no exercício de 2003;

9.1.2. julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes;

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

9.3. retificar, por inexatidão material, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno/TCU, c/c a Súmula 145 do Tribunal de Contas da União, o Acórdão 5.053/2008-TCU-2ª Câmara, para excluir o nome do Sr. Carlos Correia do rol contido de seu subitem 1.4;

9.4. notificar o recorrente e os responsáveis da presente decisão.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peças 21 e 22), em face de indícios de irregularidades não examinadas no processo de contas ordinárias do exercício de 2003 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária (Incrá), já julgado por meio do Acórdão 5.053/2008 – Segunda Câmara (peça 10, p. 26-29), de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 2.864/2019 - Plenário (peça 56), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo transcrito a seguir:

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

1.1. Apenso: 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 I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 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. (Grifos acrescidos)

2.1. Após manifestação sobre a prestação de contas anual, exercício 2003, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária (Incra), com julgamento das contas dos gestores pela regularidade ou regularidade com ressalva, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados solicitou ao Tribunal verificação da aplicação de recursos federais na implantação e operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS. O Tribunal, em atendimento ao pedido, instaurou o TC 020.918/2008-7 e realizou auditoria sobre os referidos empreendimentos.

2.2. Na ocasião, Luiz Carlos Bonelli foi responsabilizado por irregularidades enfrentadas no bojo do TC 020.918/2008-7, ensejando aplicação de multa ao gestor no valor de R\$ 30.000,00 e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo período de 5 (cinco) anos, por meio do Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho, transcrito abaixo, nas partes que interessam ao presente recurso:

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;

9.7. autorizar, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas a que se referem os itens 9.4 e 9.5 deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais; e

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, na forma do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações;

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;

9.10. determinar à Secex/MS que encaminhe cópia integral da presente deliberação, acompanhada de cópia do relatório de auditoria e demais instruções constantes dos autos:

9.10.1. ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), para que avalie a conveniência e a oportunidade de interpor recurso de revisão com vistas a reabrir as referidas contas anuais, caso o MPTCU verifique a necessidade de alterar o mérito dos respectivos julgamentos;

9.10.2. à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC, órgão de controle ambiental do Estado do Mato Grosso do Sul, a fim de que adote as providências que entender necessárias com vistas a sanear as irregularidades abaixo relatadas, verificadas nos Assentamentos Itamarati I e II:

9.10.2.1. invasões e explorações indevidas nas áreas referentes às reservas legais e de preservação ambiental ocorridas no Assentamento Itamarati II, contrariando os dispostos nos arts. 37, **caput**, e 225, IV, da Constituição Federal; e

9.10.2.2. descumprimento do percentual mínimo de 20% de área de reserva legal no Assentamento Itamarati I (atualmente com apenas 16,73%) e área não recomposta para fins de reserva legal no Assentamento Itamarati II, apesar de sua implantação ter ocorrido há cerca de 4 anos, contrariando o disposto nos arts. 37, **caput**, e 225, IV, da Constituição Federal, bem como no § 2º do art. 16 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, ainda em vigor;

9.10.3. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, ambas da Câmara dos Deputados;

9.10.4. à Comissão de Agricultura e Reforma agrária do Senado Federal;

9.10.5. à Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul, para a adoção das providências que entenderem necessárias;

9.10.6. à Direção Nacional do Instituto Nacional de Reforma agrária, para que dê ciência às diversas superintendências estaduais;

9.11. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, no plano de fiscalização do TCU, auditoria que contemple a avaliação da economicidade dos programas de assentamento na área de colonização e reforma agrária do Instituto Nacional de Reforma agrária, sem prejuízo de incluir, em seu escopo, o monitoramento do cumprimento das medidas alvitadas no Acórdão 557/2004-Plenário (proferido nos autos do TC 005.888/2003-0), particularmente daquelas previstas nos itens 9.2.9 a 9.2.13;

9.12. determinar à Secex/MS que promova o monitoramento do cumprimento das determinações constantes do item 9.9 desta deliberação, em processo específico autuado para esse fim, nos termos do art. 42, **caput**, da Resolução-TCU nº 191, de 21 de junho de 2006.

2.3. Insatisfeito, Luiz Carlos Bonelli interpôs pedido de reexame em face da referida

deliberação, o qual foi parcialmente provido por esta Corte, por intermédio do Acórdão 2.076/2014 – Plenário, sob a relatoria da Ministra Ana Arraes, com redução na multa aplicada ao gestor, na forma abaixo:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e dar-lhe provimento parcial;

9.2. dar ao item 9.5 do acórdão 356/2012 – Plenário a seguinte redação:

“9.5. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Luiz Carlos Bonelli e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte cinco mil reais), e fixar-lhe prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), pela prática irregular dos seguintes atos comissivos ou omissivos:”;

9.3. excluir os subitens 9.5.7. e 9.5.9. do acórdão 356/2012 – Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

2.4. Como informação, consta, também, recurso de Celso Cestari Pinheiro em face do Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho, parcialmente provido pelo Tribunal, por meio do Acórdão 516/2013 – Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes, para alteração do item 9.4 do julgado, portanto, não relacionado aos fatos em discussão no presente pedido.

2.5. Após o encaminhamento da documentação e diante das irregularidades apontadas, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) interpôs recursos de revisão, com vistas a reabrir as contas de Carlos Mário Guedes de Guedes, Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário, à época (peça 14, p. 2-3), 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 naquele período (peça 22, p. 1-2).

2.6. No julgamento do recurso de revisão do MPTCU relacionado a Luiz Carlos Bonelli, após análise de contrarrazões recursais, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.864/2019 – Plenário (peça 56), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, reconheceu o impacto das irregularidades na gestão desse responsável e lhe julgou irregulares as contas ordinárias do exercício de 2003, na forma transcrita na introdução acima.

2.7. Com o objetivo de sanear omissões, obscuridades e contradições no referido julgado, Luiz Carlos Bonelli opôs embargos de declaração (peça 66), requerendo o julgamento pela procedência do pedido, para solucionar os vícios apontados. O Tribunal, por meio do Acórdão 155/2020 – Plenário (peça 72), sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, manifestou-se, nos seguintes termos:

9.1. conhecer dos embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente a fim de incorporar ao Acórdão 2.864/2019-TCU-Plenário os fundamentos expostos no voto condutor desta deliberação;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

2.8. Ainda irresignado, Luiz Carlos Bonelli interpôs o presente recurso de reconsideração

(peça 80), requerendo (peça 80, p. 23):

(...) a reconsideração do Acórdão n. 2.864/2019 do Plenário do Colendo TCU, bem como do Acórdão n. 155/2020 do mesmo órgão colegiado, na parte em que julgou irregulares as contas do recorrente, para que não seja conhecido o recurso de revisão do Ministério Público, ou que, mantido seu conhecimento, seja improvido, mantendo-se as contas do exercício de 2003 como plenamente regulares.

Subsidiariamente, (...) a aprovação das contas como regulares com ressalvas, nos termos do art. 16, II, da Lei n.º 8.443/1993, haja vista que não ocorreu nem foi demonstrado nos autos nenhum dano ao erário decorrente da conduta do recorrente.

(...) seja atualizado nos registros dessa Colenda Corte o endereço do causídico signatário, consoante o que consta do rodapé da presente petição, para fins de futuras notificações.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 81-82), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 84, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do item 9.1.1 do Acórdão 2.864/2019, mantido pelo Acórdão 155/2020, ambos do Plenário e relatados pelo Ministro Vital do Rêgo, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação (peças 24 e 51)

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões:

a) Se houve preclusão consumativa do recurso interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em face do Acórdão 5.053/2008 – Segunda Câmara; e se nesse pedido há demonstração de algum dos fundamentos exigidos no artigo 35 da Lei 8.443/1992 (peça 80, p. 6-11); e

b) Se as irregularidades descritas nos autos se referem ao exercício de 2003 e têm materialidade e gravidade suficientes para macular as contas daquele período, relativas ao recorrente (peça 80, p. 11-23).

5. Preclusão consumativa, fundamentos exigidos no artigo 35 da Lei 8.443/1992 e recurso interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em face do Acórdão 5.053/2008 – Segunda Câmara

5.1. O recorrente afirma ter havido preclusão consumativa do recurso interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em face do Acórdão 5.053/2008 – Segunda Câmara, além de não estarem demonstrados os fundamentos exigidos no artigo 35 da Lei 8.443/1992, impondo-se a modificação da deliberação recorrida, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) O artigo 35 da Lei 8.443/1992 e o §3º do artigo 283 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) estabelecem que o recurso de revisão somente pode ser interposto uma única vez, motivo pelo qual já estaria caracterizada a preclusão consumativa quando da interposição do pedido contra o ora recorrente, por ter sido interposto mais de uma vez, em violação a requisito legal expreso. A questão foi apontada pela Secretaria de Recursos às peças 24-26, mas não enfrentada na deliberação recorrida (peça 80, p. 6-7 e 11);

b) No Acórdão 155/2020 – Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, o Relator afastou qualquer omissão, alegando existirem vários processos que corresponderiam à quantidade de responsáveis, com condutas analisadas individualmente pelo Tribunal. Esses argumentos são improcedentes, por não afastarem os requisitos do artigo 35 da Lei Orgânica do TCU, não havendo que se falar em ausência de obrigação de o MPTCU discutir as irregularidades em único recurso, tendo como parâmetro a quantidade de decisões definitivas. Impõe-se, assim, a revisão do acórdão recorrido e o não conhecimento do recurso de revisão do *parquet* especializado (peça 80, p. 7);

c) O recurso não preencheu nenhum dos requisitos estabelecidos no mencionado artigo 35 da Lei 8.443/1992, já que não se alega a superveniência de documento algum, nem há indicação de como o acórdão superveniente teria influência nas provas produzidas no presente processo. Há jurisprudência deste Tribunal que respalda esse argumento (peça 80, p. 8-9);

d) O acórdão superveniente do Tribunal de Contas da União (TCU) é inteiramente baseado em auditoria realizada sobre documentos já existentes à época da prestação de contas do presente processo, não havendo, por conseguinte, documentos novos, falsos ou insuficientes, muito menos erro de cálculo a respaldar o recebimento do recurso de revisão;

e) A alegação contida no Acórdão 155/2020 – Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, de que o julgamento superveniente do Tribunal pode ser aceito como documento novo, com eficácia sobre a prova originalmente produzida, não condiz com a jurisprudência desta Casa, a exemplo do Acórdão 1.503/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, segundo o qual não se aceita essa possibilidade. Mero julgado superveniente não é documento novo, mesmo porque, no caso, a deliberação combatida apenas declarou situações que já eram documentadas desde a época do julgamento das contas revisadas (peça 80, p. 9-10);

f) Ao contrário do afirmado pelo Relator, Ministro Vital do Rêgo, no voto condutor do Acórdão 155/2020 – Plenário, apenas um dos julgados invocados nas contrarrazões trata de julgamento posterior que tenha alterado entendimento jurisprudencial anterior da Corte de Contas. Os demais têm fundamentos diversos, mas todos conferem restrição às hipóteses de cabimento de recurso de revisão (peça 80, p. 10);

g) No referido voto, o Relator aponta que não é a existência de documentos novos, mas as circunstâncias motivadoras da condenação é que não eram conhecidas pelo Tribunal, em demonstração mais clara do equívoco na fundamentação. Não se afirma, portanto, que sobrevieram documentos novos ou novas provas, mas apenas circunstâncias desconhecidas sobre documentação já existente na data do julgamento das contas. Se os órgãos de controle não buscaram essas informações, não pode o gestor ser punido tardiamente em razão disso, conforme restringe a própria Lei Orgânica desta Corte (peça 80, p. 10-11);

h) O mero conhecimento recente sobre documento antigo não muda o sentido da palavra novo, tendo o Relator *a quo* admitido que os documentos nos quais se baseou o Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho, já existiam à época da prestação de contas. Não caberia, portanto, recurso de revisão, mostrando-se nulo o acórdão recorrido (peça 80, p. 11).

Análise

5.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. No seio de um mesmo processo físico ou eletrônico podem estar inseridos diversos processos de contas ordinárias, consubstanciados nas relações jurídicas entre os administradores e os órgãos, entidades ou fundos públicos, com vistas

a materializar os controles previstos nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

5.3. Em empréstimo do Direito Processual Civil e tendo em vista as mais variadas concepções existentes, processo, com base na doutrina de Oskar Von Bülow e nos preceitos de Elio Fazzalari, “deve ser entendido como uma relação jurídica em contraditório” (Neves, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil – volume único**. 8. ed. Salvador: Ed. Juspodivm. 2016, p. 100).

5.4. Com base nessa premissa, não há necessária identidade entre o processo físico ou eletrônico e a respectiva relação jurídica de direito processual, que envolverá, no caso do processo administrativo, considerando os conceitos do Processo Civil, as partes e o Estado, em contraditório.

5.5. De acordo com o §1º do artigo 1º da recente Instrução Normativa/TCU 84, de 22/4/2020:

Prestação de contas é o instrumento de gestão pública mediante o qual os administradores e, quando apropriado, os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão de órgãos, entidades ou fundos dos poderes da União apresentam e divulgam informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

5.6. Assim, no processo de prestação de contas ordinárias os responsáveis apresentam as informações necessárias para a comprovação da regular gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal, estabelecendo relação jurídico-processual própria e desvinculada, como regra, dos demais gestores.

5.7. Diante disso, compartilha-se do posicionamento do Ministro Vital do Rêgo quando da admissibilidade do recurso de revisão do MPTCU (peça 33), que alterou o julgamento das contas do recorrente, no sentido de que as condutas dos gestores que integram o rol de responsáveis em prestações de contas anuais são analisadas de forma individual, havendo vários processos em um único processo administrativo (peça 33, p. 1):

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.

5.8. Logo, não se vislumbra óbice a que o MPTCU interponha distintos recursos de revisão para discutir o julgamento das contas ordinárias dos diversos gestores inseridos no rol de responsáveis, desde que debata cada relação jurídico-processual uma única vez, em respeito a melhor interpretação do artigo 35 da Lei 8.443/1992.

5.9. De outra sorte, documentos presentes em outros processos que tramitam de forma independente e que não foram levados em consideração nos autos em análise podem ser considerados documento novo para fins de interposição de recurso de revisão (Acórdão 3.096/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler).

5.10. Na espécie, o relatório de auditoria que deu ensejo à reabertura das contas ordinárias do exercício de 2003 de Luiz Carlos Bonelli foi prolatado no TC 020.918/2008-7 (peças 17, p. 25-50; e 18-19), com trâmite independente do julgamento da gestão anual. Além disso, não obstante o

documento tenha data anterior ao Acórdão 5.053/2008 – Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, somente teve julgamento definitivo no bojo do Acórdão 356/2012 – Plenário, sob a relatoria do Ministro André de Carvalho. Dessa forma, a peça não foi considerada quando da prolação da deliberação revisada.

5.11. Nessa linha, conforme a jurisprudência majoritária desta Casa, considera-se documento novo com eficácia sobre a prova produzida, para fins de admissibilidade de recurso de revisão (art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992), aquele ainda não examinado no processo, independente da data de sua constituição (Acórdão 2.874/2010 – Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro).

5.12. Com natureza similar à ação rescisória, conforme previsão expressa no *caput* do artigo 288 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), essa hipótese está em concordância com o direito processual civil, conforme o artigo 966, item VII, do Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

(...)

VII - obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;

5.13. Não se pode olvidar, ainda, que prevalece no direito processual do Controle Externo o princípio da verdade material, o que impõe a análise de documento com capacidade de alterar o julgamento anterior sobre a matéria, diferentemente do que entende o recorrente.

6. Materialidade e gravidade das irregularidades descritas nos autos e contas do exercício de 2003 relativas ao recorrente (peça 80, p. 11-23)

6.1. O recorrente afirma que as irregularidades descritas nos autos, além de não se referirem ao exercício de 2003, não têm materialidade e gravidade suficientes para macular as contas daquele exercício relativas a ele (peça 80, p. 11-23), tendo em vista os seguintes argumentos:

a) O Relator do Acórdão 356/2012 – Plenário, André de Carvalho, analisou outros recursos de revisão e consignou que as irregularidades por eles cometidas não teriam materialidade suficiente para reverter o julgamento das contas daqueles responsáveis, considerando que o mesmo raciocínio não poderia ser aplicado ao recorrente (peça 80, p. 12);

b) As irregularidades descritas nos autos não têm materialidade suficiente para reversão do julgamento das contas, pois, além de não poderem ser atribuídas ao exercício de 2003, constituem fatos dos quais não proveio qualquer dano ao erário, constituindo apenas mera discordância com modos de realização das políticas de reforma agrária;

c) Não houve omissão no dever de prestar contas, dano ao erário, ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou desvio de bens ou valores públicos, sendo irrelevantes eventuais práticas de ato de gestão ilegal, não estando presentes os requisitos previstos no inciso III do artigo 16 da Lei Orgânica do TCU (peça 80, p. 12);

d) O Tribunal considerou que não caberia analisar as alegações que tentam infirmar a procedência das irregularidades descritas no Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho, alterado pelos Acórdãos 516/2013 e 2.076/2014, ambos do Plenário e relatados pela Ministra Ana Arraes, mas os impactos desses fatos nas contas do responsável. Entretanto, as

contrarrrazões recursais (peça 51) trouxeram inúmeros argumentos para se entender que esses julgados não têm impacto sobre as contas do exercício de 2003 do responsável. Ao contrário do que consta dos acórdãos, não houve materialidade nos valores envolvidos, não tendo havido qualquer dano ao erário, distorcendo-se a finalidade do recurso de revisão (peça 80, p. 13);

e) O acórdão recorrido revisou as contas, sem analisar o que efetivamente ocorreu em 2003, conforme o documento novo apresentado (peça 80, p. 13);

f) O Relator dos embargos no Acórdão 155/2020 – Plenário, Vital do Rêgo, negou ter havido omissão o Acórdão 2.864/2019 – Plenário, por ter adotado como razões de decidir a manifestação da unidade técnica, expressa nos itens 7.21 a 7.38 da peça 52. Mas, verifica-se que esses argumentos são os mesmos deduzidos no voto que conduziu o feito (peça 80, p. 14);

g) O relatório confirma que as irregularidades relativas ao Assentamento Itamarati II não podem ser atribuídas ao exercício de 2003 e que 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. Ainda assim, não é apontado quais irregularidades podem ser atribuídas e porque podem ser atribuídas ao exercício de 2003, o que reduz substancialmente a materialidade que motivou a reversão do julgamento das contas (peça 80, p. 14);

h) O acórdão alega não ter havido prejuízo na não juntada dos processos administrativos referidos no recurso de revisão, mas esses elementos seriam essenciais à verificação do exercício em que ocorreram as irregularidades. Ao contrário do afirmado pelo Relator dos embargos de declaração, o item 7.19 da instrução da unidade técnica (peça 52) não tem relação com a não juntada dessas provas (peça 80, p. 14-15);

i) Há notória contradição no julgado recorrido, tendo em vista que a unidade técnica considerou as irregularidades do Assentamento Itamarati II como agravamento das falhas ocorridas no assentamento anterior, diferentemente do que afirma o Relator do Acórdão 155/2020 – Plenário, Ministro Vital do Rêgo (peça 80, p. 15-16);

j) As contrarrrazões do recorrente (peça 51) apontam que as irregularidades tratadas no documento novo que motivou o recurso de revisão não se aplicam ao exercício de 2003, mas esses argumentos não foram enfrentados no presente processo (peça 80, p. 16);

k) É ponto incontroverso que o presente processo não pode versar sobre o Assentamento Itamarati II (item 7.21 da peça 52, acolhida pelo acórdão recorrido) (peça 80, p. 16);

l) Quanto ao Assentamento Itamarati I, somente o que ocorreu de 13/3/2003 a 31/12/2003 poderia ser objeto de apreciação no presente julgamento (peça 80, p. 16);

m) Todo o recurso de revisão ora em debate é baseado no item 9.5.3 do Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho, que destaca a omissão do recorrente no efeito acompanhamento e fiscalização do atingimento dos objetivos gerais da reforma agrária na implantação dos Assentamentos Itamarati I e II. Para tanto, seria preciso caracterizar, no ano de 2003, se o recorrido teria incorrido em dolosa falta de acompanhamento e fiscalização desses objetivos (peça 80, p. 17);

n) Os auditores do Tribunal, seguidos pelo Plenário, partem da premissa de que os assentamentos de reforma agrária não poderiam ter seus lotes distribuídos de forma coletiva, pois isso afrontaria a Constituição. A partir disso, outras infrações ocorreriam, como constituição de “fazendas

coletivas”, arrendamento de áreas, constituição de associações, o que levaria à insuficiência de assistência técnica e de controle de produção, redundando na comercialização e ocupações irregulares de lotes (peça 80, p. 17-18);

o) Todas essas omissões remontam a um sistema de distribuição coletiva de assentamentos que só seria implantado pela gestão do recorrente na implantação do Assentamento Itamarati II, que só poderia ocorrer em 2004, não havendo conduta omissiva no exercício de 2003, que se questiona neste recurso (peça 80, p. 18);

p) Os itens 9.5.3.1 a 9.5.3.3 do Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho, referem-se à comercialização e ocupação irregular de lotes por assentados. O recurso de revisão destaca, como origem do item 9.5.3.1 do referido julgado, o parágrafo 215 do relatório de auditoria, segundo o qual o parceleiro sucessor do lote desocupado, com o aval do Incra, assume toda a dívida do antecessor, até mesmo aquela referente aos recursos do Pronaf. Mas o que levou os auditores a concluir pela aprovação da autarquia nesse comércio é o fato de que os supostos compradores dos lotes formalizavam declaração no sentido de assumirem dívidas com os antecessores. Mas, não restou demonstrado que essa chancela teria ocorrido em 2003 (peça 80, p. 19);

q) No recurso de revisão são mencionados quatro processos em que essa situação teria ocorrido. Mas, apenas o primeiro e o terceiro se referem ao exercício de 2003, nos quais supostamente teria havido aval à situação. Nas alíneas “b” e “d”, os atos do recorrente são posteriores a 2003, o que demonstra que a reprovação das contas do exercício de 2003 ocorreu, irregularmente, por atos posteriores a esse exercício (peça 80, p. 19);

r) O recurso, ao indicar o item 9.5.3.3 do julgado, busca reprovação das contas de 2003 por suposta omissão na fiscalização de ocupações irregulares por razões outras que não a comercialização dos lotes. Esse item se baseia no parágrafo 214 do relatório de auditoria, transcrito no pedido de revisão, bastando lê-lo para se verificar a improcedência do pedido (peça 80, p. 19-20);

s) O parágrafo relaciona diversos lotes como exemplo, cujas informações foram retiradas do relatório de vistoria nos imóveis do Grupo FAF – Itamarati II, elaborado pelo Técnico em Agropecuária do Incra/MS, de 22/1/2007, portanto, empreendimento implantado depois de 2004. Mesmo que houvesse omissão sobre esses fatos, somente houve constatação em relatório de 2007, não havendo dúvida de que não se referem ao exercício de 2003 (peça 80, p. 20);

t) O recurso de revisão invoca o item 9.5.3.4 do Acórdão 356/2012 – Plenário, sob a relatoria do Ministro André de Carvalho, para condenar o recorrente por omissão no suposto arrendamento de áreas societárias pelos representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais a empresas agropecuárias. Esse fato não correu em 2003. Trata-se de conduta inserida na cadeia de infrações decorrente da forma de distribuição de lotes de reforma agrária coletiva ao invés de individual, tema central no julgado. O nexo de causalidade entre a conduta do recorrente e esses eventos estaria na chamada distribuição “sócio proprietário” dos lotes de reforma agrária, sistema implantado a partir de 2004, sendo que eventual aplicação anterior não se refere à gestão da parte (peça 80, p. 20-21);

u) Se consultado o parágrafo 218 do relatório de auditoria, transcrito no recurso de revisão, vê-se tratar-se de situação do Assentamento Itamarati II, inexistente em 2003. A referência no documento à Datagene se refere a documento do ano de 2007 e referente ao Itamarati II, mostrando-se improcedente a revisão também nesse ponto (peça 80, p. 21);

v) O recurso de revisão aponta os itens 9.5.3.5 e 9.5.3.6 do Acórdão 356/2012 – Plenário, sob a relatoria do Ministro André de Carvalho, os quais se referem à omissão do recorrente em relação à insuficiência de assistência técnica aos parceiros e ausência de controle da produção, respectivamente (peça 80, p. 21);

w) Não houve ausência de controle de produção quanto ao Assentamento Itamarati I, sendo que a documentação da produção e o relatório do acompanhamento da implantação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) já consta do TC 020.918/2008-7 (peça 8, p. 23 e seguintes), não se podendo falar que esses dados não foram apresentados e comprovados. Em relação ao Assentamento Itamarati II, a questão não poderia ser levantada (peça 80, p. 21-22);

x) No que tange ao item 9.5.3.5 do Acórdão 356/2012 – Plenário, cujo tema se refere à contratação de entidades aptas a fornecerem os serviços de assistência técnica e extensão rural, não há que se falar em omissão ocorrida no exercício de 2003. As normas internas do Incra impõem que seja contratada empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATES). No Itamarati I, era o Idaterra e, posteriormente, a Agraer, empresas contratadas antes da gestão do recorrente. No Itamarati II, viria a ser contratada a Fundação Cândido Rondon, mas a limitação temporal do presente processo impede discussões em relação a esse assentamento (peça 80, p. 22);

y) O MPTCU transcreve o parágrafo 229 da auditoria, o qual apenas se refere ao Assentamento Itamarati II, inaplicável ao exercício de 2003. Além disso, o Relator do Acórdão 356/2012 – Plenário, Ministro André de Carvalho, é expresso em admitir essa contratação (peça 80, p. 22);

z) O voto condutor do referido julgado concentra a questão no fato de a assistência técnica não ter sido, supostamente, oferecida para a área que mais precisava. Mais uma vez o recorrente é punido por ter empreendido um formato não usual de distribuição de lotes de reforma agrária, mas que seria implantado, na gestão dele, a partir do Assentamento Itamarati II, adquirido em 2004, não se podendo atribuir essas irregularidades ao exercício de 2003 (peça 80, p. 23).

Análise

6.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. Julgam-se irregulares as contas ordinárias do responsável, em razão de ocorrências graves apuradas em processos conexos, com impacto negativo na gestão examinada, não cabendo, porém, apenação se já houve aplicação de sanção naqueles processos, em respeito ao princípio do *non bis in idem* (Acórdão 156/2015 – Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer).

6.3. Primeiramente, é importante ressaltar que, nos moldes apresentados pelo recorrente, as irregularidades relacionadas ao Assentamento Itamarati II não foram, de fato, objeto de discussão ou fundamento para a deliberação recorrida, por não se referirem ao exercício de 2003. Nesse sentido, transcreve-se trecho explicativo constante do relatório do acórdão recorrido, acolhido pelo Plenário do TCU (peça 58, p. 14):

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.

6.4. Dessa forma, apenas os fatos irregulares vinculados ao Assentamento Itamarati I restaram por fundamentar o julgado recorrido. Para tanto, o responsável foi ouvido pelas seguintes irregularidades descritas no Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho; alterado pelo Acórdãos 516/2013 e 2.076/2014, ambos do Plenário e relatados pela Ministra Ana Arraes, conforme ofício citatório, com referência aos fundamentos do recurso de revisão (peças 22 e 42):

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;

6.5. Outro ponto incontroverso no presente recurso se refere ao fato de que não haverá nova análise dos fatos que levaram ao recurso de revisão do MPTCU, os quais já foram definitivamente discutidos pelo Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho; com as alterações dos Acórdãos 516/2013 e 2.076/2014, ambos do Plenário, sob a relatoria da Ministra Ana Arraes. O que se debate no presente processo é o impacto dessas irregularidades nas contas ordinárias do exercício de 2003 relativas a Luiz Carlos Bonelli. Primordialmente, busca-se observar se os fatos estão relacionados efetivamente ao ano em análise e se têm materialidade suficiente para comprometer toda a gestão do responsável.

6.6. Nessa linha, Luiz Carlos Bonelli administrou a Superintendência Regional de Mato Grosso do Sul de 14/3/2003 até o ano de 2008 (peças 1, p. 42; e TC 020.918/2008-7 – peça 17, p. 26). No exercício de 2003, em análise, ele foi responsável pelo acompanhamento final da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) Itamarati I, elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul (Idaterra), que havia se iniciado o projeto em dezembro de 2002 e concluído em junho de 2003, conforme informado no Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho.

6.7. O Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural (PDA) tem a finalidade de delinear

a organização física, social e produtiva do projeto de Reforma agrária, ao levantar informações sobre os aspectos sócio econômicos dos assentados, características naturais e de infraestrutura da área, bem como o potencial mercadológico dos produtos e mercadorias a serem plantados e comercializados pelos beneficiários. O PDA detalhado do Assentamento Itamarati I consta do TC 020.918/2008-7 (peças 120-126).

6.8. A Gleba II da Fazenda Itamarati, com 25.761,4781 hectares, na qual foi instalado o Assentamento Itamarati I, foi vendida ao Incra por R\$ 27.554.729,00, em 4/5/2001, nela constando diversas benfeitorias reprodutivas e não reprodutivas, conforme relatado no relatório de auditoria elaborado por técnicos desta Corte (TC 020.918/2008-7 – peça 17, p. 36-40). Logo, a aquisição do imóvel ocorreu antes do início da gestão do recorrente em 2003.

6.9. Além disso, a elaboração do PDA que conduziria a ocupação ordenada do Assentamento Itamarati I se iniciou em dezembro de 2002, portanto, também antes da gestão de Luiz Carlos Bonelli; tendo sido concluída em junho de 2003, conforme relata a auditoria (TC 020.918/2008-7 – peça 18, p. 3), já na gestão do recorrente.

6.10. É importante destacar, ainda, que, quando da conclusão do PDA, em junho de 2003, o imóvel rural objeto do plano já estava ocupado pelos assentados de diversos movimentos sociais há cerca de dois anos (TC 020.918/2008-7 – peça 18, p. 3).

6.11. Diante dessas informações, chegou-se a se questionar, no decorrer desta instrução, se as irregularidades tratadas nos autos teriam, de fato, o condão de comprometer toda a gestão do recorrente no exercício de 2003, tendo em vista o fato de o PDA do Assentamento Itamarati I ter sido concluído em junho de 2003 e o responsável ter tomado posse em março daquele exercício.

6.12. Todavia, ao se debruçar cuidadosamente sobre o relatório de auditoria (TC 020.918/2008-7 – peças 17, p. 25-50; 18 e 19) e os Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho; e 2.076/2014 – Plenário, sob a relatoria da Ministra Ana Arraes, além do recurso de revisão interposto (peça 22), verifica-se que a atuação do recorrente, desde o princípio, ainda em 2003, não foi diligente e constitui, em verdade, elemento essencial no fracasso dos Assentamentos Itamarati I e II, com gravíssimos impactos na sociedade local.

6.13. Nessa linha, cabe a análise do contexto envolvido de fiscalização do Assentamento Itamarati I e a análise específica de cada irregularidade atribuída ao recorrente naquele período, para que se possa concluir efetivamente pelo impacto dos fatos na gestão da parte relativa ao exercício de 2003.

6.14. Nota-se que, além de grande capacidade para o desenvolvimento de culturas e a presença de pastagens e áreas de preservação, constavam do imóvel ocupado pelo Assentamento Itamarati I milionário patrimônio físico, incluindo edificações, estradas, represas e reservatórios de água, além de equipamentos de irrigação, que eram usados intensamente antes da aquisição pelo Incra (TC 020.918-2008-7 – peça 17, p. 37). O imóvel continha, por exemplo, 63 pivôs centrais, usados para irrigar a produção local, avaliados em R\$ 6.390.218,21.

6.15. O Assentamento Itamarati I, onde foram assentadas 1.145 famílias, consumiu R\$ 62.572.955,00 em recursos federais; e R\$ 3.660.234,40 de recursos estaduais (TC 020.918/2008-7 – peça 18, p. 19-21). Além disso, há aportes de valores da União ao empreendimento, oriundos de diversas outras fontes, como aqueles destinados pela Eletrobras, para eletrificação rural, além de gastos de difícil quantificação, como programas assistenciais e despesas administrativas.

6.16. Verifica-se, portanto, que empreendimentos relacionados à reforma agrária, diferentemente da ocupação social de bens imóveis urbanos, envolve estrutura complexa de destinação de recursos, com vistas ao sucesso da empreitada, o que exige dos gestores alto grau de comprometimento, sob pena de fragilizar ainda mais esse conceito no Estado brasileiro.

6.17. Nessa linha, de acordo com o §1º do artigo 1º da Lei 4.504/1964, que trata do Estatuto da Terra, considera-se “Reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

6.18. Dessa forma, diferentemente da distribuição de terras em áreas urbanas, os assentamentos direcionadas à reforma agrária se revestem de maior complexidade, com emprego de recursos substanciais das mais variadas fontes, pois têm a finalidade de promover a justiça social, além de auxiliar no incremento da produtividade dos agricultores, com impacto direto na redistribuição da renda e crescimento econômico regional. Por conta disso, a gestão desse processo exige do administrador cuidado redobrado.

6.19. Sobre esse ponto, é, de fato, importante discutir o modelo de distribuição de terras adotado pela Superintendência Regional do Incra/MS na implantação dos assentamentos, denominado Sistema “Socioproprietário”. Nessa sistemática, o assentado recebe lote, formado por sítio familiar, destinado ao cultivo individual com a família; e parte comunitária, para exploração e usufruto pela coletividade, seja de grupo de pessoas ou, como se constatou em maior medida, por associações ou movimentos sociais, como MST, CUT e Fetagri.

6.20. Ao contrário do que afirma o recorrente, essa sistemática pode sim ser observada no Assentamento Itamarati I, como deixaram claro os auditores, não obstante esse modelo tenha se consolidado, em maior medida, no PDA do Assentamento Itamarati II, no Programa Terravida (TC 020.918/2008-7 – peça 19, p. 24):

251 De acordo com o Relatório de Atividades Desenvolvidas nos Assentamentos Itamarati I e II (fls. 87-101, V. P.), elaborado pela Superintendência do INCRA/MS, a distribuição espacial das famílias no Assentamento Itamarati I "obedeceu a diversos modelos de parcelamento: lotes individuais, lotes individuais + áreas comunitárias nos pivôs e áreas coletivas, fugindo do tradicional até então implantado nos assentamentos do Estado, ou seja, o parcelamento em lotes individuais". A área individual desse assentamento, com aproximadamente 2,5 ha, visa à segurança alimentar da família assentada com a "produção de hortaliças, grãos, raízes e tubérculos, plantas medicinais, animais de pequeno porte, pomar doméstico e piscicultura". Já a área societária (área dos pivôs centrais e áreas de sequeiro e de pastagem), visa à produção comercial "de grãos (soja, milho, aveia, girassol e outros), frutíferas e criação de gado leiteiro." (fl. 93, V.P.).

6.21. De fato, ao se consultar diretamente o PDA do Assentamento Itamarati I (TC 020.918/2008-7 – peça 120, p. 4-53; e 121-126), verifica-se, por exemplo, parte da área dominada por “Grupos de Pivôs T, M e AI2”, composta por “áreas coletivas irrigadas e áreas individuais inferiores a 5,00 ha” (TC 020.918/2008-7 – peça 121, p. 16). No mesmo sentido, os auditores descreveram detalhadamente o “Grupo Deodápolis” no referido assentamento (TC 020.918/2008-7 – peça 19, p. 27, item 258).

6.22. Com isso, o Tribunal identificou que a parcela coletiva do lote de cada beneficiário era distribuída em áreas contínuas, sem demarcação, sendo que o proprietário acabava por não conseguir

individualizar a posse do imóvel que lhe houvera sido atribuído, ainda que os Contratos de Concessão de Uso individuais abarcassem toda a área.

6.23. Sem que seja necessário sequer discutir a constitucionalidade ou legalidade dessa sistemática, o que se identificou, com clareza, foi a dificuldade de se oferecer assistência técnica nessa conformação, tendo em vista que a omissão do Incra/MS, na figura do ora recorrente, possibilitou que o auxílio técnico fosse direcionado apenas ao cultivo das áreas coletivas e não a cada assentado individualmente (TC 020.918/2008-7 – peça 17, p. 29):

- Ainda que outras razões possam contribuir para tantos problemas nesses assentamentos, não se pode eximir o novo modelo de reforma agrária adotado pelo Incra/MS, denominado ‘Terravida’ ou ‘Agrovida - Fábrica Verde’ ou, ainda, ‘Socioproprietário’, pelo qual a área do lote do assentado é dividida em duas partes: SÍTIO FAMILIAR, onde o assentado deve desenvolver suas atividades vocacionais (pomar, hortas e outras) para garantia da segurança alimentar; e ÁREA SOCIETÁRIA, cuja posse e usufruto pertence ao grupo ou à associação dos assentados, onde se desenvolvem as atividades agropecuária e agroindustrial compartilhadas e em sociedade. Essa distribuição, que contraria o disposto no artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, faz com que o parceleiro, que tem apenas a posse efetiva do sítio familiar, seja deixado à sua sorte, pois a prioridade da assistência técnica é centrada nas áreas societárias, administradas pelas lideranças dos movimentos sociais. Nesse modelo de reforma agrária, os assentados não conseguem sobreviver da produção obtida na pequena área do sítio familiar, que pouco interessa às entidades de assistência técnica. Essas entidades, por não terem condições de elaborar e acompanhar projetos agrícolas para os 2.837 sítios familiares dos dois assentamentos, priorizam as áreas societárias (normalmente acima de 100 ha), cuja posse está com as lideranças dos movimentos sociais. Como não se concretiza a sonhada profissionalização dos assentados, com vistas ao aumento de suas rendas, essa divisão das áreas das parcelas contribui para o aumento da pobreza nos assentamentos. Por isso, esse novo modelo de reforma agrária não pode ser visto como a salvação da agropecuária familiar brasileira para justificar sua expansão para novos assentamentos dentro dos Estados de Mato Grosso do Sul e São Paulo.

6.24. Essa conjuntura, por certo, restou por prejudicar severamente o atingimento dos objetivos da reforma agrária, consubstanciados no uso eficiente e produtivo da terra, comprometendo a própria viabilidade do assentamento.

6.24. Apesar de não ter sido o recorrente o idealizador do PDA do Assentamento Itamarati I, coube a ele a execução do plano, com o ônus de buscar o atingimento dos fins de reforma agrária subjacentes ao planejado.

6.25. De outra sorte e ainda com a finalidade de dar segurança ao processo de reforma agrária, o legislador constituinte dispôs, no artigo 189, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão **títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.**

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei. (Grifos acrescidos)

6.26. Assim, os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária estavam obrigados a se dedicar ao empreendimento, não podendo negociar os terrenos pelo prazo de dez anos, dispositivo complementado pelo disposto nos artigos 21 e 22 da Lei 8.629/1993, *in verbis*:

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários

da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.

6.27. Dessa forma, os beneficiários dos títulos de domínio ou concessão de uso vinculados à reforma agrária teriam que cultivar o terreno pessoalmente ou por meio do respectivo núcleo familiar e não poderiam ceder o uso do bem a terceiros, pelo prazo de dez anos, sob pena de rescisão do contrato e retorno do imóvel ao concedente, no caso, o Incra.

6.28. Por óbvio, o dispositivo exige a fiscalização pelo órgão concedente, para que os beneficiários cumpram integralmente o que foi planejado no PDA em vigência, mesmo porque, nos termos dos incisos IV e V do artigo 29 do Regimento Interno do Incra vigente à época (TC 020.918/2008-7 – peça 25, p. 10), caberia à Superintendência Regional do Instituto:

IV - autorizar a liberação de condições resolutivas que onerem imóveis alienados, após cumpridas as condições do instrumento de titulação;

V - aprovar a seleção de candidatos e autorizar o assentamento de famílias, de acordo com a normatização específica;

6.29. Logo, o manejo de eventuais mudanças nos títulos de posse, com aprovação de novos candidatos e assentamento de novas famílias, por óbvio, estaria sob o crivo da Superintendência Regional do Incra, como guardião do atingimento dos fins da reforma agrária em andamento e dos critérios exigidos para eleger o beneficiário do programa.

6.30. Ao contrário do que afirma o recorrente, ao consultar o relatório de auditoria, identificam-se inúmeras referências dos auditores a ocupações irregulares de lotes oferecidos em assentamento, como permutas sem autorização, abandono e comercialização de imóveis.

6.31. Inclusive, no caso da comercialização, os auditores identificaram como prática comum a assunção de dívidas dos parceiros antecessores pelos sucessores oriundas de recursos do Pronaf destinados à produção ou construção, com a chancela do Incra/MS, na gestão do recorrente em 2003, a exemplo dos Processos números 54.293101797/2002 — Itamarati I - Lote n. 20 - Grupo Deodápolis da CUT; e 54.293/02367/2002 — Itamarati I - Lote n. 145 - Grupo AMFFI (TC 020.918/2008-7 – peça 19, p. 10-11). Os documentos contidos nos autos apresentam despachos do Incra/MS, chancelando escolhas de novos assentados pelos movimentos sociais, ainda em 2003 (peças 165, p. 51, 57-58 e 60; 166, p. 29-30; e 167, p. 9).

6.32. Por certo, não discute esta Corte as dificuldades envolvidas e as inevitáveis negociações de terrenos em áreas de assentamento ou mesmo urbanas, pelos mais variados motivos de ordem pessoal dos beneficiários, como é do conhecimento de todos. Entretanto, os auditores observaram que os lotes desocupados, já com residência financiada por créditos do Pronaf, eram transferidos pelos assentados desistentes para os novos assentados, mediante assunção das dívidas, com a anuência do próprio Incra/MS, sendo os movimentos sociais é que ditavam as regras de seleção dos novos ocupantes, privatizando-se o programa de Reforma agrária.

6.33. Nesse contexto, além da comercialização irregular dos imóveis do assentamento, os

auditores constataram que essas negociações envolviam, inclusive, ágios, com pagamentos de valores, para facilitação da transação junto ao Incra/MS (TC 020.918/2008-7 – peça 19, p. 12):

217 Além da assunção de dívidas de anteriores assentados, os parceiros adquirentes pagam de valores variáveis, conforme denúncias feitas *in loco* por alguns desses. No entanto, quando solicitados a informarem a respeito dos valores pagos e beneficiários das importâncias desembolsadas, poucos se atreveram a tratar do assunto com medo de represálias. Mesmo assim conseguimos obter informações de um dos parceiros do Lote nº 19 do Grupo Deodápolis da CUT no Itamarati I. O parceiro informante pagou pelo lote ao desistente um ágio no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e para o líder do grupo o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) para que fosse facilitada a sua regularização junto ao INCRA/MS.

6.34. Além disso, o fato de não ser possível identificar os limites dos lotes nas áreas coletivas dos assentamentos possibilitou o domínio dessas parcelas pelos líderes dos movimentos sociais, que acabavam por arrendá-los para empresas agropecuárias privadas, desvirtuando-se os objetivos da reforma agrária de desenvolvimento da agricultura familiar (TC 020.918/2008-7 – peça 19, p. 12).

6.35. É importante ressaltar que essas questões, diferentemente do que busca fazer crer o recorrente, não eram pontuais ou episódicas, mas sim consistiam em grave conjuntura já disseminada no Assentamento Itamarati I em 2003.

6.36. Nesse sentido, o recorrente teve ciência dos fatos ainda julho de 2003, tendo constituído, por meio da Ordem de Serviço/INCRA/SR-16/GAB/n. 19/03, de 21/7/2003 (TC 020.918/2008 -7 - peça 166, p. 39), duas comissões para realizar levantamento sobre todas as irregularidades, com adoção de medidas para recuperação das parcelas ocupadas, indicação de novas famílias e revisão dos assentamentos. Transcreve-se o teor dos considerandos que motivaram o ato administrativo:

CONSIDERANDO a existência de grande número de denúncias e reclamações de lideranças dos movimentos sociais e presidentes de associações sobre irregularidades na destinação de parcelas nos assentamentos na região de Jurisdição de Dourados e cobrando do INCRA apuração através de fiscalização;

CONSIDERANDO que desse universo, há muitos que se referem a abandonos, transferências, permutas e ocupações irregulares de parcelas;

CONSIDERANDO a necessidade de adotar medidas para regularizar e/ou retomar as referidas parcelas: conforme as exigências nos termos do Decreto n. 59.428/66.

6.37. Entretanto, apesar de a ordem atribuir prazo de 45 dias para a conclusão dos trabalhos e apresentação de relatório final, não há qualquer elemento relacionado a essa manifestação nos autos e o recorrente sequer faz menção a ele na peça recursal. Os auditores relatam medidas de fiscalização sobre os lotes apenas no exercício de 2007 (TC 020.918/2008-7 – peça 19, p. 10).

6.38. Dessa forma, mesmo ciente ainda em 2003 sobre o avanço das irregularidades envolvendo o Assentamento Itamarati I, o recorrente não tomou medidas efetivas para solucionar ou minimizar os problemas, contribuindo efetivamente para o insucesso do empreendimento, com os naturais reflexos no patrimônio público lá empregado.

6.39. De outro lado, cabia ao Superintendente Regional do Incra no Estado fiscalizar a atuação do então Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul (Idaterra), empresa contratada para Assistência Técnica e Extensão Rural, de modo a garantir o adequado acompanhamento da eficiência produtiva do assentamento, conforme consignado na Cláusula

Segunda, item II, alínea “e” do acordo (TC 020.918/2008-7 – peça 7, p. 46).

6.40. Note-se que o PDA para o Assentamento Itamarati I previa detalhados resultados econômicos esperados do empreendimento, calculados pelo próprio Idaterra (TC 020.918/2008-7 – peça 125, p. 44-50), parâmetros que, por certo, deveriam ter sido objeto de análise posterior.

6.41. Todavia, ao buscar dados sobre os resultados financeiros da produção agropecuária no Assentamentos Itamarati I e II e analisarem os dados apresentados pelo Incra, os auditores desta Corte concluíram que o Incra/MS “efetivamente não tem controle sobre a produção e resultados financeiros, principalmente vendas, dos Assentamentos Itamarati I e II” (TC 020.918/2008-7 – peça 19, p. 16). Por certo, constata-se apenas pela leitura que os documentos indicados pelo ora recorrente (TC 020.918/2008-7 – peça 8, p. 23 e seguintes) não atendem a pressupostos mínimos de análise consistente de dados de produção e venda nos loteamentos, por empresa especializada, além de terem sido produzidos em 2007.

6.42. Com isso, mesmo contratada empresa de assistência técnica para realizar, de forma efetiva, essa tarefa, não houve, na gestão do recorrente relativa ao exercício de 2003, análise relevante do projeto de reforma agrária, sendo que os assentados não recebiam subsídios consistentes para o adequado desenvolvimento do processo produtivo e de venda da safra, afetando diretamente os objetivos do PDA. A responsabilidade do recorrente, como fiscal do convênio e responsável pelo sucesso do plano, não pode ser afastada.

6.43. De outra sorte, o artigo 16, §2º, da Lei 4.771/1965, então vigente, com redação dada pela Lei 7.803/1989, previa reserva legal de, no mínimo, 20% de cada propriedade. Entretanto, quando da posse do recorrente em 2003, esse percentual se encontrava em apenas 16,73% na área do Assentamento Itamarati I (TC 020.918/2008-7 – peça 19, p. 19), o que exigiria dele, portanto, ações urgentes para recomposição do limite de preservação ambiental.

6.44. Não há notícia até o momento de qualquer medida efetiva para o enfrentamento desse problema pelo recorrente e é do conhecimento de todos que, como regra, a degradação ambiental não retrocede por medidas espontâneas dos parceiros. Ao contrário.

6.45. Sobre a degradação ambiental nos Assentamentos Itamarati I e II em Ponta Porã/MS, há, inclusive, Ação Civil Pública dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, com vistas à regularização e recuperação daquela área, já julgada em segunda instância pelo Tribunal Regional Federal da Segunda Região (Apelação/Reexame necessário n. 0000685-68.2007.4.03.6005/MS), a qual aguarda julgamento de Recurso Especial no Superior Tribunal de Justiça.

6.46. Em Acórdão proferido em 21/6/2019, a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da Terceira Região se manifestou, nos seguintes termos:

18. Por todas essas razões, notadamente a responsabilidade *propter rem*, exsurge a obrigação de proceder à **demarcação das áreas de preservação permanente e reserva legal** como imposto pelo julgador monocrático, assim como pela recuperação ambiental e regularização das áreas onde depositados indevidamente embalagens de produtos químicos tóxicos e daquelas onde extraído cascalho de forma inadequada, além dos pivôs de irrigação.

(...)

21. Tão pouco podem ser promovidos assentamentos de novas famílias sem a elaboração do EIA/RIMA e implementação de todos os planos de desenvolvimento e de recuperação, cujo desatendimento implicará na imposição da multa diária já fixada em primeiro grau, a ser revertida

ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos Lesados. Do contrário, a regularização ambiental restaria prejudicada. Ao invés de reverter a situação de degradação, estar-se-ia contribuindo para manter ou até mesmo piorar as condições locais.

(...)

23. Apelo do INCRA a que se nega provimento. Remessa oficial a que se dá parcial provimento, reformando-se a r. sentença, para obstar o INCRA de proceder ao assentamento de novas famílias enquanto não aprovados os procedimentos determinados (EIA/RIMA, PRA, PDA), bem como de utilizar os pivôs de irrigação sem a prévia regularização mediante licenciamento ambiental próprio, nos termos supracitados.

(Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/3410592>> Acesso em: 23 jun 2020)

6.47. Consta-se da leitura do acórdão que a questão ambiental não constitui elemento de menor importância na gestão e fiscalização de assentamentos envolvidos na reforma agrária. Além da degradação ambiental nos assentamentos, constatada também por esta Corte desde o exercício de 2003, que remete à afronta a direitos difusos, a omissão do recorrente e dos gestores que o sucederam na regularização ambiental da área culminou em deliberação que chega a atingir até a sobrevivência econômica dos assentados.

6.48. Na Ação Civil Pública se discutiu a regularização dos pivôs de irrigação, patrimônio do assentamento essencial na produção dos agricultores. Conforme consta da ementa do julgado, mesmo se estivessem com capacidade operacional, o que não é caso, esses bens não poderão ser utilizados antes da regularização ambiental da área:

20. Os pivôs de irrigação, ainda que estejam inoperantes, ante o alto custo operacional e a necessidade de dispendiosos reparos para voltarem a operar, enquanto não regularizados mediante a obtenção do necessário licenciamento, não podem ser utilizados.

(Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/3410592>> Acesso em: 23 jun 2020)

6.49. É importante lembrar que os auditores desta Corte identificaram, também, sucateamento importante do patrimônio adquirido junto à Gleba II, onde foi instalado o Assentamento Itamarati I, sendo que havia indicação específica para a recuperação dos valiosos pivôs de irrigação (TC 020.918/2008-7 – peça 18, p. 38):

163 Em relação ao estado desses pivôs, no PDA — Itamarati I, concluído em 2003, relata-se que, quando foram adquiridos, possuíam "uma média de idade de 20 anos aproximadamente e, segundo a lógica da depreciação, já estariam com sua vida útil ultrapassada" - fl. 728, Anexo 3, V.3. Contudo, o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul realizou reformas nos mesmos, o que possibilitou o aumento de suas vidas úteis. Mesmo assim, o Extinto IDATERRA, órgão do Estado de Mato Grosso do Sul, fez estudos sobre os "custos relativos a trocas, reformas e adaptações que poderiam ser realizadas nos próximos anos, como medida para tornar o equipamento mais eficiente do ponto de vista de funcionamento" (fl. 728, Anexo 3, V.3), cujos serviços, por pivô, totalizariam R\$ 189.000,00 (cento e oitenta e nove mil reais), como seguem (fl. 729, Anexo 3, V.3): (...)

6.50. Apesar de a questão não ter constado do recurso de revisão do MPTCU (peça 22), não há notícia de alguma medida da Superintendência Regional do Incra/MS para colocar em funcionamento de forma mais eficiente os pivôs de irrigação. A conduta omissiva do recorrente não permitiu o uso

regular desse importante patrimônio pelos assentados. A sentença do Tribunal Regional Federal da Terceira Região trazida nesta instrução atualiza as informações sobre esses bens, demonstrando que eles ainda estão inoperantes mais de 17 anos depois da instalação dos assentamentos e, ainda assim, com o julgado e por conta da questão ambiental, objeto de julgamento no presente pedido, os pivôs somente poderão entrar em operação após a devida regularização do meio ambiente na área assentada.

6.51. Assim, a atuação omissiva do recorrente no exercício de 2003 e nos anos seguintes impediu o desenvolvimento regular do Assentamento Itamarati I, constituindo conduta com claro nexo de causalidade em relação ao fracasso do empreendimento, culminando em situação relatada pelo Ministro André de Carvalho no voto condutor do Acórdão 356/2012-Plenário, nos seguintes termos:

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.

6.52. Dessa forma, independente da identificação de dano ao erário, a omissão do recorrente no exercício de 2003 sobre a gestão de patrimônio milionário de responsabilidade do Incra/MS, com reflexo direto no insucesso do Assentamento Itamarati I, comprometeu de maneira indissociável a gestão do responsável, haja vista os prejuízos na política primordial do ente no Estado do Mato Grosso do Sul, não podendo ser relevada.

Prescrição

6.53. Por fim, faz-se necessário discutir, de ofício, a incidência da prescrição sobre a pretensão do Tribunal de julgar as contas do responsável irregulares, dado o recente julgamento, pelo STF, do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624/2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 91) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de

ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 ainda está sujeito à oposição de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (como, por exemplo, no que se refere aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

6.54. Uma vez tendo considerado prescritível as ações de ressarcimento ao erário no âmbito do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral), o Supremo Tribunal Federal ensejou substancial alteração no entendimento que esta Corte deverá ter sobre os mais variados temas envolvendo o Controle Externo e a prescrição.

6.55. Nessa linha, o presente processo trata, originariamente, do julgamento de recurso de revisão do MPTCU sobre as contas ordinárias do recorrente atinentes ao exercício de 2003, sendo que o responsável já havia sido condenado pelos fatos em processo de auditoria e apenado com multa, por meio do Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho, alterado pelos Acórdãos 516/2013 e 2.076/2014, ambos do Plenário e relatados pela Ministra Ana Arraes.

6.56. Diante disso, ao final, nos autos ora em análise, restou ao Tribunal apenas julgar-lhe as contas ordinárias irregulares, sem imputação de débito ou multa, nos termos do Acórdão 2.864/2019 (peça 56), mantido pelo Acórdão 155/2020, ambos do Plenário e relatados pelo Ministro Vital do Rêgo, ora em debate.

6.57. Todavia, ao considerar prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, no julgamento do RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral), o Supremo Tribunal Federal, por certo, abalou os alicerces também da linha jurisprudencial desta Corte que entende possível o julgamento pela irregularidade das contas sem débito a qualquer tempo.

6.58. De acordo com a ementa do julgado da Suprema Corte, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 24/6/2020, a regra da prescribibilidade no Direito brasileiro tem relação estrita com o princípio da segurança jurídica e do devido processo legal, de modo a garantir ao jurisdicionado:

(...) proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

6.59. Não se pode olvidar que o julgamento pela irregularidade das contas ordinárias se insere em contexto de elevados prejuízos de ordem pessoal e profissional ao gestor, especialmente a possibilidade de embasar declaração de inelegibilidade pela Justiça Eleitoral, ao se interpretar conjuntamente os artigos 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990, alterada pela Lei Complementar 135/2010; e 91 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU).

6.60. O julgamento pela irregularidade das contas sem imputação débito é objeto de frequentes questionamentos das partes no que tange à prescrição. Entretanto, o Tribunal sempre afastou esse argumento, tendo por base as competências constitucionais da Corte e, sobretudo, a premissa de que, se as ações de ressarcimento ao erário eram imprescritíveis, por consequência lógica, o julgamento das contas por esta Corte também o seria.

6.61. Nesse sentido, cite-se trecho do voto condutor do paradigmático Acórdão 676/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:

11.Nesse sentido, comungo do entendimento de que o julgamento das contas e a aplicação de sanções possuem natureza jurídica diversa e, portanto, não se confundem.

12.O julgamento das contas decorre do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao TCU “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. Ao cumprir essa importante tarefa, pode o Tribunal considerar as contas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

13.Esse julgamento não pode ser considerado propriamente como uma sanção, mas poderia, de alguma forma, restringir direitos civis dos administrados, ensejando a sua inelegibilidade, matéria que abordarei em tópico específico deste voto.

14.Suas consequências são diversas, podendo o Tribunal atestar a regularidade da aplicação de recursos públicos ou mesmo identificar falhas que, a depender de sua natureza, podem ensejar a aposição de ressalvas ou mesmo a irregularidade das contas.

15.E na hipótese de contas irregulares, pode o TCU aplicar, com amparo no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, sanções previstas no Título VII da Lei 8.443, de 1992, as quais compreendem multas, decretação de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal.

16.Nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, é imprescritível a pretensão do Estado de promover ações de ressarcimento contra quem deu causa a prejuízo ao erário.

Esse entendimento foi corroborado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que ao interpretar o referido dispositivo constitucional firmou a tese da imprescritibilidade das ações de reparação de dano movidas pelo Estado (Mandado de Segurança 26.210/2008, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski).

17.É cediço que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, recentemente, a Repercussão Geral de dois temas relacionados ao caso em tela - Temas 897 e 899 – através de acórdãos assim ementados, in verbis:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agentes públicos, em decorrência de suposto ato de improbidade administrativa. 2. Repercussão geral reconhecida.” (RE 852475 RG, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 27.05.2016);

“ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. 2. Repercussão geral reconhecida.” (RE 636886 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 15.06.2016 – grifo nosso).

18.Assim, até que o STF eventualmente modifique o seu entendimento acerca da matéria, opto por continuar aplicando a tese pacificada na jurisprudência desta Corte de Contas de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis (Súmula TCU 282).

19.Necessariamente igual entendimento deve ser conferido ao julgamento das contas. Caso contrário, estar-se-ia admitindo a condenação de um responsável ao ressarcimento ao erário sem que este Tribunal julgasse irregulares as contas do agente. Ou seja, se não há prescrição da imputação de débito aos jurisdicionados, é igualmente imprescritível a possibilidade de julgamento irregular das contas.

20.Ademais, não se pode olvidar que a sociedade tem o direito de ver o Tribunal cumprir sua tarefa mais importante, que é exercer o crivo das contas públicas. Tal avaliação decorre do direito público subjetivo de o cidadão ter acesso à informação se os recursos foram aplicados de acordo com as normas de regência.

21.Se desse julgamento decorrer uma sanção, deve o gestor, se assim o desejar, buscar impugná-la junto aos órgãos que porventura o sancionaram.

22.Desse modo, concluo que o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva apenas atinge as sanções previstas na Lei Orgânica desta Corte de Contas e não constitui impedimento para que as contas sejam julgadas irregulares. (Grifos acrescidos)

6.62. Cite-se, no mesmo sentido, o Acórdão 3.877/2019 – Segunda Câmara, relatado pela Ministra Ana Arraes. Verifica-se, assim, com clareza, estreita ligação entre o julgamento das contas pela irregularidade sem débito e a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Entretanto, deve-se questionar, no momento, se é possível que de evento cujas ações punitivas ou ressarcitórias restaram prescritas, conforme entendimento da Suprema Corte, possa advir medida do Tribunal que acarrete prejuízos de qualquer natureza ao administrado, a exemplo da formação de

possível fundamento para declaração de inelegibilidade. É dificultoso se posicionar positivamente quanto a tese nesse sentido.

6.63. Note-se que a manutenção da possibilidade de julgamento pela irregularidade das contas apenas com base na competência constitucional do Tribunal de Contas da União, prevista no artigo 71, inciso II, da Carta Magna, mesmo estando prescritas a pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte, não se apresenta como interpretação proporcional e se mostra frágil à primeira análise.

6.64. Em analogia grosseira, seria como justificar o posicionamento do Poder Judiciário pela inocência ou não de acusado por crime cujos fatos restaram fulminados pela prescrição, com base simplesmente na competência da Justiça Criminal para se manifestar sobre a conduta do agente.

6.65. Por certo, a possibilidade de julgamento pela irregularidade das contas décadas depois das irregularidades constitui conjuntura semelhante a que ensejou o próprio julgamento do RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral do STF). As demandas necessitam ser concluídas, como declarou o Ministro Gilmar Mendes no voto proferido no referido julgamento, em relação a tomadas de contas especiais:

Mutatis mutandis, o ato que inicia a fiscalização pelo órgão de controle interno ou externo (notificação do responsável por dispor do numerário público) deve configurar interrupção do lustro punitivo (que a legislação denomina prescrição punitiva), que se reinicia até a decisão condenatória recorrível (termo final do cômputo), com arrimo no art. 2º, I e III, da Lei 9.873/1999. Assim, **o Tribunal de Contas ou o órgão de controle interno que proceda à tomada de contas especial possui o prazo de cinco anos para finalizá-la (decisão condenatória recorrível), sob pena de não poder mais fazê-lo por decurso do tempo razoável para tanto.** (Grifos acrescidos)

6.66. Diante disso, a prescrição da pretensão do Tribunal quanto ao ressarcimento ao erário ou aplicação de sanções à parte, impossibilita, em igual medida, o julgamento pela irregularidade das contas do gestor.

6.67. Partindo-se dessas premissas, passa-se ao exame da prescrição no caso em exame.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

6.68. O Tribunal, além de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, entende que a pretensão punitiva da Corte se subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil ou vintenária a depender da data das irregularidades. Igual sistemática deve ser utilizada na definição da incidência da prescrição quanto ao débito ou por conta do julgamento pela irregularidade das contas.

6.69. A divergência jurisprudencial existente no Tribunal no tocante à prescrição da pretensão punitiva foi uniformizada por meio do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, de 8/6/2016, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no sentido de se adotar o regime prescricional previsto no Código Civil:

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

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal; (...)"

6.70. No caso concreto, o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente decorreu de omissão dele na gestão da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul no decorrer do exercício de 2003, podendo-se considerar infração permanente, com termo *a quo* do prazo prescricional no dia 31/12/2003. Logo, a possibilidade de julgamento pela irregularidade das contas do gestor pelo Tribunal, sob esse paradigma, estaria prescrita em 31/12/2013.

6.71. Cabe lembrar que, no presente processo, discute-se apenas os impactos que irregularidades identificadas em auditoria tratada no TC 020.918/2008-7 tiveram nas contas ordinárias do responsável, relativas ao exercício de 2003. Deve-se, portanto, considerar eventos interruptivos da prescrição quanto à atuação do Tribunal sobre a parte também a partir daqueles autos.

6.72. De acordo com inciso 9.1.3 do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição. No caso, a audiência do responsável sobre as irregularidades descritas no relatório de auditoria foi ordenada pelo Ministro Relator Marcos Bemquerer, em despacho prolatado em 15/7/2008 (TC 020.918/2008-7 – peça 20, p. 36), interrompendo-se o prazo prescricional, o qual estaria concluído, portanto, em 15/7/2018.

6.73. O julgamento pela irregularidade das contas ordinárias de Luiz Carlos Bonelli, entretanto, ocorreu apenas em 27/11/2019, por meio do Acórdão 2.864/2019 – Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, quando a pretensão da Corte já se apresentava prescrita.

6.74. Destaque-se que, considerada a oitiva da parte especificamente sobre a relação das irregularidades descritas no TC 020.918/2008-7 com a totalidade das contas ordinárias do responsável no exercício de 2003, a prescrição na atuação desta Corte se mostra ainda mais acintosa.

6.75. Nos presentes autos, o estabelecimento de prazo para que o recorrente apresentasse contrarrazões recursais ao recurso de revisão do MPTCU decorreu de despacho do Ministro Vital do Rêgo apenas em 5/2/2019 (peça 38), portanto, quase 16 anos depois das irregularidades.

6.76. Por certo, essa conjuntura decorre da própria estrutura do processo nesta Corte, com

prazos específicos para a interposição de recurso de revisão e novo julgamento das contas ordinárias, imbróglio que será objeto de intensas discussões no Tribunal.

6.77. A prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrente do novo posicionamento do STF, poderá, em alguma medida, inviabilizar o exercício do recurso de revisão pelo MPTCU sobre as contas ordinárias do gestor. Contudo, isso é efeito decorrente da necessidade do estabelecimento de segurança jurídica entre o gestor e o Estado, diante da necessidade de conclusão das demandas.

6.78. Assim, conclui-se pela impossibilidade de o Tribunal julgar as contas ordinárias do recorrente irregulares, tendo-se operado a prescrição dessa pretensão, impondo-se, sob essa premissa, o julgamento pela regularidade com ressalva de Luiz Carlos Bonelli.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

6.79. Ao se utilizar as premissas estabelecidas pela Lei 9.873/1999, na forma colocada no paradigma juntado à peça 91 dos autos, aos fatos tratados nos presentes autos, verifica-se que a prescrição também se operou, impossibilitando, em igual medida, o julgamento pela irregularidade das contas do responsável.

6.80. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nessa hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

6.81. Na hipótese em exame, estão presentes os requisitos típicos de uma infração permanente, consubstanciada na omissão do recorrente no decorrer do ano de 2003. Assim, há de se ter como termo inicial da prescrição o último dia do exercício: 31/12/2003. Além disso, a Lei 9.873/1999 prevê, como regra, prazo quinquenal de prescrição.

6.82. Constitui hipótese de interrupção da prescrição, conforme o artigo 2º, inciso II, desse normativo, qualquer ato inequívoco que importe apuração dos fatos. Nesse ponto, o Acórdão 897/2007 – Plenário (TC 027.521/2006-6), sob a relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, prolatado na sessão de 16/5/2007, que determinou a auditoria na Superintendência Regional do Incra/MS, subsume-se à hipótese legal, de modo a interromper o prazo prescricional.

6.83. Na sessão de 15/2/2012, o Tribunal, por meio do Acórdão 356/2012 – Plenário, sob a relatoria do Ministro André de Carvalho, proferiu decisão condenatória em face do recorrente, por conta da omissão do gestor no exercício de 2003, imputando-lhe multa. Essa decisão condenatória recorrível constitui hipótese de interrupção da prescrição sobre esses eventos, nos termos do artigo 2º, inciso III, da Lei 9.873/1999. Diante disso, teria o Tribunal até 15/2/2017 para concluir o julgamento pela irregularidade das contas do responsável.

6.84. Por oportuno, o Ministro Luís Roberto Barroso chegou a se debruçar sobre a aplicação da Lei 9.873/1999 exatamente sobre os eventos envolvendo os Assentamentos Itamarati I e II, objeto dos presentes autos, quando do julgamento do Mandado de Segurança 32.201/DF, impetrado pelo responsável Celso Cestari Pinheiro, conforme acórdão proferido em 21/3/2017:

33. De acordo com o art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, a prescrição da ação punitiva se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”. A irregularidade atribuída ao impetrante foi apurada através de auditoria realizada pela Superintendência Regional do

INCRA/MS. Tal auditoria foi determinada pelo TCU através do Acórdão nº 897/2007, prolatado na sessão de 16.05.2007. Ao determinar a realização da auditoria, o TCU indubitavelmente praticou ato inequívoco a importar a apuração do fato, interrompendo, portanto, a prescrição, antes de decorrido o prazo de 5 (cinco) anos.

(...)

35. Posteriormente, na sessão de 15.02.2012 – mais uma vez antes de completado o lapso temporal de 5 (cinco) anos –, foi proferido o Acórdão nº 356/2012, por meio do qual o Plenário do TCU condenou o impetrante ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00. Trata-se de decisão condenatória recorrível, que também interrompe o prazo prescricional (Lei nº 9.873/1999, art. 2º, III).

6.85. Após a prolação do Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho, inicia-se a fase recursal do processo administrativo, que se destina a concluir a atuação do Estado sobre o administrado, estando estruturada nesse sentido a ordem dos incisos do artigo 2º da Lei 9.873/1999, conforme explica Marcelo Madureira Prates em texto publicado na Revista de Doutrina do Tribunal Regional da Quarta Região, sem que se filie, nesta assentada, com a unicidade de cada evento interruptivo:

Assim sendo, se o ato inequívoco que importe apuração do fato (inciso II do art. 2º) diz respeito exatamente à reunião de elementos mínimos de convicção para a caracterização de um ilícito (materialidade do fato + autoria), ele está vinculado à fase investigativa, somente nela podendo ocorrer. Da mesma forma, se a citação do infrator (inciso I do art. 2º) representa o chamamento do administrado para apresentar defesa e para debater o fato investigado, i. e., apurado, ele só pode acontecer na abertura da fase contraditória. Por fim, a decisão condenatória recorrível (inciso III do art. 2º), que constitui verdadeira, ainda que provisória, confirmação da irregularidade do fato inicialmente apurado, é o cerne da fase decisória e, por óbvio, somente nela tem lugar.

(Disponível

em:<

https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/marcelo_prates.htm>Acesso em: 30 jun 2020.

6.86. Destaque-se, com isso, que não se pode considerar a interposição do recurso de revisão pelo MPTCU no âmbito das presentes contas ordinárias ou mesmo a audiência da parte no processo ora em análise como hipóteses de interrupção da prescrição. Esses eventos decorrem da fase recursal relacionada ao Acórdão de Relação 5.053/2008 – Segunda Câmara, relatado pelo Ubiratan Aguiar. Mas, as irregularidades identificadas no TC 020.918/2008-7 se inserem em conjuntura destinada a ensejar consequências danosas ao responsável, a exemplo do julgamento pela irregularidade das contas, devendo-se a atuação da Corte sobre esses fatos caminhar, de forma linear, para o final.

6.87. Do mesmo modo, não se vislumbra como hipóteses interruptivas da prescrição o julgamento dos recursos interpostos em face do Acórdão 356/2012 – Plenário, relatado pelo Ministro André de Carvalho, nos termos dos Acórdãos 516/2013 e 2.076/2014, ambos do Plenário e sob a relatoria da Ministra Ana Arraes. Essas manifestações não se subsumem a nenhuma das causas de interrupção previstas na Lei 9.873/1999.

6.88. Cabe lembrar, por oportuno, que os fatos que ensejaram a rediscussão das contas ordinárias de 2003 do responsável sequer poderiam ser debatidos novamente nos presentes autos, não havendo que se falar em apuração dos eventos com configuração do devido contraditório, tendo o Tribunal apenas discutido a influência da omissão do gestor nas contas daquele exercício.

6.89. Não há dúvida de que o novo posicionamento do STF trará profundas modificações no direito processual desta Corte. Inclusive, por conta dos impactos da aplicação da Lei 9.873/1999 sobre o trâmite processual de recurso de revisão pelo MPTCU, é que integrantes do colegiado e o próprio *parquet* especializado mostraram preocupação ainda quando prolação do supracitado Acórdão 1.441/2016 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, em que se deliberou sobre incidente de uniformização de jurisprudência quanto à pretensão punitiva do Tribunal.

6.90. Nesse sentido, transcreve-se trecho do parecer do MPTCU, constante do relatório do referido julgado:

28. Outra questão de suma importância a ser analisada na hipótese de o Tribunal considerar o lapso temporal de cinco anos como o prazo para a ocorrência da prescrição de sua pretensão punitiva, refere-se à avaliação das consequências de tal entendimento no tocante à eficiência, eficácia e efetividade do **recurso de revisão interposto pelo MP/TCU**, como instrumento processual que permite ao Tribunal cumprir sua missão constitucional de apurar a prática de ilícitos administrativos e punir agentes infratores.

29. Como é cediço, a Lei nº 8.443/92, em seu art. 35, estabelece que de decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, **dentro do prazo de cinco anos**, fundado nas hipóteses dos incisos I, II ou III.

30. Verifica-se, então, que são coincidentes os prazos previstos na Lei para a interposição do recurso de revisão e aquele que se pretende fixar para que o Tribunal possa aplicar sanções. Ou seja, todas as teses com prazo prescricional de cinco anos não se compatibilizam com o prazo previsto para interposição de eventual recurso de revisão.

31. Assim, por hipótese, após o Tribunal proferir acórdão em que não foi imputada multa ao gestor, caso o MP/TCU tenha conhecimento de documentos novos suficientes para interposição de recurso de revisão, por exemplo, passados quatro anos e dez meses, portanto dentro do prazo para o recurso de revisão, o Tribunal teria que deliberar em, no máximo, dois meses, de modo a não ocorrer a prescrição de sua pretensão punitiva.

32. Na prática, restaria **inviabilizado o recurso de revisão** interposto pelo MP/TCU com intuito de aplicação de penalidades a gestores (multas, inidoneidade, inabilitação para o exercício de cargo em comissão).

33. Sendo assim, parece claro que a prescrição decenal é a que melhor se compatibiliza com o prazo legal previsto para interposição do recurso de revisão, que é de cinco anos. (Grifos no original)

6.91. De fato, uma vez prolatada decisão condenatória recorrível em processo de auditoria, como no presente caso, que traga fatos novos suficientes para serem reabertas as contas ordinárias do gestor já julgadas há algum tempo, o reinício da contagem do prazo prescricional normalmente não coincidirá com trâmite necessário para a interposição de recurso de revisão pelo *parquet* especializado e o julgamento do pedido.

6.92. O presente processo delineia com detalhes essa controvérsia. Quando da interposição do recurso de revisão pelo MPTCU em 2/5/2012 (peça 22), os autos já se encontravam sobrestados, em razão de despacho do Ministro José Jorge, proferido em 14/4/2010, a fim de aguardar o julgamento do TC 013.299/2006-0, por conta de eventos envolvendo Carlos Mário Guedes de Guedes e não o recorrente (peça 16, p. 21-22).

6.93. O processo restou sem qualquer deliberação relevante até 12/3/2018, com o despacho do Relator *a quo*, não conhecendo do pedido do MPTCU em relação ao ora recorrente (peça 33). Logo, por mais de cinco anos, os autos ficaram parados à espera do julgamento de processo não relacionado a Luiz Carlos Bonelli, podendo-se falar até mesmo em prescrição intercorrente, nos moldes previstos no §1º do artigo 1º da Lei 9.873/1999. O acórdão recorrido foi proferido apenas em 2019 (peça 56).

6.94. Por certo, a Lei 9.873/1999 é o instrumento legal a ser utilizado na análise da prescrição pelo Tribunal, conforme explicitado no paradigma da Serur inserido na peça 91 dos autos. Mas, o impacto dessa norma sobre o processo de controle externo deverá ser objeto de intensa discussão nesta Corte e até de possíveis incursões de natureza legislativa.

6.95. De toda sorte, constata-se que, também com base na Lei 9.873/1999, aplicada por analogia ao processo nesta Corte, ocorreu a prescrição da pretensão desta Corte em julgar as contas de Luiz Carlos Bonelli irregulares.

Conclusão sobre a prescrição

6.96. Assim, seja sob a perspectiva do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, ou com base na Lei 9.873/1999, a possibilidade de o Tribunal julgar as contas ordinárias do recorrente se apresenta fulminada pela prescrição.

6.97. Destaque-se, por fim, que, tendo em vista os fundamentos jurídicos e fáticos apresentados no paradigma juntado à peça 91 dos autos, o sistema jurídico abarcado pela Lei 9.873/1999 se apresenta como a melhor opção desta Corte no enfrentamento da prescrição, mesmo diante das fragilidades discutidas nesta instrução.

6.98. Entretanto, tendo em vista a possibilidade de esclarecimentos ou modulação dos efeitos da decisão do STF relativa ao Tema 899 da repercussão geral da Corte, faz-se necessário sobrestar os presentes autos até que sobrevenha o trânsito em julgado da referida deliberação.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) No seio de um mesmo processo físico ou eletrônico podem estar inseridos diversos processos de contas ordinárias, consubstanciados nas relações jurídicas entre os administradores e os órgãos, entidades ou fundos públicos, com vistas a materializar os controles previstos nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal;

b) Julgam-se irregulares as contas ordinárias do responsável em razão de ocorrências graves apuradas em processos conexos, com impacto negativo na gestão examinada;

c) Em decorrência do sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, definidos pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, é prescritível a pretensão reparatória exercida pelo tribunal de contas. Os fundamentos da decisão e a ausência de ressalvas na enunciação da tese permitem concluir que a ação de ressarcimento pode se desenvolver a qualquer tempo, na hipótese de condutas dolosas, apenas no âmbito judicial, sujeitando-se à prescrição na esfera administrativa; e

d) Até que sobrevenha norma específica para disciplinar a prescrição relativa à atuação do tribunal de contas, entende-se aplicável o regime previsto na Lei 9.873/1999. Referida lei contempla parâmetros que preponderam no conjunto de normas de direito público e que são

compatíveis com o rito do processo de controle externo, e já é utilizada pelo STF para estabelecer limitação temporal ao exercício da pretensão punitiva pelo TCU;

7.1. Assim, diante da análise empreendida acima, verifica-se que o recorrente não logrou êxito em afastar as irregularidades que lhe foram imputadas, no que concerne ao mérito da deliberação recorrida.

7.2. Todavia, seja sob os parâmetros do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, ou com base na Lei 9.873/1999, a possibilidade de o Tribunal julgar as contas ordinárias do recorrente se apresenta fulminada pela prescrição.

7.3. De todo modo, tendo em vista a possibilidade de esclarecimentos ou modulação dos efeitos da decisão do STF relativa ao RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral), faz-se necessário sobrestar os presentes autos até que sobrevenha o trânsito em julgado da referida deliberação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) o sobrestamento dos autos até que sobrevenha o trânsito em julgado do RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral) ou posterior deliberação do Tribunal acerca do tema;
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente e aos demais interessados.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 10 de julho de 2020.

[assinado eletronicamente]

Judson dos Santos
AUFC – mat. 5677-4